

Evaluación Ambiental y de la Capacidad Institucional de Panamá frente al libre comercio

Contexto e impactos socioeconómicos y ambientales:
caña de azúcar y camarón

Jeffrey Orozco
Greivin Hernandez
Rafael Sanchez
Carlos Murillo

Marzo 29, 2007
Panamá



Objetivo

- El proyecto tiene como objetivo general evaluar los impactos económicos, ambientales, sociales e institucionales que se generarían en algunos sectores de importancia en la economía de Panamá como resultado de la liberalización comercial

Alcances del estudio

- Análisis económico y social
- Evaluación de impactos ambientales
- Análisis legal e institucional
- Conclusiones y recomendaciones



Análisis Económico

Características generales de la economía de Panamá

- La economía ha dependido históricamente del canal de Panamá y ha tenido un desarrollo importante de una zona libre.
- Establecimiento de un centro financiero
- La dinámica de su economía esta asociada al sector servicios alcanzando alrededor del 76% del PIB

Metodología para la selección de sectores

- Construcción de indicadores de competitividad para identificar sectores y productos en los que Panamá es un exportador exitoso, los que se verían potencialmente beneficiados de un acuerdo comercial con los Estados Unidos, debido a una mejora de sus condiciones de acceso al mercado norteamericano.
- Dentro de los indicadores utilizados:
 - índice de ventajas comparativas reveladas,
 - la balanza comercial relativa,
 - el indicador de especialización internacional y
 - el coeficiente de apertura exportadora.
- Limitación: Se basa en el comportamiento histórico que puede haberse afectado por distorsiones de mercado

Metodología Evaluación de Impacto

- Sub-sectores
 - Camarón
 - Caña de Azúcar
- Descripción de la Cadena General
- Identificación de Impactos
- Evaluación de Impactos
- Jerarquización causas y efectos

Metodología (2)

Criterios de jerarquización de los impactos

Calificación del impacto	Descripción
Positivo Significado	Corresponde a los Impactos positivos altos o medios
Positivo menor	Corresponde a los Impactos positivos bajos
Negativo Significativo	Corresponde a los impactos negativos altos que presenten combinación con los criterios de permanencia, irreversible y alta probabilidad de ocurrencia
Negativo Medio	Corresponde a los Impactos medios que presenten combinación con los criterios de recuperable y larga duración
Negativo Menor	Corresponde a los Impactos negativos bajos

Resultados

Panamá: indicadores competitividad internacional de los sectores seleccionados

Descripción del bien	Subpartida del Sistema Armonizado	IVCR	IEI	BCR	CAE
Azúcar de caña , cruda, en forma sólida, sin contener materia colorante ni saborizante agregada.	170111	85.99	3.87	1.00	0.18
Camarones & langostas, prepd./presvd.	160520	58.12	0.27	0.98	1.17

Fuente: Elaboración propia con base en información de: Naciones Unidas. (2006). COMIRADE. Base de datos en línea consultada el 23 de octubre de 2006, disponible en <http://unstats.un.org/unsd/comtrade/dqBasicQuery.aspx>

El comercio con los EUA

Panamá: principales productos de exportación hacia los EEUU, 2003-2005.

Producto	Subpartida del Sistema Armonizado	Valor promedio para 2003-2005, en US\$	Importancia dentro de las exportaciones totales, en %	Barreras Arancelarias
Atún aleta amarilla (Thunnus albacares)	030342	101,088,650.67	23	NMF ^a 0%
Filet de pescado	030410	71,534,883.67	16	NMF 0%
Salmón	030219	56,504,768.67	13	NMF 0%
Camarones y langostas	030613	41,394,593.67	10	NMF 0%
Azúcar de caña cruda	170111	15,304,482.67	4	Arancel – contingente
Camarones y langostas, prepd./presvd.	160520	14,017,366.00	3	NMF de 0 a 5% Exonerado por la ICC ^b
Pescado deshidratado diferente al “cod”cod (Gadus morhua/ogac/macrocephalus)	030559	13,132,952.67	3	NMF 0%
Pescado, (no especificado en otras subpartidas)	030269	11,741,221.33	3	NMF 0%
Café sin tostar ni descafeinar	090111	9,488,618.33	2	NMF 0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de Naciones Unidas (op.cit) y USITC. (2006). ITC Tariff Information System.

Base de datos en línea. Consultada el 30 de octubre de 2006, en <http://www.usitc.gov>

Notas: a NMF. indica arancel de nación más favorecida.

b ICC denota Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

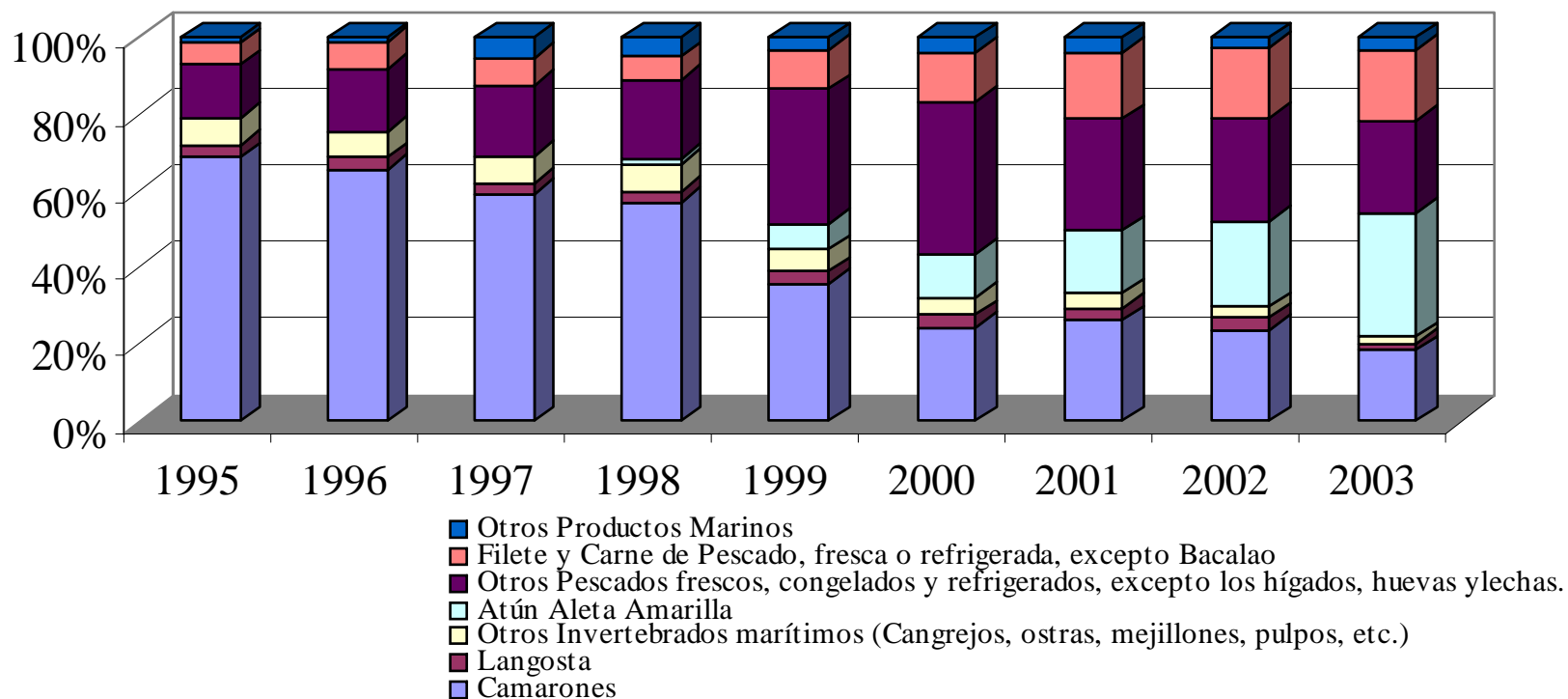
Caso Camarón

Perspectivas económicas: sector de camarón

- La diferencia en el precio del camarón antes y después de la implementación del TPC es igual a cero y, por tanto, no se esperaría ningún cambio en los flujos de exportaciones de camarón de Panamá hacia los EEUU producto del TPC.
- Cabe agregar que la capacidad de exportación de camarón de Panamá se encuentra actualmente por debajo de su nivel potencial y es factible expandirlo. Esto por cuanto de las 9,345.5 hectáreas construidas actualmente solo existen 7,234 ha en uso .

Análisis de la cadena productiva en el sector pesca

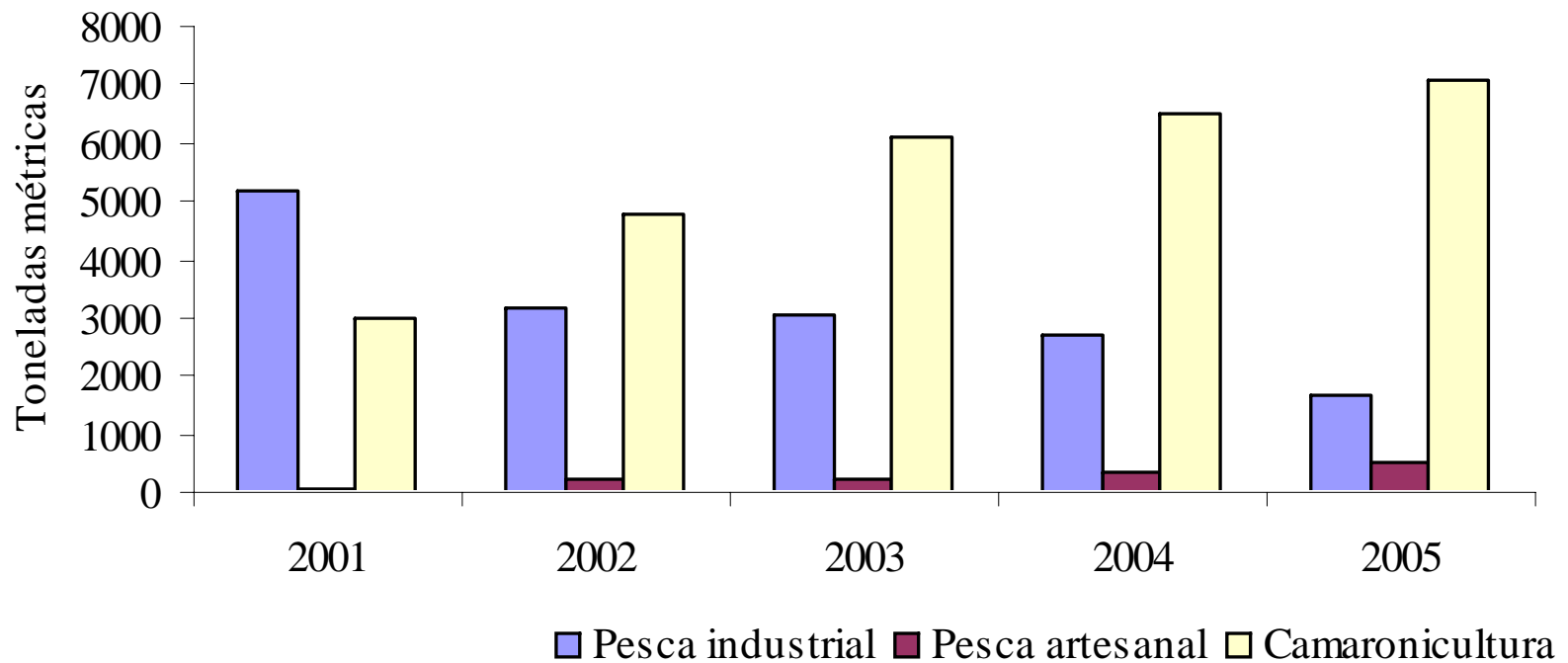
Panamá: exportaciones de productos marinos, 1995-2003.
(valor)



Fuente: Elaboración propia con base en Asesores de Comercio Exterior S.L. (2006). *Actualización y Difusión de la Oferta Exportable de PANAMÁ*. Panamá: Viceministerio de Comercio Exterior de Panamá.

Análisis de la cadena productiva en el sector pesca

Panamá: producción de camarón capturado y cultivado, 2001-2005.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección de estadística y censo de Panamá.

Análisis de la cadena productiva en el sector pesca

Panamá: producción acuícola, 2004.

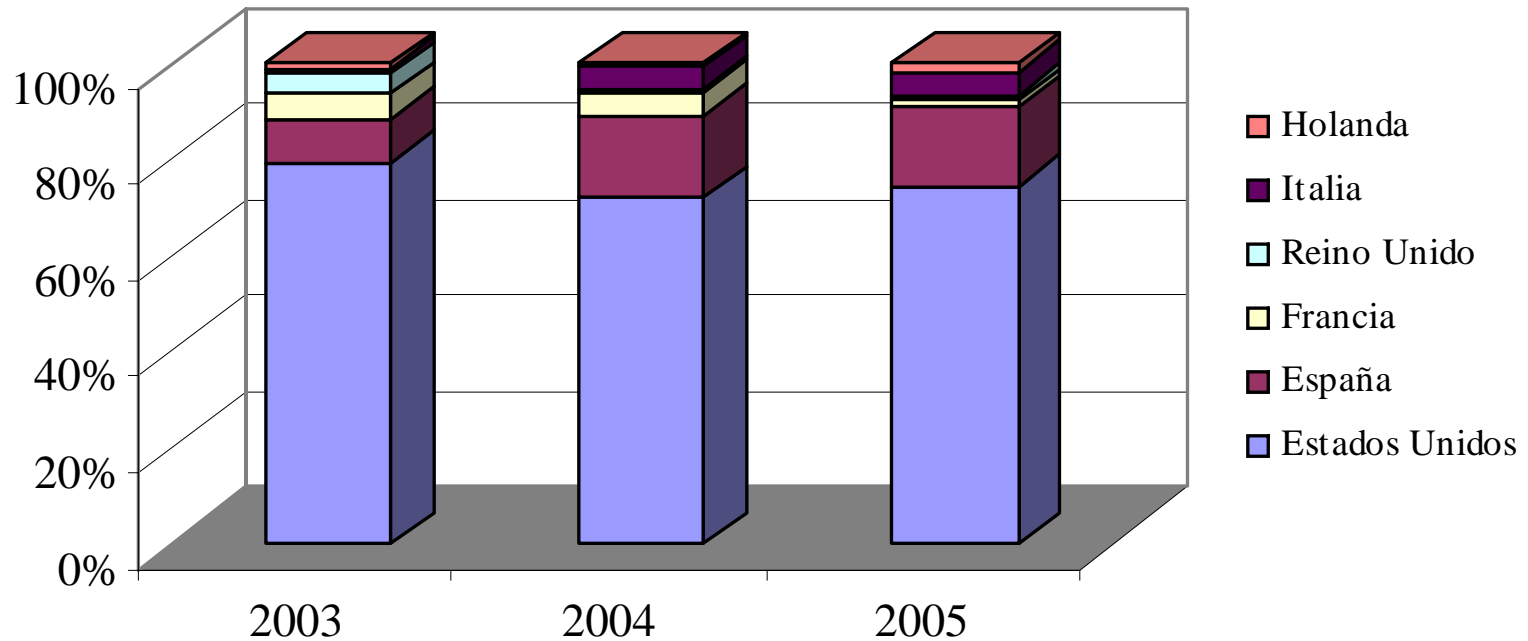
Especie	Nombre científico	Producción (toneladas)	Valor (dólares EE.UU.)
Tilapia nilotica revertida	<i>Oreochromis sp</i>	102,44	112 0
Tilapia roja	<i>Oreochromis sp</i>	4,05	4 4
Trucha	<i>Oncorhynchus mykiss</i>	168,18	463 3
Carpa común	<i>Cyprinus carpio</i>	41,39	82 7
Carpa plateada	<i>Hypophthalmichthys molitrix</i>	8,16	16 3
Colossoma	<i>Colossoma macropomum</i>	163,29	252 3
Guapote tigre	<i>Parachromis managuense</i>	0,453	4
Camarón marino	<i>Penaeus vannamei</i>	6 535	30 061 4
Camarón de río	<i>Macrobrachium rosenbergii</i>	0,154	4

Fuente: Servicio de Recursos de Aguas Continentales y Acuicultura. (s/f). *Visión General del Sector Acuícola Nacional – Panamá*. Panamá.

Análisis de la cadena productiva en el sector pesca

Panamá: Exportaciones de camarón fresco refrigerado o congelado por destinos principales, 2003-2005.

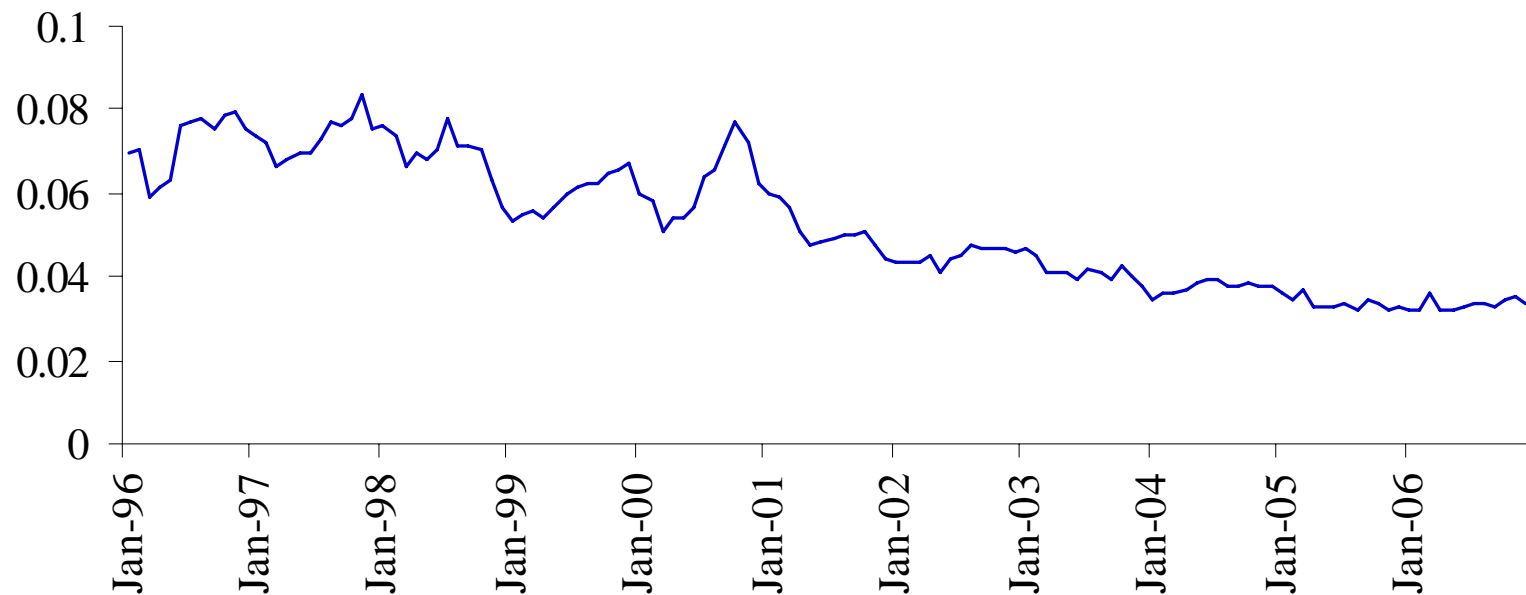
(valor)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección de estadística y censo de Panamá.

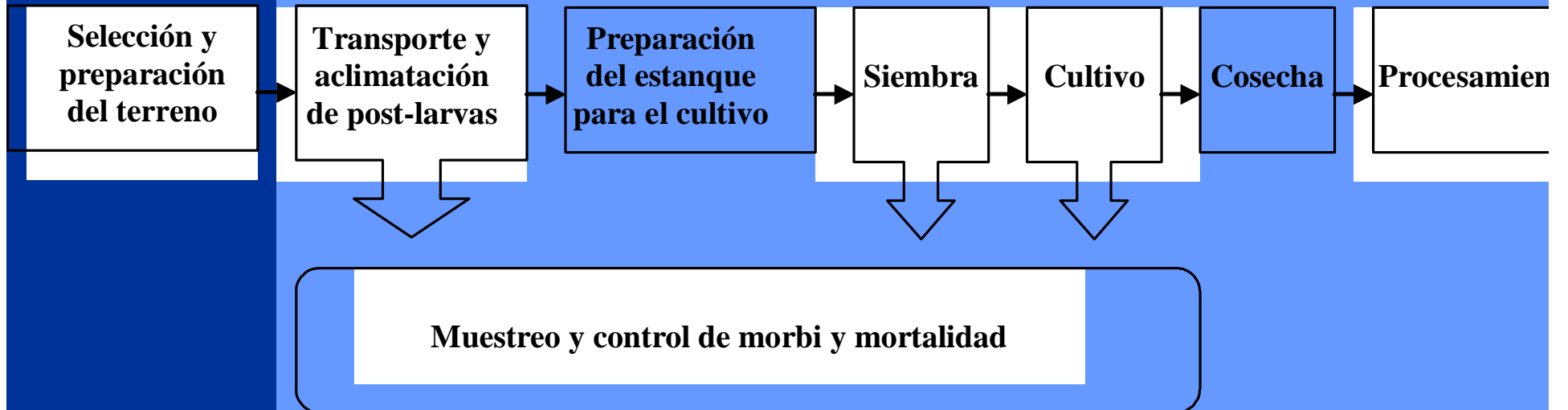
Análisis de la cadena productiva en el sector pesca

Estados Unidos: precio promedio de importación del camarón congelado o preparado, 1996-2006.
(US\$ de 1982-1984 por kilo)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Comisión de Comercio Internacional y la Oficina del trabajo de los Estados Unidos.

Análisis de la cadena productiva en el sector pesca



Modelo de Equilibrio Parcial

$$P^I = P^{TPC} + aP^I$$
$$\Delta P^I = P^{TPC} - P^I$$

Donde P^I es el precio del producto importado, “a” la tasa arancelaria expresada decimalmente, P^{TPC} es el precio CIF sin el arancel (el precio que prevalecería una vez que se implemente el TPC) y ΔP^I es la diferencia entre el precio del producto importado sin arancel y con arancel.

Modelo de Equilibrio Parcial

Algebraicamente representaríamos las ecuaciones de la siguiente manera:

$$Q^I = c - \beta P^I$$

Donde Q^I representa las cantidades importadas en una determinada unidad de tiempo; “c” la constante que representa variables diferentes al precio que determinan las cantidades demandadas del bien como gustos, preferencias y precio de bienes sustitutos; β es la pendiente de la curva, la misma tiene un valor negativo por cuanto es de esperar una relación inversa entre el precio de las importaciones P^I y la cantidad importada en la que entre más bajo sea el precio mayor es la cantidad importada.

Modelo de Equilibrio Parcial

$$\text{LN}(Q^I) = c - \beta \text{LN}(P^I)$$

En este caso β representa la elasticidad precio de la demanda de las importaciones.

Modelo de equilibrio parcial

- Datos .
 - Camarón: series mensuales con base en información de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos y la Oficina del Trabajo de los EEUU.

Modelo de Equilibrio Parcial

Camarón

Dependent Variable: LOG(IMPORTKG)
 Method: Least Squares
 Sample(adjusted): 1996:03 2006:12
 Included observations: 130 after adjusting endpoints
 Convergence achieved after 11 iterations
 Backcast: 1996:01 1996:02

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.64838	0.533205	19.97051	0.0000
LOG(PRICEREAL(-2))	-1.640658	0.177688	-9.233369	0.0000
MA(1)	0.959503	0.063281	15.16250	0.0000
MA(2)	0.588415	0.066674	8.825238	0.0000
R-squared	0.873110	Mean dependent var		15.53912
Adjusted R-squared	0.870088	S.D. dependent var		0.715566
S.E. of regresión	0.257913	Akaike info criterion		0.157899
Sum squared resid	8.381422	Schwarz criterion		0.246130
Log likelihood	-6.263413	F-statistic		288.9944
Durbin-Watson stat	1.491660	Prob(F-statistic)		0.000000
Inverted MA Roots	-.48+.60i	-.48 -.60i		

Resultados

- Camarón:
 - se trata de un bien “superior”, es decir un bien no básico cuya demanda es elástica. Esto lo vemos reflejado en el coeficiente de la regresión el cual al ser superior a uno (-1.64), nos indica que un cambio en el precio real del camarón con dos meses de rezago, genera un cambio más que proporcional en las cantidades importadas
 - las exportaciones de camarón de Panamá hacia los EEUU no están sujetas al pago de aranceles ya sea porque este no existe (como en el caso del camarón entero), o porque si existe (caso del camarón preparado o preservado), Panamá no debe pagarlo al ser beneficiario de la ICC, situación que se mantiene según lo acordado por los EEUU y Panamá en diciembre de 2006.

Identificación de impactos ambientales en el caso de camarón

Descripción de impactos ambientales del cultivo del camarón

GRUPO DE ACTIVIDADES PRINCIPALES	ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE GENERAR IMPACTOS	DESCRIPCION DEL IMPACTO
Ubicación y construcción de infraestructura camaronera	Construcción de piscinas, canales y carreteras de acceso	Destrucción o degradación de ecosistemas costeros acutáticos (humedales, pantanos, manglares y bancos de lodo).
	Dragado y deposición de materiales de dragado	Alteración del flujo estuarino y de la hidrología local
	Extracción de agua subterránea para llenado de piscinas	Intrusión de agua salina y salinización de acuíferos
Cultivo de camarón	Siembra	Interrupción de llegada de larvas a criaderos naturales, captura incidental de otras especies.
	Preparación del suelo del estanque	Endurecimiento y degradación de suelos por uso de cal, contaminación de aguas costeras
	Alimentación	Descarga de efluentes genera eutroficación de aguas adyacentes por residuos de materia orgánica. Extracción de otras especies (poliquetos).
	Fertilización inorgánica	Descarga de efluentes genera contaminación química de aguas costeras por uso de agroquímicos y biocidas
	Recambio de agua	Disminución de disponibilidad de agua para usos alternativos
Cosecha y procesamiento del camarón	Cosecha	Empleo
	Transporte	Emisiones al aire por tránsito de camiones
	Descabezado, pelado, limpio/desvenado, selección, pesado, empackado y congelamiento.	Deposición de desechos sólidos en efluentes o botaderos
	Preparación y/o preservación adicional	Empleo

Impacto ambiental

- Camarón:
 - Silvestre: captura incidental de otras especies (algunas en peligro de extinción como la tortuga baula). Cultivado: cambio permanente en el uso del suelo y destrucción de ecosistemas valiosos como manglares.

Impacto social

Panamá: estimación del empleo en la industria camaronera, 2005.

Actividad	No. Promedio de personas/unidad	No. de unidades	No. de empleados
Laboratorios	35	7	245
Granjas, activas	0,25	7.300 ha	1.825
Plantas procesadoras	130	8	1.04
Fábricas de alimento	35	3	105
Total			3.215

Fuente: Nathan Associates Inc. (2006). *Industria camaronera de Panamá Estrategias para mejorar la competitividad en mercados de exportación*. Panamá: Agencia de Desarrollo Internacional.

Identificación de impactos ambientales en el caso de camarón

- Cuatro hechos fundamentales de la forma en la que se desempeña la camaronicultura en Panamá, hacen que la misma no genere impactos negativos mayores sobre el ambiente, sino que los mismos sean, en su mayoría, leves.

Identificación de impactos ambientales en el caso de camarón

- Primero, la capacidad instalada supera la producción actual con lo que en caso de que la industria se quiera expandir se evite realizar las actividades más degradantes del medio como son la nivelación, y construcción de estanques, canales y carreteras de acceso. Unido a esto se encuentra el hecho de que los suelos escogidos (tierras albinas) para la camaronicultura son más aptos que los demás para esta actividad.

Identificación de impactos ambientales en el caso de camarón

- Segundo, dado que no se espera una mejora en las condiciones de acceso al mercado de exportación de camarón EEUU más que la consolidación de los beneficios de la ICC, no es de esperar que se experimente una expansión significativa de la camaronicultura como consecuencia del TPC.

Identificación de impactos ambientales en el caso de camarón

- Tercero, la promulgación y cumplimiento de legislación ambiental que se adecua a los retos ambientales que la camaronicultura plantea, tales como la veda para la extracción de poliquetos.

Identificación de impactos ambientales en el caso de camarón

- Cuarto, el hecho de que la supervivencia del camarón dependa de la calidad del medio en que se reproduce, hace que los camaronicultores sean los primeros interesados en velar por la calidad de los recursos y medios que utilizan tales como el agua y los residuos que emiten.

Identificación de impactos ambientales en el caso de camarón

- Finalmente, es importante destacar los cuantiosos impactos positivos que la camaronicultura genera en la economía panameña, como fuente de una de los principales productos de exportación, y en la generación de empleo, ingresos y divisas.

Caso Caña de Azúcar

Perspectivas a partir de lo negociado en el TPC: azúcar

- La negociación alcanzada para el azúcar y la eliminación de la cláusula de exportador neto para el renglón de azúcar cruda dentro del TPC, permitirá que la industria panameña pueda consolidar importantes niveles de crecimiento.
- Se añade una nueva cuota de 7,000 toneladas a las existentes.
- Se estima que esta cuota adicional deberá ampliar las áreas sembradas así como la generación de nuevos empleos directos en zonas rurales.
- De acuerdo con estimaciones del MICI, esta cuota adicional generaría 300 nuevos empleos y se necesitaría cultivar 1,167 ha adicionales de caña.

Impacto social

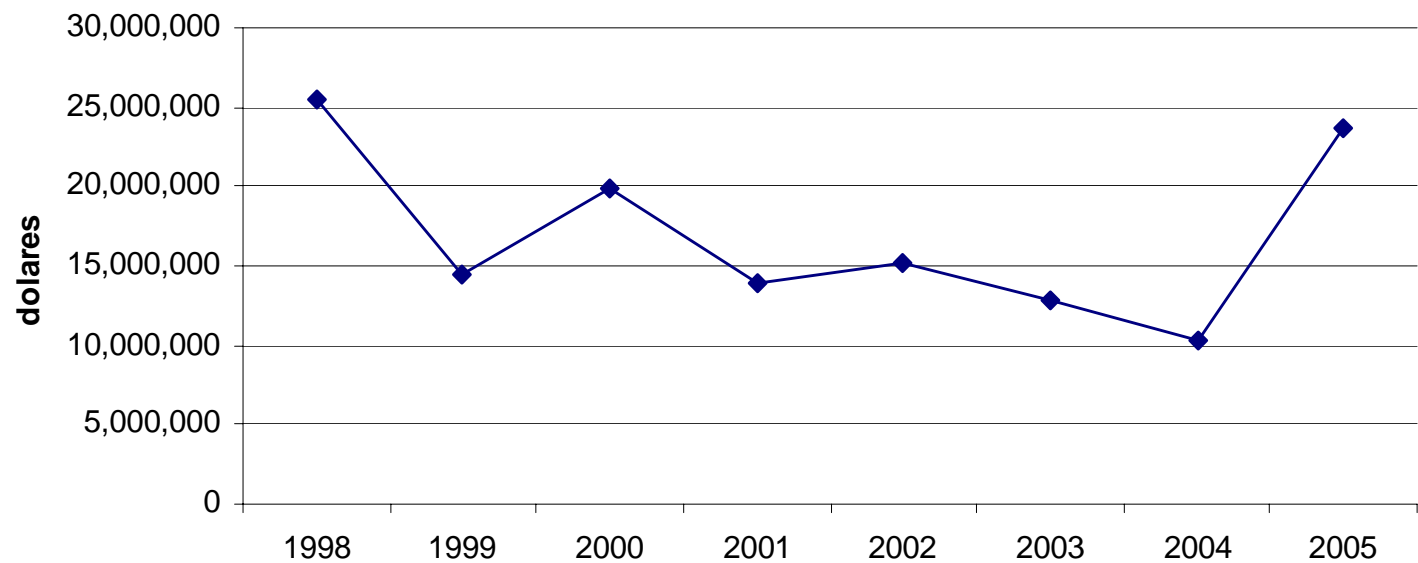
- Azúcar de caña:
 - 2 mil plazas de trabajo permanentes
 - 10 mil más en temporada de zafra
 - Empleo en zonas indígenas
 - 181 productores independientes y colonos

Impacto ambiental

- Azúcar de caña:
 - Suelos: erosión y compactación
 - Aire: emisiones de CO₂
 - Agua: emisión de residuos sólidos, químicos y líquidos.

Evolución del comercio del azúcar

**Panamá: Evolución de las exportaciones de azúcar
1998-2005**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República

Características del mercado Internacional del azúcar

Cuota de Importaciones de los Estados Unidos de Azúcar Cruda proveniente de los países de Centroamérica (toneladas)

Pais	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Costa Rica	21947	16249	15797	15796	15796	15796	15796	17442	19225
El Salvador	39634	28165	27381	27379	27379	27379	27379	30232	33323
Guatemala	73186	51997	50549	50548	50548	50546	50546	55813	61520
Honduras	15247	10883	10531	10530	10548	10530	10530	11628	12817
Nicaragua	32019	22749	22115	22114	22114	22114	22114	24418	26913
Panama	44217	31415	30540	30538	30538	30538	30538	33721	37168

Fuente: Elaboración propia con datos del USTR

Características del mercado Internacional del azúcar

Aranceles del azúcar del caña o de remolacha

Partida	Descripción	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panama
1701.11.00	De caña	45	40	20	40	55	147
1701.12.00	De remolacha	45	40	20	15	55	30

Fuente: SIECA y MICI

Capacidad de siembra, producción y rendimiento

Cuadro 7

Panamá: Indicadores de la Agroindustria Azucarera

Zafra	Superficie sembrada	Producción	Rendimiento
1980/90	29000	1316	45.1
1994/95	32000	1395	43.6
1999/00	34000	1812	52.8
2000/01	25000	1458	57.4
2001/02	33000	1730	52.9
2002/03	29000	1594	54.7
2003/04	35000	1650	47.1
2004/05	37000	1680	45.4

Fuente: CEPAL

Precios

Istmo Centroamericano: Precios azúcar blanca al consumidor 2005

(Dolares/kg)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panama
Precio	0.63	0.76	0.65	-	0.54	0.8

Fuente: Coreca

Modelo de equilibrio parcial

- Datos
 - Azúcar: las series anuales de importaciones fueron tomados de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, los precios y los inventarios del Departamento de Agricultura de los EEUU..

Efectos socio-económicos

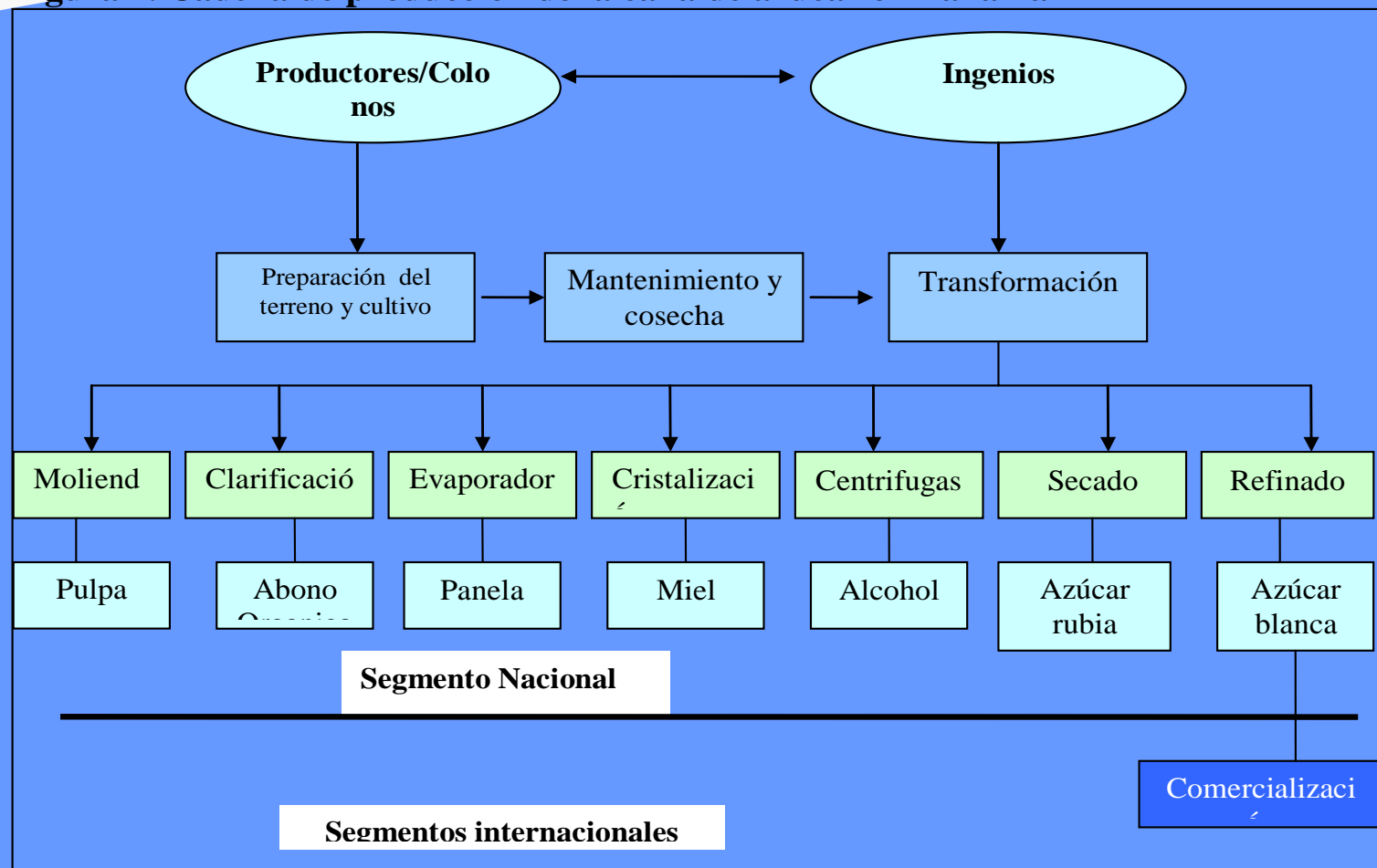
- Con la negociación alcanzada para el azúcar y la eliminación de la cláusula de exportador neto para el renglón de azúcar cruda dentro del TPC, permitirá que la industria panameña pueda consolidar importantes niveles de crecimiento para el sector y mejorar las oportunidades de trabajo en regiones donde se requiere mano de obra agrícola. Se añade una nueva cuota de 7,000 toneladas a las existentes.
- Dado que tras la finalización del TPC los EEUU, es de esperar que la ampliación de la cuota le generaría a Panamá un ingreso adicional por exportaciones de azúcar a los EEUU de entre tres y dos millones dólares anuales, respectivamente. De acuerdo con estimaciones del MICI, esta cuota adicional generaría 300 nuevos empleos y se necesitaría cultivar 1,167 ha adicionales de caña.



Análisis ambiental

Estructura de la cadena de la caña del azúcar

Figura 1. Cadena de producción de la caña de azúcar en Panamá



Fuente: Elaboración propia

Análisis ambiental: azúcar

- En la producción de caña de azúcar hay un número creciente de preocupaciones ambientales.
 - Uso indiscriminado de plaguicidas,
 - utilización ineficiente de fertilizantes,
 - emisiones de gases de efecto invernadero,
 - degradación del suelo y
 - afectación de aguas superficiales,
- Sin embargo, es una importante fuente de trabajo, principalmente temporal para una gran cantidad de trabajadores que se caracterizan por una mano de obra barata y de baja calificación en el campo.
- La atención que se presta actualmente a la protección del medio ambiente debe encauzarse hacia medidas de cumplimiento de esos acuerdos.

Identificación de impactos ambientales en el caso de caña de azúcar

Panama: Matriz de Jerarquizacion de la produccion de la Caña de Azucar

Actividades susceptibles a impacto	Elementos ambientales	Indicador	Componente Fisico					Componente biotico				Componente socioeconomico y cultural					
			Suelo	Aguas superficiales	Aguas subterraneeas	Morfologia	Atmosfera	Flora	Fauna	Espacios silvêtres y libres	Agricultura	Empleo	Ingresos Institucionales	Culturales	Salud y Seguridad	Servicios e infraestructura	Relaciones ecologicas
Preparacion de terreno y siembra	Nivelacion	IM	36	8				8	+	+	+	+	+				
	Arada	IM	24	12				+	+	+	+	+	+				
	Canales de riego	IM	16	12	8					+	+	+	+		16	16	
	Drenaje	IM	36	24	24			+	+	+	+	+	+		+	18	
	Conservacion de suelos	IM	8	4	8		8	+	+	+	+	+	+	+			
Mantenimiento, crecimiento y cosecha	Surcada y siembra	IM	8	8		16	+		+	+	+	+	+				
	Fertilizacion	IM	8	36	36	24	+		+	+	+	+		24	+	18	
	Control de malezas	IM	54	54	36	24	36	24	16	8	+	+		36	+	36	
	Riego	IM	16	81	24		+	36	+	+	+	+	+				
	Quema	IM	81	81	18	81	16	54	24	16	+	+	+	54		54	
	Corta y alza	IM	36	54		36	36	54	16	4	+	+		36			
Procesamiento y transformacion de la caña en azucar	Recepcion y lavado	IM		36		16	54				+	+			+		
	Molinos	IM				36	36				+	+			+		
	Clarificacion	IM									+	+			+		
	Evaporadores	IM									+	+			+		
	Cristalizacion	IM				24											
	Centrifugas	IM				16											
	Secadores	IM															
	Refinacion	IM									+	+			+		

Resultados de la Evaluación Ambiental: caña de azúcar

Panama: Matriz de Jerarquizacion de la produccion de la Caña de Azucar

Actividades susceptibles a impacto	Elementos ambientales	Indicador	Componente Físico					Componente biótico				Componente socioeconómico y cultural				
			Suelo	Aguas superficiales	Aguas subterráneas	Morfología	Atmósfera	Flora	Fauna	Espacios silvestres y libres	Agricultura	Empleo	Ingresos Institucionales	Culturales	Salud y Seguridad	Servicios e infraestructura
Preparación de terreno y siembra	Nivelación	IM	Red	Azul				Azul	Verde	Verde	Verde	Verde				
	Arada	IM	Verde					Verde	Verde	Verde	Verde	Verde				
	Canales de riego	IM	Azul						Verde	Verde	Verde	Verde		Azul		
	Drenaje	IM	Red	Verde	Verde			Verde	Verde	Verde	Verde	Verde		Verde	Verde	
	Conservación de suelos	IM	Azul	Azul	Azul		Azul	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde			
Mantenimiento, crecimiento y cosecha	Surcada y siembra	IM	Azul	Verde		Azul	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde				
	Fertilización	IM	Azul	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	
	Control de malezas	IM	Red	Red	Red	Verde	Verde	Verde	Azul	Azul	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
	Riego	IM	Azul	Red	Verde	Verde	Verde	Red	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
	Quema	IM	Red	Red	Verde	Red	Azul	Red	Verde	Azul	Verde	Verde	Verde	Red		Red
	Corta y alza	IM	Red	Red	Verde	Red	Verde	Red	Azul	Azul	Verde	Verde	Verde	Red		
Procesamiento y transformación de la caña en azúcar	Recepción y lavado	IM		Verde		Azul	Red				Verde	Verde			Verde	
	Molinos	IM				Red	Red				Verde	Verde			Verde	
	Clarificación	IM									Verde	Verde			Verde	
	Evaporadores	IM									Verde	Verde			Verde	
	Cristalización	IM				Verde										
	Centrifugas	IM				Azul										
	Secadores	IM														
	Refinación	IM									Verde	Verde			Verde	

Fuente: Ing. Ramon Tapia Corporacion Azucarera la Estrella, S.A.

Conclusiones

- La ausencia de buenas prácticas de conservación en la producción provoca que el cultivo de la caña requiera cada vez más plaguicidas, y que las tierras se vuelvan asimismo menos fértiles y con menores rendimientos por hectárea,.
- La protección de los recursos ambientales es una preocupación pública en aumento, reflejada en un número también creciente de acuerdos internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre el Cambio Climático que se han ratificado. La atención que se presta actualmente a la protección del medio ambiente debe encauzarse hacia medidas de cumplimiento de esos acuerdos.
- La actividad cañera ha dado grandes avances en aplicar en su mayoría la normativa ambiental que existe relacionada con su actividad, la cual es muy fuerte, sin embargo, señalan que la industria azucarera siempre se ha mantenido debido a sus propios esfuerzos por mejorar su posición competitiva, por lo que todas las mejoras que se han hecho en el tratamiento de desechos, reutilización de algunos de ellos y tratamiento de aguas residuales, han sido en función de una mejora constante en la calidad de su actividad.

Análisis Legal e Institucional

Marco legal e institucional del ambiente en Panamá

- Modernización del marco legal e institucional a partir de la Ley No.41, Ley General del Ambiente de la República de Panamá, el primero de julio de 1998.
- El objetivo fundamental de esta Ley era el de modernizar el aparato legal e institucional del país, para ponerlo a la vanguardia en el abordaje de los asuntos ambientales.
- En el artículo 3 de esta ley se define la política nacional del ambiente en Panamá, constituida por “el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado, que orientan, condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general, en la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente”.

Institucionalidad

- Uno de los aspectos fundamentales de la Ley 41 es la creación “la Autoridad Nacional del Ambiente como la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente”
- También se crea en el Artículo 14 el Consejo Nacional del Ambiente, constituido por tres ministros del Estado nombrados por el Presidente de la República
- Se define que “Las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental, conformarán el Sistema Interinstitucional del Ambiente y, en tal virtud, estarán obligadas a establecer mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre sí, siguiendo los parámetros de la Autoridad Nacional del Ambiente que rigen el Sistema, con el fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder, con coherencia y eficiencia, a los objetivos y fines de la presente Ley y a los lineamientos de la política nacional del ambiente” (artículo 16)

Institucionalidad

- Como parte de la institucionalidad del ambiente se crea también la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, como órgano de consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente, para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial, que también podrá emitir recomendaciones al Consejo Nacional de Ambiente, integrada por no más de quince miembros, en representación del gobierno, sociedad civil y las comarcas.
- Paralelamente se crean las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales del ambiente, en las que tendrá participación la sociedad civil, para analizar los temas ambientales y hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente.

Análisis Legal e Institucional

- Los impactos ambientales resultantes dependerán de la capacidad institucional para hacerle frente al crecimiento en la producción y el comercio
- El TPC incluye cláusulas que podrían quitar las ventajas ganadas con el tratado en caso de incumplimiento reiterado de la legislación ambiental
- A partir de 1998 Panamá cuenta con un marco legal e institucional moderno que se viene fortaleciendo paulatinamente.
- La ANAM, como motor central del sistema, se viene fortaleciendo, pero aún falta fortalecer a otros actores del sistema nacional de gestión ambiental.

Avances

- En Panamá se ha logrado un avance muy significativo en la generación de un marco legal e institucional del ambiente.
- Con la Ley General del Ambiente de 1998 se da logro reorganizar las responsabilidades institucionales y la normativa ambiental.
- De esa forma se logra eliminar uno de los principales problemas que había prevalecido hasta ese momento: la dispersión del marco jurídico y la difusión de responsabilidades.
- En general, en la ANAM se viene siguiendo una actitud proactiva, buscando, los mecanismos para ir depurando la institucionalidad y la normativa ambiental, se retoman en el marco de lo que podría catalogarse como procesos de mejora continua, Esa misma actitud se está transmitiendo a los sectores productivos y a las empresas, muchos de los cuales la asumen mediante procesos de introducción de esquemas de producción más limpia.

Cumplimiento

- Lo más relevante es que, si bien no se logra un cumplimiento del cien por ciento de la normativa existente, si se ha generado capacidad institucional para detectar el incumplimiento y para llevar a los infractores al cumplimiento. El cumplimiento de la normativa en muchos casos funciona como un punto de llegada.
- La ANAM ha diseñado una serie de mecanismos para que los sectores productivos se orienten al cumplimiento. Se hace uso de diferentes mecanismos de denuncia que permiten detectar los problemas.
- También existen mecanismos voluntarios mediante los cuales diferentes sectores acuerdan procesos con la ANAM, y en los que esta entidad facilita instrumentos de diferente índole, como lo son, por ejemplo, diferentes medidas y programas para promover la producción más limpia.

En la dirección correcta

- Se debe seguir avanzando hacia un equilibrio entre medidas de comando y control con el uso de instrumentos económicos de gestión ambiental:
 - pago de servicios ambientales,
 - mecanismos de desarrollo limpio,
 - algunos instrumentos contenidos en los programas de producción más limpia y en los de fomento para la valorización de residuos

Fortalecimiento del sistema nacional de gestión ambiental

- Es conveniente revisar el funcionamiento del sistema como un todo, estudiando la disponibilidad real de recursos materiales y humanos de cada una de las entidades involucradas.
- No basta con tener un motor central, la ANAM en este caso, funcionando adecuadamente, si algunos de los entes del sistema funcionan con algunas limitaciones.

Visión de sistema

- La Contraloría General de la República: personal y recursos para realizar auditorías ambientales
- Ministerio de Educación: incorporación del Eje Transversal de Educación Ambiental en las comunidades
- Ministerio de Salud:
 - Normar, vigilar, controlar y sancionar todo lo relativo a garantizar la salud humana,
 - Aplicación del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos
- Comarcas indígenas y los municipios: contribuir eficazmente en los procesos de protección y conservación de recursos naturales
- Fortalecer Comisiones Consultivas Ambientales provinciales, distritales y comarcales y otras instancias de participación ciudadana
- Cambios curriculares de las universidades para incorporar enfoques ambientales
- Fortalecimiento de otras entidades como:
 - Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias
 - Autoridad Marítima de Panamá y la Fiscalía Superior del Ambiente

Temas para discusión

- ¿Qué se puede hacer para mejorar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental?
- ¿Se están fortaleciendo los otros actores institucionales que deben coordinar con la ANAM para impulsar mejoras en el desempeño ambiental de los sectores productivos?
- La aplicación de normativa existente puede afectar la competitividad de los sectores productivos ?