



**Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura**

**Fortalecimiento de las políticas agroambientales en los países de América
Latina y el Caribe
Proyecto GCP/RLA/195/BRA**

Análisis y diagnóstico de políticas agroambientales en Panamá

**Fortalecimiento de las políticas agroambientales en los países de América
Latina y el Caribe
Proyecto GCP/RLA/195/BRA**

Análisis y diagnóstico de políticas agroambientales en Panamá

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Panamá, 2015

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura – FAO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Gobierno de Brasil

Ministerio de Medio Ambiente
Agencia Brasileña de Cooperación

Cooperación Brasil-FAO

ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS AGROAMBIENTALES EN PANAMÁ

Documento de trabajo elaborado por: Tania Zambrana Villalobos – consultora del proyecto

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2015

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org

Contenido

1	Siglas.....	0
2	Introducción	1
3	Objeto, Metodología, enfoque del estudio y definiciones	2
4	Contexto socio económico y ambiental del país	3
5	Análisis del marco político institucional en materia agroambiental	5
5.1	Marco Normativo General.....	5
5.1.1	Constitución Política de la República de Panamá	5
5.1.2	Planificación y ordenamiento territorial	5
5.1.3	Tratados internacionales globales ratificados	8
5.1.4	Estrategias, Planes o Convenios en el marco del Sistema de Integración Centroamericano	9
5.2	Normatividad e Institucionalidad Ambiental.....	13
5.2.1	Antecedentes y marco normativo ambiental general	13
5.2.2	Cambio climático	17
5.2.3	Uso y gestión del recurso hídrico.....	21
5.2.4	Uso y conservación del recurso suelo	26
5.2.5	Bosques.....	30
5.2.6	Biodiversidad	33
5.3	Normatividad e Institucionalidad agropecuaria	36
5.3.1	Código Agrario	36
5.3.2	Ministerio de Desarrollo Agropecuario.....	38
5.3.3	Regulaciones relativas a agroquímicos y el ambiente	48
5.3.4	Sistema Público Agropecuario Panameño	51
5.4	Otra normatividad et institucionalidad relevante	54
5.4.1	Gestión Integral de Riesgo de Desastres	54
5.4.2	Seguridad alimentaria.....	56
6	Experiencias destacadas.....	57
6.1	Programa de Incentivos Económicos Ambientales de la Autoridad del Canal de Panamá	57
6.2	Modelo de Desarrollo Rural Territorial impulsado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial.....	61
6.3	Cooperativa de Servicios Múltiples Cacao Bocatoreña - COCABO	64
7	Conclusiones y recomendaciones	69
8	Bibliografía	75

Siglas

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACP: Autoridad del Canal de Panamá
ANAM: Autoridad Nacional del Ambiente
ASEP: Autoridad de los Servicios Públicos
BDA: Banco de Desarrollo Agropecuario
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAC: Consejo Agropecuario Centroamericano
CATHALAC: Centro de Agua del Trópico para América y el Caribe
CATIE: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBMAP: Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño
CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCA: Comisiones Consultivas Ambientales
CDB: Convenio sobre Diversidad Biológica
CEPREDENAC: Centro Regional para la Prevención y Atención de Desastres
CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNACC: Comité Nacional de Cambio Climático
CNUDL: Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación
COCABO: Cooperativa de Servicios Múltiples Cacao Bocatoreña
COE: Centro de Operaciones de Emergencias
CONADES: Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONAPHI: Comité Nacional del Programa Hidrológico Internacional
CONEP: Consejo Nacional de la Empresa Privada
COMISCA: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
DDR: Dirección de Desarrollo Rural
DE: decreto ejecutivo
DSV: Dirección de Sanidad Vegetal del MIDA
ECADERT: Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial 2010-2030
EIA: estudios de impacto ambiental
ENA: Estrategia Nacional de Ambiente
ERAS: Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024
ERRC: Estrategia Regional de Cambio Climático
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GIR: Gestión Integral de Riesgo
IDAAN: Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDIAP: Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMA: Instituto de Mercadeo Agropecuario
IPACOOOP: Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
ISA: Instituto de Seguro Agropecuario
PCGIR: Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
PEG: Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
MEDUCA: Ministerio de Educación
MIAMBIENTE: Ministerio de Ambiente
MIDA: Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSALUD: Ministerio de Salud
MIVI: Ministerio de Vivienda
MIVIOT: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MOP: Ministerio de Obras Públicas

MST: Manejo Sostenible de la Tierra
PACA: Política Agrícola Centroamericana 2008 – 2017
PAE: Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario
PCC: Proyecto Cacao Centroamérica
PERFOR: Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales 2008-2022
PIGOT: Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental
PLAN SAN: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2009-2015
PNDF: Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal Sostenible (PNDF)
PNGIRH: Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos
PNRRD: Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de Panamá
P+L: Producción más Limpia
RTCA: Reglamento Técnico Centroamericano
SAF: Sistemas Agroforestales
SE-CAC: Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SIA: Sistema interinstitucional del Ambiente
SICA: Sistema de Integración Centroamericano
SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINAPROC: Sistema Nacional de Protección Civil
SE-CAC: Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SPAP: Sistema Público Agropecuario Panameño
UA: Unidad Ambiental del MIDA
UAS: Unidades Ambientales Sectoriales
UCC: Unidad de Cambio Climático
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

1 Introducción

La Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2012 (Río+20) destacó la urgencia de enfrentar uno de los retos más urgentes y, a la vez, más complejos del paradigma del desarrollo sustentable: la conciliación entre la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la conservación del ambiente.

El Programa de Cooperación Internacional Brasil - FAO, suscrito entre el Gobierno de Brasil y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, identificó la necesidad de fortalecer las políticas agroambientales en los países de la región, como un paso indispensable para avanzar hacia los objetivos de desarrollo sustentable y seguridad alimentaria.

En este marco, desde 2012, se implementa el actual Proyecto “Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe, a través de diálogo e intercambio de experiencias nacionales”.

Como el título del proyecto lo señala, el objetivo es compartir experiencias y aprendizajes entre países de la región en un marco de cooperación Sur-Sur, a partir de la constatación de que existen capacidades y buenos resultados en la aplicación de marcos políticos e institucionales agroambientales. Aunque no hay modelos que funcionen igual para todos los países, los ejemplos concretos de experiencias exitosas podrían servir de referencia o ser adaptados para su implementación en otros contextos. Hasta el momento los países que se han incorporado a la iniciativa son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

De esta manera, el proyecto se propuso: estudiar y documentar las experiencias de países que han incorporado consideraciones agroambientales en sus políticas públicas; extraer lecciones aprendidas de dichas experiencias; organizar diversas actividades regionales que permitan un diálogo sobre el tema, que aborde aspectos como políticas agroambientales y los sistemas productivos ante el cambio climático, la agricultura familiar, las tecnologías de producción alimentaria con base ecológica, la gobernanza y la organización económica para la producción y; la construcción concertada de una propuesta de directrices voluntarias para las políticas agroambientales en América Latina y el Caribe.

El resultado esperado es que las políticas, planes y programas agroambientales en los países de la región, se enriquezcan a partir del conocimiento adquirido mediante el intercambio de lecciones aprendidas y que cuenten a través del documento de Directrices Voluntarias con una orientación específica para mejorar su estrategia de formulación, implementación y monitoreo.

Esto permitirá a su vez apoyar a los países de la región en el avance hacia los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el No. 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible; el No. 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles; el No. 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y el No. 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.

2 Objeto, Metodología, enfoque del estudio y definiciones

El objeto del presente estudio es la realización de un análisis general del marco político-institucional en materia agroambiental para el caso panameño y la presentación de casos destacados nacionales en tanto que experiencias exitosas en la incorporación de consideraciones agroambientales.

El estudio busca a su vez, mediante el análisis, la sistematización y las consideraciones finales, aportar a la comprensión del estado de la política vista desde una perspectiva agroambiental y de sus enlaces intersectoriales actuales y potenciales.

De esta forma, se pretende aportar recomendaciones y orientaciones que puedan ser incorporadas en la implementación de las actuales y futuras políticas e instrumentos del país.

El presente documento describe y analiza las políticas más relevantes en el ámbito nacional, así como la evolución histórica de las mismas, a la luz de un enfoque agroambiental. Para este efecto, se presentan y analizan tanto el marco político, normativo e institucional ambiental visto desde la perspectiva agropecuaria, como el marco político y legal agropecuario en relación a la incorporación de la dimensión ambiental.

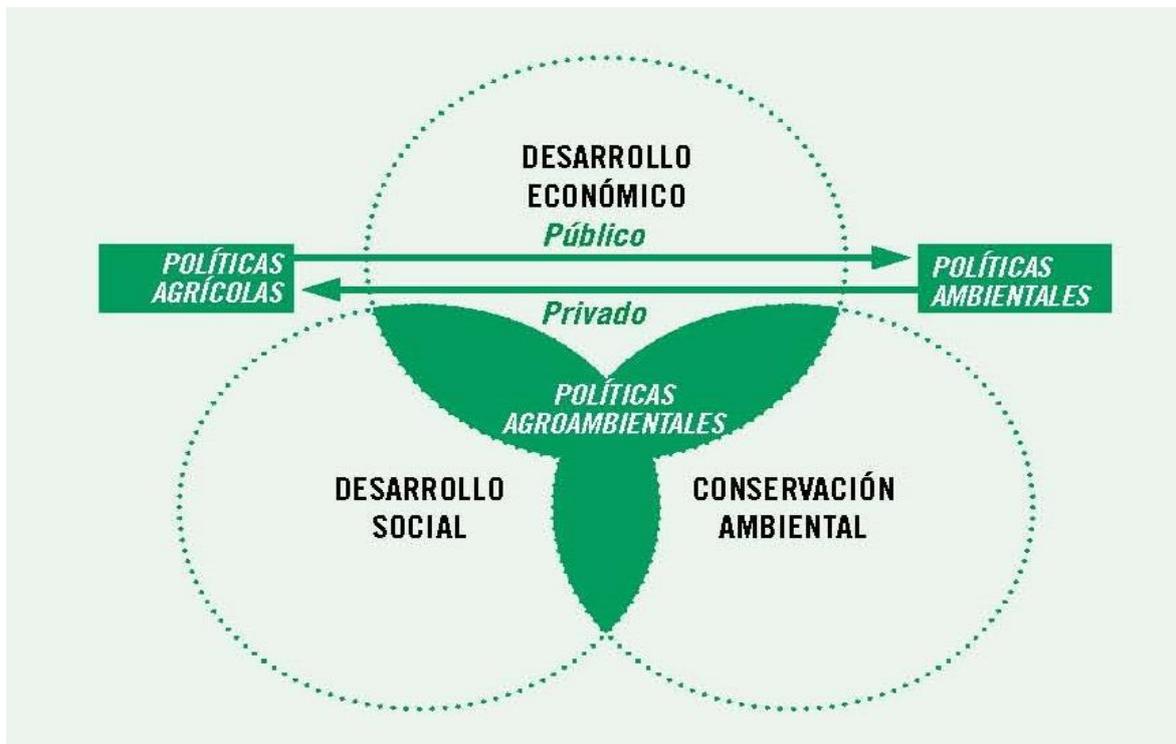
Este análisis se acompaña de breves reseñas sobre el estado actual de los recursos naturales desde la perspectiva de su interacción con la actividad agropecuaria, para de esta forma aportar en la comprensión de si la normatividad e instrumentos vigentes están logrando o no cumplir su cometido.

Para la elaboración del presente documento se contempló la realización de entrevistas con actores claves la revisión detallada de la normatividad vigente y de fuentes bibliográficas, la realización del Diálogo Nacional sobre Políticas Agroambientales y finalmente la realización de 4 talleres focales que exploraron más en detalle los siguientes temas: educación extensión y sensibilización; elementos económicos y financieros para el fomento del enfoque agroambiental; planificación y ordenamiento territorial e; incorporación del enfoque ambiental en la institucionalidad agropecuaria.

Pero, qué es una política agroambiental? Las Políticas agroambientales son entendidas como un conjunto integrado de medidas e instrumentos adoptados por los Estados que incluyen criterios ambientales explícitos para la producción agrícola, ganadera, forestal, la pesca y acuicultura, con el fin de ampliar los potenciales beneficios ambientales de estas actividades y reducir los impactos nocivos que pueden comprometer los servicios ecosistémicos, la seguridad alimentaria y nutricional y contribuir al desarrollo rural sostenible.

De forma general, las políticas agroambientales se pueden considerar como instrumentos para la implementación de los principios del desarrollo sostenible, aplicados a los sectores productivos agrícola y forestal. De esta manera, las políticas agroambientales tienen un triple desafío: 1) la viabilidad económica en la producción de alimentos; 2) la conservación del ambiente y los recursos naturales; y 3) el compromiso de combatir la pobreza rural y garantizar la seguridad alimentaria.

Figura 1: Representación de como las políticas agroambientales se insertan dentro del paradigma de la sostenibilidad



La superposición de áreas indica objetivos compartidos entre las políticas agroambientales y las demás políticas sectoriales. Las interrelaciones entre políticas agrícolas y ambientales implican establecer protocolos de acción coordinados entre los sectores. Los objetivos se insertan y plantean de acuerdo a los principios de las tres dimensiones de la sostenibilidad: desarrollo social, desarrollo económico y conservación ambiental.

La mitigación y la adaptación al cambio climático constituyen a su vez uno de los objetivos centrales de las políticas agroambientales (creo que por esta razón, al citar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se debe incluir el N° 13- Acción por el Cambio Climático). A través de la implementación de mejoras en los procesos productivos, protección del medio ambiente y uso más eficiente de los recursos naturales, es posible avanzar en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y en la reducción de las vulnerabilidades asociadas al cambio climático (adaptación).

3 Contexto socio económico y ambiental del país

Entre 2000 y 2012, Panamá duplicó el tamaño de su economía pasando de US\$11.37 mil millones a US\$25.75 mil millones con un crecimiento económico promedio de 8%. Esto ha contribuido a que la tasa de pobreza general en el país se reduzca del 48.4% en 2002 al 27% en 2011, mientras que la pobreza extrema se redujo del 21% al 11% en el mismo período (Banco Mundial, 2013).

Sin embargo, la dinámica de crecimiento de la economía se ha concentrado en el sector terciario y en un limitado espacio de la geografía nacional (7% del territorio), generando grandes desequilibrios en el desarrollo territorial, e inequidades en la distribución del ingreso y en la entrega y calidad de servicios básicos.

Se observa por tanto que para el 2011, la pobreza en las áreas rurales era del 52.1% y la población que vivía en extrema pobreza del 26.4%, es decir casi el doble en ambos casos en relación con la

población pobre del país. Este panorama es todavía más agudo en las áreas indígenas, donde el 96.3% son pobres y un 85% es extremadamente pobre, índices casi 4 y 8 veces mayores que la población en general.

Este acelerado proceso de crecimiento en un período relativamente corto, realizado mayormente fuera de un marco de planificación estratégico de desarrollo, está generando profundas transformaciones que no necesariamente mejoran la economía y sostenibilidad rural.

La segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2011), señala que “Panamá enfrenta una problemática ambiental compleja que abarca desde la destrucción de los recursos forestales; de la biodiversidad; degradación de los suelos agrícolas; contaminación de sus aguas interiores y litorales; (...) situación vinculada a la desintegración de las estructuras de relacionamiento de la sociedad panameña con su entorno natural.”

Entre el 2000 y el 2008 la tasa de cobertura boscosa pasó de un 45% a un 42% del territorio nacional; en 2008 se observaba una tasa de pérdida de la biodiversidad original; entre el 2004 y el 2013 el porcentaje de territorio nacional afectado por procesos de sequía y desertificación pasó del 20 al 28% y; según el Programa de Monitoreo de la Calidad del Agua, se evidencia una situación de deterioro progresivo de la calidad del agua en buen número de cuencas y corrientes hídricas.

Por otra parte, la CEPAL estima que al menos en los últimos 10 años en Panamá, el sector agropecuario ha mostrado condiciones de cambio, mayormente de contracción. El aporte del sector al PIB nacional ha caído de 7.2% en el 2000 a 3.7% en el 2012, la productividad por trabajador agrícola ha disminuido para el mismo periodo de 1.9% y la cantidad de productores y la superficie ocupada por la actividad agropecuaria ha disminuido respectivamente de 2.8% y 2.6% del 2001 al 2010.

El débil crecimiento de la producción agropecuaria, su baja productividad y la composición de la misma, ha significado que sea insuficiente para atender la demanda nacional, dando lugar a una creciente dependencia de las importaciones de alimentos. Desde el año 2009 la balanza comercial agrícola se ha vuelto negativa en el sector agropecuario. En el último quinquenio se observa que las importaciones de alimentos han crecido a un ritmo superior al 20% anual hasta alcanzar los 550 millones de dólares; en paralelo, el precio de los alimentos en el país ha ido creciendo de forma sostenida a una media superior al 7% anual¹.

Se observa que tanto la agricultura de subsistencia como el sector agropecuario orientado al consumo doméstico, transfieren un parte de sus costos sobre el ambiente, compensando de esta manera, su baja productividad y eficiencia tecnológica en el uso de los recursos productivos.

Adicionalmente, se observa hoy en día que cada vez más el sector agropecuario está compitiendo por recursos, en especial tierra y agua, con sectores mucho más pujantes de la economía como ser la minería, la generación eléctrica y el desarrollo inmobiliario. Esta situación pone en riesgo la situación socio-económica, ya de por sí bastante precaria de la población rural, y presiona aún más los recursos naturales.

De hecho, el mayor reto en el uso y manejo de los recursos naturales en aras de la seguridad alimentaria, será dar respuesta a la demanda creciente de productos agrícolas con precios competitivos, mientras, al mismo tiempo, se conservan los recursos que sustentan la producción y brindan servicios ecosistémicos críticos para así, lograr mantener la calidad de vida y la subsistencia de la población.

Adicionalmente, los efectos cada vez más sentidos del cambio climático en el país (sequía, erosión, incremento de la temperatura, disminución de la resistencia de los cultivos a las plagas entre otros)

¹ Gobierno de Panamá. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019.

con la consecuente disminución en el rendimiento de la producción agrícola y el deterioro en las condiciones de los recursos naturales (bosques, tierra y acuíferos) son una amenaza real a la seguridad alimentaria nacional.

A su vez, los ecosistemas juegan un rol fundamental para la regulación y limitación de los efectos del cambio climático además de constituir sumideros de carbono que son fundamentales en un esquema global de lucha contra el cambio climático.

Por todas estas razones no es posible en un escenario a largo plazo considerar la función agropecuaria y la seguridad alimentaria sin la incorporación de criterios ambientales que garanticen sostenibilidad a todos los niveles. Esta situación es particularmente importante en Panamá donde todavía 37% de la población del país vive en áreas rurales y de la cual, más de la mitad es pobre y depende principalmente de las actividades agropecuarias para su subsistencia.

4 Análisis del marco político institucional en materia agroambiental

4.1 Marco Normativo General

4.1.1 Constitución Política de la República de Panamá

La Constitución política de Panamá contempla un capítulo sobre el “régimen ecológico” y otro sobre el “régimen agrario”².

En el primero se incluyen principios rectores en materia ambiental que guían la protección de los recursos naturales. Así, reconoce como “deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana”. A su vez define el deber del estado y de todos los habitantes de “propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.” Establece también que es deber del Estado reglamentar y fiscalizar el aprovechamiento de los recursos renovables para que “se lleve a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia”

En cuanto al régimen agrario la Constitución establece que “El Estado prestará atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentará el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación, a fin de mantenerlo en condiciones productivas y garantizará el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa”.

El deber del propietario de la tierra y el rol regulador del Estado en cuanto a la preservación de los recursos naturales productivos queda claramente plasmado en el artículo 125: “El correcto uso de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley de conformidad con su clasificación ecológica, a fin de evitar la subutilización y disminución de su potencial productivo”.

4.1.2 Planificación y ordenamiento territorial

El concepto de ordenamiento territorial inicia en Panamá a mediados del siglo veinte con el objetivo primordial de generar un crecimiento ordenado en los principales centros urbanos del país. Entre las primeras normativas que dirigen este proceso destaca la Ley 9 de 1973 que crea el Ministerio de Vivienda (MIVI) con la finalidad de asegurar de manera efectiva la ejecución de una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Debido a la explosión inmobiliaria en el Área Metropolitana de Panamá y en ciertas zonas del interior del país con gran desarrollo turístico y debido a la necesidad de gestionar las áreas revertidas, la normativa evoluciona y surge el Decreto Ley 36 de 1998 que

² Capítulos 7 y 8 respectivamente.

aprueba el Reglamento Nacional de Urbanizaciones. Así, aparece por primera vez el ordenamiento a mediano y largo plazo en el marco de un Plan de Desarrollo que tiene la finalidad de regular el uso racional del suelo en zonas urbanas.

Posteriormente, mediante la Ley 6 de 1 de febrero del 2006 y el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo del 2007, “Por el cual se reglamenta la Ley 6 del 1 de febrero del 2006”, se definen los instrumentos legales que basados, en metodologías y criterios científicos-técnicos, marcan los lineamientos para el ordenamiento territorial a nivel nacional. A partir de este momento la competencia del MIVI, trasciende las áreas urbanas y cubre la totalidad del territorio incluyendo las áreas rurales. Para el ejercicio de este mandato, con la Ley 61 del 2009, el MIVI se transforma en Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y se crea en su seno el Vice Ministerio de Ordenamiento Territorial, que se encarga de coordinar la elaboración de las políticas, normativas e instrumentos necesarios en el tema a nivel nacional.

Paralelamente, el ordenamiento ambiental se introduce en la normatividad en 1998 con la Ley 41 General del Ambiente, como principal herramienta de gestión ambiental y determina que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), actualmente el Ministerio de Ambiente “promoverá el establecimiento del ordenamiento ambiental del territorio nacional y velará por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo, en coordinación con las autoridades competentes”.

En el año 2002, a través de la Ley 44 se establece el régimen administrativo especial para el manejo, protección, y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá y se le asigna competencias a la ANAM hoy MIAMBIENTE, para que a nivel de cuencas hidrográficas establezca criterios e indicadores para la elaboración de planes de ordenamiento y planes de manejo para el desarrollo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas.

En el año 2003, como uno de los objetivos del proceso de implementación de la política ambiental, se desarrolla el Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT) con el objetivo de: “Armonizar los instrumentos de gestión ambiental territorial, conceptos, planes existentes, metodologías participativas que permitan el mejor uso de los suelos del país en atención a su aptitud ecológica y capacidad de carga, sobre la base de políticas diseñadas para tales efectos”. El PIGOT, aunque estructurado desde la institucionalidad ambiental, constituye hasta el día de hoy el instrumento de mayor alcance nacional y el intento más cercano de elaboración de un Plan Nacional Estratégico de gestión de recursos con un enfoque integral.

Estos antecedentes explican el actual “doble enfoque” y doble “liderazgo institucional” con el que se ha abordado hasta el momento el ordenamiento territorial en Panamá, por un lado con una orientación predominantemente urbana y por otro lado, con una orientación ambiental. Esta situación ha resultado en una aplicación relativamente débil del ordenamiento territorial y un desarrollo limitado y generalmente paralelo de instrumentos de planificación que en pocas ocasiones se han llegado a retroalimentar.

Actualmente y según la información presentada por el Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019 (PEG), a nivel supra-distrital solo se cuenta con Planes de Desarrollo urbano de las zonas metropolitanas del Atlántico y Pacífico, y el Plan de Desarrollo del área del canal. A nivel regional se cuenta con Planes Indicativos de Ordenamiento Territorial para las Provincias Centrales, Darién, Chiriquí, Bocas del Toro y Colón que fueron desarrollados en el marco del Programa del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero que no tuvieron continuidad ni seguimiento en años recientes. A nivel distrital se han elaborado 15 Planes de Ordenamiento Territorial pero solo 5 han sido aprobados por resolución ministerial.

En relación al ordenamiento ambiental, según la información recopilada por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)³ se cuenta para la escala nacional con el PIGOT, a nivel provincial y/o comarcal con 2 Planes de Ordenamiento Territorial Ambiental, 2 a nivel distrital y 3 a nivel de cuencas hidrográficas. Igualmente se cuenta con 6 Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas de los cuales tres cuentan a su vez con un análisis de vulnerabilidad al cambio climático y un plan de adaptación⁴.

Es importante señalar que existen planes de ordenamiento territorial terminados pero que no cuentan con una resolución ministerial, por lo cual no están vigentes.

El ordenamiento y gestión de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, constituye el caso más avanzado en la materia en el país, su desarrollo y características están detallados en el estudio de caso del capítulo 5.1.

Adicionalmente es importante considerar, el proceso de Descentralización de la Administración Pública que define también competencias e instrumentos en materia de ordenamiento institucional.

La Descentralización de la Administración Pública, adquirió rango constitucional con la Reforma del 2004, la Ley 37 de Descentralización de la Administración Pública se aprobó en el 2009 pero fue puesta en suspenso hasta el final de la anterior gestión gubernamental por la Ley 77 del mismo año. Está previsto que el proceso de descentralización retome a partir de este año.

Como lo indica el PEG “el marco legal a partir del cual es posible formular en Panamá planes de ordenamiento ambiental, urbanístico e integral del territorio resulta particularmente profuso. Tanto la Ley de Ambiente (...), la de Desarrollo urbano (...) y la Descentralización (...) establecen sistemas jerarquizados de planificación territorial que comprenden desde planes nacionales a planes locales. Por tanto se evidencia una ausencia de un sistema político-institucional superador e integrador de la multiplicidad de sistemas e instrumentos de planificación”.

Desafíos agroambientales en el marco del ordenamiento territorial

El Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 plantea que “La sostenibilidad y competitividad del sistema productivo del país ha de descansar en la identificación y uso adecuado de las potencialidades productivas del territorio, generando los instrumentos y capacidades que garanticen su uso sostenible, revirtiendo el proceso de degradación progresiva del capital natural disponible que actualmente se registra”.

Igualmente destaca que Panamá presenta hoy en día la “necesidad de un ‘plan maestro’ de país (...) con una determinada estrategia, con visión de largo plazo y amplio y activo respaldo social, y de ‘un’ determinado plan de ordenamiento y desarrollo territorial que la exprese, formalice y de coherencia”.

Para esto será necesario algún tipo de instrumento normativo de nivel general que armonice las legislaciones y la institucionalidad existentes. Los aspectos de gobernabilidad serán fundamentales y deberán establecerse responsabilidades aunque compartidas, delimitadas para cada actor.

Específicamente en el marco de la producción agropecuaria, el ordenamiento territorial y en especial un ordenamiento ambiental, que garantice un equilibrio territorial entre el aprovechamiento de los recursos naturales (tierra, agua, suelos) y su conservación para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos que estos proveen, tanto para el bien estar de la población, como para el mantenimiento de la misma sostenibilidad y competitividad de la

³ CATIE. Análisis y recomendaciones para el ordenamiento territorial y la gestión sostenible de la tierra frente al cambio climático en Centro América. 2014

⁴ Río Tabasará, Río Chucunaque y Río Chiriquí Viejo.

producción agropecuaria, es hoy en día un verdadero desafío en Panamá.

Así mismo se observan conflictos cada vez más frecuentes por problemas ligados a la desordenada ocupación del territorio y de la inadecuada valorización de los recursos naturales. Los más destacados son el uso de áreas de vocación productiva para proyectos inmobiliarios que desplazan la producción agropecuaria hacia zonas menos aptas y contribuyen en última instancia al avance de la frontera agrícola. Igualmente se observan conflictos por la aplicación de pesticidas en zonas productivas que están demasiado cercanas a zonas de habitación. Finalmente existen cada vez más conflictos a nivel de ciertas cuencas hidrográficas que presentan problemas de disminución de caudal o contaminación de aguas en las partes bajas de la cuenca.

El PEG plantea como uno de sus principales objetivos de gestión el “Desarrollo e implementación de instrumentos de planificación y gestión que regulen la ocupación del territorio bajo criterios de sostenibilidad, que contribuyan a disminuir las asimetrías y elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial”.

Los planes de ordenamiento territorial y ambiental serán una herramienta fundamental para este enfoque, pero será a su vez necesario trabajar sobre la actualización del catastro rural, el desarrollo de una ley de suelos y una zonificación detallada del territorio en base a una caracterización actualizada de la vocación ecológica y productiva del suelo.

En tanto que el ente rector del sector agropecuario, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), debería jugar un rol activo y constituirse parte de la institucionalidad de este proceso. En este sentido, es importante:

- Compatibilizar los estudios de suelos, de zonificación agroecológica y de vulnerabilidad al cambio climático que se encuentran tanto en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario como en el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) para elaborar un mapa único de vocación de uso de suelos.
- Fomentar conjuntamente con el MIAMBIENTE y participar activamente en el desarrollo de la Ley de Suelos que permitirá organizar, aplicar y fiscalizar el cumplimiento de la zonificación del territorio.
- Desarrollar y reforzar los criterios agropecuarios, considerando un enfoque sistémico y fomentando la comprensión de la multifuncionalidad de la agricultura, en los organismos que estarán encargados del ordenamiento territorial, en particular el MIVIOT, el MIAMBIENTE, y los Gobiernos Provinciales y Municipales.

4.1.3 Tratados internacionales globales ratificados

Conforme lo establece la Constitución Nacional en el artículo cuarto, la República de Panamá “acata las normas del Derecho Internacional” y en virtud de ello ha suscrito numerosos Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente entre los cuales se destacan:

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y Protocolo de Kioto

La República de Panamá firmó la CMNUCC en 1993 y la ratificó mediante la Ley 12 de 1995. La CMNUCC es el máximo instrumento internacional para la gestión del cambio climático a nivel global y su objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. El Protocolo de Kioto, adoptado bajo el marco de la CMNUCC, fue firmado en 1998 y ratificado en 1999.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado mediante la Ley 2 de 1995, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la

participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; reconoce que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo y que se precisan inversiones considerables para conservar la diversidad biológica.

La Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación (CNULD)

La República de Panamá, acoge La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación, mediante la Ley No. 9 del 3 de Enero de 1996 y Depósito de Ratificación el 4 de Abril de 1996. La CNULD establece compromisos que contraen los países afectados para preparar y ejecutar programas de acción destinados a prevenir la degradación de las tierras, luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.

El detalle de la evolución de la normativa e institucionalidad panameña a raíz de la ratificación de estas convenciones se encuentra detallada en el capítulo 4.2 Normatividad et Institucionalidad Ambiental.

4.1.4 Estrategias, Planes o Convenios en el marco del Sistema de Integración Centroamericano

El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) a través de sus distintos órganos sectoriales ha logrado un importante avance en la incorporación de nuevas temáticas y enfoques de desarrollo, así como en la construcción de diversos instrumentos regionales, en muchos casos de última generación, que han propiciado el avance en la normatividad de sus distintos países miembros.

Igualmente el SICA cuenta con distintas estructuras y niveles de coordinación interregional, tanto de nivel político (Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, y Consejos sectoriales de Ministros) como técnico (a través de los comités y sub comités técnicos regionales) que fomentan el intercambio de experiencias entre países y la construcción de agendas comunes para los principales desafíos del subcontinente. La agenda común centroamericana en las negociaciones de cambio climático y la Estrategia Centroamérica de Desarrollo Territorial son un ejemplo de estas dinámicas.

Por su parte, los mecanismos de coordinación entre los distintos órganos sectoriales del SICA, han logrado contribuir a su vez en el desarrollo de enfoques y agendas multidimensionales e intersectoriales a nivel regional y nacional. Este es el caso por ejemplo de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud y, de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

A continuación se presentan los instrumentos⁵ más destacados que han generado pautas conceptuales, normativas y/o institucionales relativas a la interacción del sector agropecuario con el ambiental, tanto a nivel regional como nacional.

Política Agrícola Centroamericana 2008 – 2017 (PACA)

Para orientar las acciones regionales en el sector agropecuario, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) aprobó la Política Agrícola Centroamericana 2008 – 2017, “Agricultura competitiva e integrada para un mundo global”, la cual fue acogida por los Jefes de Estado y de los Gobiernos del SICA el 12 de diciembre de 2007.

⁵ www.sica.int

La PACA descansa sobre dos ejes articuladores: i) competitividad y agronegocios y ii) financiamiento y gestión de riesgos. En el primer eje se incluyen las áreas de política relacionadas con el comercio intra y extrarregional, sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos y tecnología e innovación. En el segundo eje se incorporan la promoción del financiamiento rural y la gestión de riesgos.

Además de estos dos ejes, se han definido tres temas transversales que tienen que ver con: la atención especial que requiere la pequeña agricultura empresarial, el compromiso con la gestión ambiental y, las acciones necesarias en cuanto al desarrollo de la institucionalidad nacional y regional para garantizar la ejecución de la PACA.

El subcomité de cambio climático y gestión de riesgo del CAC, trabaja en la importante conciliación de las agendas de Gestión Integral de Riesgo y de Cambio Climático para el sector agropecuario. El punto focal para este subcomité en Panamá es Unidad Ambiental del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). En el marco del trabajo de este comité y con apoyo de la FAO se ha desarrollado el Proyecto “Establecimiento e institucionalización de un sistema de formación de capacidades en resiliencia para los territorios de Centroamérica y República Dominicana en el marco de las estrategias y políticas del CAC” en el cual Panamá está participando.

Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS)

La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud se aprueba en el 2010 y es una iniciativa regional, consensuada y liderada por el CAC, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA). La ERAS se constituye con un modelo del abordaje transversal de la gestión ambiental. Se sustenta en cinco ejes estratégicos interrelacionados (Manejo Sostenible de Tierras, Cambio Climático y Variabilidad Climática, Biodiversidad, Negocios Agroambientales, Espacios y Estilos de Vida Saludables), un conjunto de líneas de acción y medidas generales y previsiones de organización para su ejecución bajo una visión regional intersectorial unificada.

La ERAS significó a nivel regional un avance conceptual importante al conjugar de manera estructurada diferentes enfoques sectoriales y por vez primera, a nivel regional, desarrollar en detalle el enfoque agroambiental y su estrecha relación con la salud y bienestar humano. Al haber surgido de un esfuerzo conjunto de los ministros de agricultura, ambiente y salud, contribuyó y contribuye a promover, la siempre difícil tarea de coordinación intersectorial tanto a nivel regional como nacional.

Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial 2010-2030 (ECADERT)

La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial 2010-2030 es una iniciativa liderada por el CAC y fue aprobada por los Ministros de Agricultura el 12 de marzo del 2010 y a nivel presidencial el 30 de junio de ese mismo año. La ECADERT busca generar oportunidades y fortalecer capacidades para que la población de los territorios rurales pueda mejorar significativamente la calidad de la vida en ellos. También para que pueda contar con una sólida institucionalidad social que impulse y facilite un desarrollo solidario, incluyente y sostenible, fundamentado en las potencialidades de sus territorios como espacios socio-geográficos cuyos habitantes construyen modos de vida propios e identidades compartidas.

La ECADERT es uno de los instrumentos que ha logrado mayor institucionalización en la región. A nivel regional se ha constituido una comisión integrada por un representante del gobierno y otro de la sociedad civil para cada país. Se estableció, además, una Red Centroamericana y del Caribe de Grupos de Acción Territorial, y la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial (PRAT)⁶.

⁶ La PRAT está constituida por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)”.

El Fondo Regional de Desarrollo Rural Territorial, que constituye uno de los instrumentos más importantes para implementar la Estrategia, ha logrado un buen avance gracias al apoyo de la AECID en un primer tiempo y del Gobierno de Taiwán posteriormente. Este fondo ha apoyado varias iniciativas surgidas de procesos de institucionalización de los grupos de acción territorial⁷ en todos los países miembros. Estas iniciativas han logrado en muchos casos construir antecedentes de trabajo a nivel territorial y conjuntamente con otros elementos, han logrado apoyar la concretización del enfoque territorial en los distintos países.

Panamá ha sido uno de los países precursores en la implementación de un enfoque multidimensional territorial desde la institucionalidad agropecuaria. Este año el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) ha asignado recursos nacionales para apoyar la implementación del Plan Bianual de la Comisión Nacional de la ECADERT. La experiencia de desarrollo rural territorial del MIDA ha sido objeto de uno de los estudios de caso seleccionados para este Diagnóstico y se puede encontrar en el capítulo 5.2.

Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) - 2010

Ante la frecuencia y amplitud de desastres asociados fenómenos climáticos, la agenda regional centroamericana relativa al cambio climático cobra cada vez más fuerza y se consolida progresivamente en los últimos años.

En 1993 los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suscriben el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos dando una señal clara de compromiso con el tema y deciden “iniciar un proceso de amplia participación de todos los sectores de la sociedad para construir una estrategia común para enfrentar los impactos del cambio climático...”. A partir de ese mandato y en sucesivos procesos y reuniones durante 2008 y 2009, la región, encabezada por el Consejo de Ministros de Ambiente de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, desarrolla y aprueba la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) en noviembre del 2010.

La ERCC presenta 6 áreas estratégicas de acción: i. Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio y Variabilidad Climática, y Gestión del Riesgo; ii. Mitigación; iii. Fortalecimiento de capacidades; iv. Educación, comunicación y participación ciudadana; v. Transferencia de Tecnologías vi. Negociaciones y Gestión Internacional.

Así mismo, la prioridad general establecida por la ERCC es la Reducción de la Vulnerabilidad y la Adaptación al cambio climático y entre sus líneas de trabajo prioritarias se encuentran por una parte, la atención a los eventos climáticos extremos y la gestión del riesgo, y por otra, la agricultura y la seguridad alimentaria.

En la reunión de julio del 2011 los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, acogen la ERCC y determinan varios puntos de acción relativos al cambio climático entre los cuales destaca el mandato de coordinación entre la CCAD y el CAC a “realizar acciones conjuntas, para reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático que padece el sector agrícola, con graves consecuencias sobre la seguridad alimentaria, en especial de la poblaciones más vulnerables (...)”. Así mismo se definen varios puntos de acción relativos a la gestión integral de riesgo y en especial “ejecutar de manera progresiva la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) que define lineamientos de enfoque multisectorial y territorial (...).

Es importante también resaltar, que la aprobación de la ERCC, constituye un hito para la integración regional al habilitar un instrumento armonizado de política pública, que orienta la posición común

⁷ Los grupos de acción territorial, constituyen una alianza entre la sociedad civil, los gobiernos locales y los representantes territoriales de los gobiernos centrales que ha logrado formalizarse y desarrollar un plan estratégico y un programa de inversiones.

centroamericana en la agenda global ambiental y en las negociaciones internacionales sobre Cambio Climático.

En este sentido, Centroamérica dos pilares fundamentales que son la responsabilidad compartida pero diferenciada y el reconocimiento de su especificidad y gran vulnerabilidad por su especial situación y configuración geográfica.

Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR) - 2010

En la XXXV reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana de junio de 2010, se aprueba la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) bajo el liderazgo del Centro Regional para la Prevención y Atención de Desastres (CEPREDENAC).

Con su aprobación, la PCGIR se convierte en el principal instrumento de política pública regional para orientar Centroamérica hacia la reducción y la gestión integral del riesgo en el marco de una visión de desarrollo integral de la región y los países. La PCGIR promueve a su vez la consolidación e integración de sistemas interinstitucionales y multisectoriales, la importancia de lograr mayores niveles de participación en los procesos de desarrollo y en las instancias de toma de decisión nacional, y la importante vinculación de la gestión integral del riesgo con el nivel territorial.

La aprobación de la PCGIR brindó la base necesaria para que la temática de la Prevención y Mitigación de Desastres Naturales y de los efectos del Cambio Climático se constituyera en uno de los cinco ejes prioritarios de los países del SICA⁸.

El planteamiento del CEPREDENAC reconoce que el aumento de la ocurrencia de eventos catastróficos en la región, si bien está ligada al fenómeno del cambio climático, es debido principalmente a factores estructurales de construcción de la sociedad. Entre los factores contemplados, se menciona:

- *El incremento progresivo de los niveles de amenaza en zonas rurales a través de procesos de degradación ambiental que derivan del fenómeno de la pobreza y que afecta a amplias franjas de la población en Centroamérica.*
- *El empobrecimiento de las zonas rurales con el consecuente deterioro de las condiciones de vida y la baja capacidad económica de sus habitantes para absorber el impacto de nuevos desastres.*

Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales 2008-2022 (PERFOR)

El Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (PERFOR) fue aprobado en el año 2008 por el Consejo de Ministros de Ambiente y por el Consejo de Ministros de Agricultura, para un horizonte de 15 años o más (2008-2022+). El PERFOR se desarrolla como un instrumento orientador, con un enfoque multifuncional, intersectorial y ecosistémico, el cual busca orientar y apoyar las actividades de los Servicios Forestales de los países miembros del SICA.

En el año 2013, el Grupo Técnico de Bosques propone al Consejo de Ministros de Ambiente de la CCAD la construcción de un proceso de revisión y actualización del PERFOR, que se propone identificar los principales cambios a considerar dentro de la cadena de resultados del PERFOR y la optimización de su Sistema de Monitoreo y Evaluación regional. Para esto se analizan en detalle las interrelaciones existentes entre el bosque y i. Las Plantaciones Forestales, Comercio e Industria; ii. La Biodiversidad; iii. La Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural; iv. La Energía Rural; v. El Cambio Climático; y vi. La Gestión de Riesgo y Desastres.

⁸ En la cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, realizada el 20 de julio de 2010 en El Salvador, se da un nuevo impulso al proceso de integración regional a través del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares: A. Seguridad democrática; B. Prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; C. Integración social; D. Integración económica y el E. Fortalecimiento de la institucionalidad regional.

Como resultado de ese proceso en octubre del 2014, las autoridades del CCAD y del CAC lanzan el documento actualizado del PERFOR que tiene como objetivo principal mejorar la gestión, gobernanza y clima de negocios de los territorios con ecosistemas boscosos, plantaciones forestales y sistemas agroforestales de los países del Sistema de la Integración Centroamericana.

Es importante destacar el avance conceptual brindado por este documento que trata de superar la tradicional “separación que se observa entre el tema de conservación –más ligado a la biodiversidad-; el manejo forestal sostenible –más ligado a clásico sector forestal productivo con predominio del enfoque extractivista y maderero-; y el desarrollo agropecuario -vinculado a la producción de alimentos y a generación de divisas- que se refleja en un ordenamiento institucional diferenciado (...) y ha producido una polarización entre las políticas sobre los bosques, que afecta a todo el conjunto de la relaciones entre la sociedad y la naturaleza”.

Estrategia Regional Ambiental Marco 2014 (ERAM)

La Estrategia Regional Ambiental Marco fue aprobada por el Consejo de Ministros de CCAD en diciembre de 2014, como resultado de un inédito, amplio e incluyente proceso de consulta. La ERAM plantea el objetivo de “promover la integración ambiental de la región para el desarrollo económico y social de sus pueblos, articulando esfuerzos y potencializando los recursos disponibles”

Como resultado de los talleres de consulta realizados con los actores clave de la región, se identificaron las principales líneas estratégicas que constituirán las prioridades que se impulsarán en los próximos años desde la CCAD: i. Cambio Climático y Gestión del Riesgo; ii. Bosques, Mares y Biodiversidad; iii. Gestión Integral del Recurso Hídrico; iv. Calidad Ambiental; v. Comercio y Ambiente y; Mecanismo de financiamiento.

La ERAM responde de manera integral a tres Convenciones Marco de la Organización de las Naciones Unidas: la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación y Sequía. Así mismo, el enfoque de la Estrategia Regional busca integrar los esfuerzos de otros subsistemas del SICA y los esfuerzos nacionales con el fin de facilitar y promover en cada uno de los países las acciones necesarias para asegurar la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas de la región.

4.2 Normatividad e Institucionalidad Ambiental

Para fines de este capítulo, se presentará primeramente la evolución de la legislación, políticas e instrumentos ambientales de orden general, así como las evoluciones respectivas en el ámbito del cambio climático.

Seguidamente se explorará la legislación, políticas e instrumentos relativos a los distintos recursos que entran en relación con la actividad agropecuaria: suelos, recursos hídricos, bosque y biodiversidad.

Para cada una de estas secciones, se hará una breve reseña de la situación actual de los recursos naturales desde el enfoque de la interacción con el sector agropecuario, para orientar el análisis hacia las situaciones que se necesitan enfrentar.

4.2.1 Antecedentes y marco normativo ambiental general

La Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE), fue la primera instancia pública encargada de gestionar los recursos naturales, se crea mediante la Ley 12 de 1973, como una dependencia del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En el año 1986, mediante la Ley 21 la Dirección Nacional RENARE se convierte en una entidad autónoma del Estado con el nombre de Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

A partir de la cumbre de Río de Janeiro (1992) y la adopción del Convenio sobre Diversidad Biológica y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en el año 1995 y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación en 1996, Panamá inicia un proceso de reconocimiento, entendimiento y fortalecimiento de la gestión ambiental.

La Ley 41 General de Ambiente se promulga en 1998 y señala que “La política nacional de ambiente constituye el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado, que 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 del ambiente”.

Para cumplir ese mandato, la Ley 41:

- Crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) entidad autónoma rectora del estado en materia de recursos naturales y del ambiente.
- Define la Política Nacional del Ambiente, sus principios y lineamientos.
- Establece el Sistema Interinstitucional del Ambiente como instancia de coordinación intersectorial.
- Establece las Comisiones Consultivas como instancias de consulta y de participación de la sociedad civil.
- Sienta las bases para instrumentos de gestión y política ambiental, tales como el ordenamiento del territorio y el proceso de evaluación de impacto ambiental.
- Crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).
- Regula principios de aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables y no renovables y establece medidas de fiscalización y penalización.

Dando continuidad a los compromisos que emanan de la puesta en marcha de los principios, normas, estructuras y políticas contenidas en la Ley 41, General del Ambiente, en 1999 se promulga la Estrategia Nacional de Ambiente (ENA) 1999-2020 que tiene como objetivo adoptar medidas y acciones adecuadas por parte de la población panameña para el correcto uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente.

Entre los ejes fundamentales de la ENA, se encuentran valorar el patrimonio ambiental, adecuar mecanismos de conservación, recuperar los recursos ambientales desarrollando y fortaleciendo la capacidad institucional del ambiente. La ENA es una herramienta de largo plazo que recomienda su revisión y ajustes cada quinquenio. Fue actualizada una primera vez para el periodo 2008 -2012.

El Decreto Ejecutivo 57 del 2000 reglamenta conformación y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales (CCA) y su interacción con los Gobiernos provinciales, distritales, locales en tanto que mecanismos formales de participación ciudadana y coordinación intersectorial a nivel central y regional como establecido por la Ley 41 General del Ambiente.

En el año 2002 se aprueba la Ley 44 del 2002 que define el Régimen Administrativo Especial para el manejo de las cuencas hidrográficas de Panamá, que establece la cuenca hidrográfica como unidad de base territorial para la planificación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales.

En el año 2006 mediante el Decreto Ejecutivo 163, la ANAM sufre modificaciones estructurales para atender de manera más eficiente los desafíos de la gestión ambiental en el contexto nacional y global. Se destaca sobre todo la formalización de la Unidad de Cambio climático y Desertificación y la división de la Dirección Nacional de Patrimonio Natural en la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas.

Igualmente en el 2006, mediante el Decreto Ejecutivo 314 se reglamenta el Artículo 16 de la Ley 41 para el funcionamiento del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) como el marco de coordinación interinstitucional para armonizar planes, programas y proyectos dentro de los parámetros establecidos por la Ley 41 General de Ambiente, siendo ANAM la Secretaría Técnica. A

partir de ese momento se crean las distintas Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) en las distintas instancias sectoriales gubernamentales. Entre el 2007 y el 2009 ANAM hace un importante esfuerzo de planificación intersectorial con el propósito de establecer una visión integral de desarrollo donde la transferencia de bienes y servicios ambientales ocurra de una manera sostenible, equilibrada y en equidad social, y publica seis políticas nuevas y actualiza dos otras:

- Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos (Decreto Ejecutivo 34 del 2007): Lograr una gestión integral de los residuos no peligrosos y peligrosos de forma ambientalmente racional y sostenible, para asegurar la conservación del ambiente en el territorio nacional y eliminar los efectos negativos sobre el ambiente y la salud de la población, que sea social y que sea económicamente eficiente y viable.
- Política Nacional de Cambio Climático (Decreto Ejecutivo 35 del 2007): Gestionar adecuadamente en el ámbito nacional el tema de Cambio Climático y los efectos que pueda generar sobre la población y el territorio, de conformidad con las disposiciones comprendidas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, la Constitución Política de la República de Panamá y la Ley General de Ambiente.
- Política Nacional de Producción más Limpia (Decreto Ejecutivo 36 del 2007): Generar, desarrollar y consolidar una cultura nacional que incentive, promueva y comprometa a los sectores públicos y privados y la sociedad en general del país a adoptar la estrategia de P+L, como mecanismo de prevención de la contaminación y, a la vez, de aumento de la competitividad de las empresas, para contribuir así al desarrollo sostenible de la República de Panamá.
- Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental (DE 82 del 2007): Contribuir activamente a reforzar la institucionalidad ambiental en el sector público y privado para lograr la plena aplicación de la Ley 41, potenciando la dimensión regional y local de la gestión ambiental, las capacidades de coordinación y técnicas de los recursos humanos de la ANAM, el perfeccionamiento de la capacidad fiscalizadora y la plena implementación del sistema de información ambiental.
- Política Nacional de Información Ambiental (Decreto Ejecutivo 83 del 2007): Disponer de información ambiental accesible y oportuna que apoye y facilite la toma de decisiones en la gestión ambiental, y que permita a la sociedad, en su conjunto, conocer el estado del ambiente y el uso racional de los recursos naturales con miras a su manejo sostenible.
- Política Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Decreto Ejecutivo 84 del 2007): Garantizar a la actual y futuras generaciones la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y parámetros de calidad adecuados a los respectivos usos, por medio de una gestión integrada y eficaz de los mismos que permita la provisión de facilidades de agua potable y saneamiento a toda la población, preservación de los ecosistemas, la adopción medidas para prevenir y enfrentar los desastres ambientales extremos, y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, ambientalmente sostenible y socialmente equitativa.
- Política Nacional Forestal (Decreto Ejecutivo 37 del 2007): Garantizar a las actuales y futuras generaciones la disponibilidad de recursos forestales, provenientes de plantaciones y de bosques naturales, promoviendo la producción, aprovechamiento, conservación, restauración y acrecentamiento de ecosistemas forestales, que contribuyan a la generación de bienes y servicios, en beneficio de la población en el ámbito social, económico y ambiental
- La Política Nacional de Biodiversidad (Decreto Ejecutivo 122 del 2008): articular la sostenibilidad de la diversidad biológica con los procesos de desarrollo económico y social, mejorando la competitividad del país, la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, la subsistencia, la integración de los pueblos, y el desarrollo sostenible.

Con el objetivo de fortalecer la institucionalidad ambiental, la Ley 8 del 25 de marzo de 2015, crea el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) y modifica ciertas disposiciones. Entre los elementos más destacados se puede mencionar:

- El fortalecimiento de la gobernanza ambiental elevando la ANAM a nivel de ministerio y así asegurando la representación directa de las cuestiones ambientales en el Órgano Ejecutivo, reforzando las Comisiones Consultivas de Ambiente como verdaderos canales de participación ciudadana en la gestión ambiental y, reforzando el ámbito de acción de las UAS que estaba en la mayoría de los casos focalizado en la elaboración de la evaluaciones de impacto ambiental.
- La mejora de instrumentos de gestión como ser la introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica, que es elevada a rango de Ley y que deberá asegurar que la acción del Estado sea acorde con la conservación ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales.
- La incorporación de la noción de cambio climático y la priorización de iniciativas de adaptación.
- El reconocimiento de las organizaciones de base comunitaria.
- El ordenamiento de los recursos marino costeros (anteriormente gestionados desde la ARAP) desde un enfoque ecosistémico.

Se debe reconocer que el Estado panameño ha tomado medidas para proteger el ambiente y promover un desarrollo sustentable. Sin embargo, en el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, se evidencia que “los problemas ambientales del país se han ido agravando progresivamente y la gestión aplicada no ha sido suficiente para frenar completamente, y mucho menos revertir, este proceso de deterioro (...) Los problemas de gestión responden, en su origen, a dos causas principales; por una parte, la reducida capacidad de la institución ambiental para afrontar los grandes retos ambientales del país y, por otra parte, la existencia de un marco legal y estratégico insuficiente e inadecuado para resolver los problemas ambientales que afectan al país”.

La creación del Ministerio de Ambiente, ha sido el primer paso dado por el Gobierno actual para enfrentar esta situación.

Sin embargo, una efectiva coordinación interinstitucional y una verdadera transversalización del enfoque ambiental en el resto de los sectores resta todavía como uno de los desafíos centrales para asegurar la correcta integración de la dimensión ambiental en todas las políticas y acciones públicas y en especial en la aplicación de una eficaz política ambiental preventiva y la adopción de prácticas ambientales sostenibles en los sectores productivos y de infraestructura.

El fortalecimiento de las Unidades Ambientales Sectoriales, que conforman el Sistema Interinstitucional del Ambiente, será uno de los pilares para que esto se pueda concretizar.

4.2.2 Cambio climático

En la segunda comunicación nacional de Panamá ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático se señala que, “las amenazas vinculadas a este fenómeno asociadas a factores socioeconómicos como el crecimiento desordenado de la población, la sobreexplotación de los recursos, la desigual distribución de la riqueza y las limitaciones de infraestructura para hacerle frente a los cambios extremos del clima, han generado impactos negativos, así mismo la vulnerabilidad ante los eventos extremos se ha incrementado en nuestro país”.

El sector agropecuario es, junto con la operación del canal de Panamá y la generación de energía eléctrica uno de los sectores que resultará más afectado por el cambio climático en el país si no se toman las medidas necesarias.

En base a las estimaciones realizadas por la CEPAL, las pérdidas proyectadas para el año 2050, por efecto del cambio climático en el sector agropecuario (principalmente debido al incremento de la temperatura promedio y el régimen de precipitación), pueden llegar a fluctuar entre el 4 y el 7% del PIB⁹.

Se estima que el costo anual actual por eventos climáticos recurrentes oscila entre B/. 125 y 150 millones/año (0.36% a 0.42% del PIB), lo que puede tener efectos significativos sobre el crecimiento de largo plazo de Panamá¹⁰.

La recurrencia de periodos de sequía en los últimos años (1997, 2011 y 2013) y las importantes pérdidas que han generado en el sector agropecuario (100 millones de pérdidas en el sector solo en el año 2013) han hecho que se convierta hoy en día en una de las principales preocupaciones del rubro agropecuario panameño.

A pesar de esto, no se evidencia una real disminución de la vulnerabilidad de los productores. La utilización de prácticas agropecuarias adaptadas a la sequía y las prácticas de conservación de fuentes de agua son escasamente utilizadas.

Se evidencia una alta correlación entre áreas con situaciones persistentes de pobreza y desigualdad y alta vulnerabilidad a eventos climáticos, situación que podrá exacerbar aún más la precariedad de esta población, esencialmente rural.

En términos de emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) el sector agrícola aporta, en conjunto, aproximadamente el 50% del CH₄; de esta participación, casi el 85% es originada en el sub-sector ganadería por efecto de la fermentación entérica.

En términos del balance de CO₂, el mayor efecto, tanto en emisiones como en absorciones, lo genera el sector UT-CUTS (Uso de la Tierra-Cambio de uso de la Tierra y Silvicultura). Entre el periodo 2000-2008, la pérdida de bosques y de cobertura vegetal aparece como la principal causa de las emisiones de CO₂, y el abandono de tierras cultivables, como la fuente principal de absorción de CO₂. En este mismo periodo, 40% de la pérdida de bosque se debió al cambio de uso de suelo de bosque hacia el agrícola¹¹.

⁹ En base a escenarios inerciales (de incremento de la precipitación y de temperatura) y con tasas de descuento del 4% y a precios del 2007. Según datos proporcionado por el Informe del Estado del Medio Ambiente, GEO Panamá 2014, ANAM.

¹⁰ Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019

¹¹ Informe del Estado del Medio Ambiente, GEO Panamá 2014, ANAM

En 1995, Panamá ratifica la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y en el año 1999 el protocolo de Kioto. A partir de ese momento se evidencia un fortalecimiento progresivo de integración del cambio climático en la institucionalidad ambiental del país.

En el 2001 se crea el Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC), bajo el Departamento de Adecuación y Manejo Ambiental de la Dirección Nacional de Protección a la Calidad Ambiental, como responsable de asistir a la ANAM en la ejecución de las actividades y compromisos adquiridos con la ratificación de la CMNUCC.

En el 2004, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) designa al Programa Nacional de Cambio Climático como Unidad Coordinadora de los temas relacionados con Recursos Energéticos y Cambio Climático adscrito a la Administración General de La Autoridad Nacional del Ambiente.

En 2007 mediante el Decreto Ejecutivo 35 se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático en tanto que “marco orientador de las actividades a desarrollar por el sector público, privado y la sociedad civil en general, de modo que las mismas consideren la gestión del cambio climático, para contribuir con la estabilización de los gases efecto invernadero, promover medidas de adaptación y asegurar el desarrollo sostenible”. La política contempla 5 subprogramas en las áreas de: coordinación de políticas y cumplimiento; vulnerabilidad y adaptación; mitigación; concienciación y participación ciudadana; y fortalecimiento de capacidades.

Como resultado de su implementación se consolida dentro de la estructura de la ANAM, la Unidad Técnica Nacional de Coordinación de Cambio Climático y Desertificación (UTNCC) que tiene la responsabilidad de dar seguimiento coordinado a las tres convenciones de Naciones Unidas sobre Desertificación y Sequía, Cambio Climático y Biodiversidad.

En el 2011 Panamá presenta su segunda Comunicación Nacionales sobre Cambio Climático a la CMNUCC que incluye una estrategia de Mitigación.

En el año 2013 la Unidad de Cambio Climático (UCC) se integra directamente a la Administración general de la ANAM y se especializa únicamente en ese tema. De esta forma, se busca dar a la UCC la estructura institucional requerida para llevar el liderazgo técnico, así como la importante labor de coordinación intersectorial, al interno del sector público y con resto de la sociedad, que son propios a los desafíos planteados por el cambio climático.

En el 2009, mediante el Decreto Ejecutivo 1, se crea el Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá, (CONACCP) en apoyo a la ANAM para velar por la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Cambio Climático considerando, entre otros puntos, que la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero deben abordarse desde una óptica intersectorial e interministerial. Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo 52 del 2013, se amplía a 27 miembros que son:

1. Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM - Presidencia Permanente).
2. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
3. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA -Vice Presidencia 2014 - 2015).
4. Ministerio de Salud (MINSAL).
5. Ministerio de Educación (MEDUC).
6. Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).
7. Ministerio de Obras Públicas (MOP).
8. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
9. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP).
10. Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP).
11. Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).
12. Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).
13. Universidad de Panamá (UP).

14. Universidad Tecnológica de Panamá (UTP).
15. Autoridad del Canal de Panamá (ACP).
16. Secretaría de Energía.
17. Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA).
18. Ministerio de Relaciones Exteriores (MINRE).
19. Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC).
20. Autoridad Marítima de Panamá (AMP).
21. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).
22. Autoridad del Turismo (ATP).
23. Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).
24. Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP).
25. Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional.
26. Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT).
27. Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

En el 2013 el CONACCP se dota de un reglamento operativo y a partir de fines del 2014 se le da un fuerte impulso institucional. Así se sostienen reuniones de forma periódica y en muchos casos se ha incluido a representantes de la sociedad civil y de la empresa privada. Esto ha logrado una mayor implicación de los distintos actores en las diferentes actividades lideradas por la UCC.

Así mismo, la ANAM impulsó la creación de un Comité Técnico de Cambio Climático, un grupo asesor más especializado y compuesto tanto por representantes gubernamentales, como de la academia, de la sociedad civil y de la empresa privada. Entre estos últimos destacan la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá, la Universidad Santa María la Antigua, el Instituto Smithsonian de Investigación Tropical (STRI), la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), la Fundación Natura y la Cámara de Comercio.

A través de la Ley 8 del 25 de marzo de 2015, que modifica la Ley 41 General de Ambiente y crea el Ministerio de Ambiente, se incorpora directamente en la Ley la noción de cambio climático en sus distintas dimensiones, se presentan las responsabilidades que el MIAMBIENTE asumirá en la materia y se crea el Fondo de Adaptación al Cambio Climático.

Dando seguimiento a lo establecido por la nueva Ley de Ambiente y con la voluntad de modernizar la normatividad relativa al cambio climático, la UCC ha establecido una “Agenda Nacional de Cambio Climático 2014-2019 que tiene como objetivo identificar la ruta a seguir para garantizar una gestión ambiental nacional exitosa. Dentro de la Agenda está como prioridad el desarrollo de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el fortalecimiento de la Legislación Climática en Panamá.

La nueva Estrategia Nacional de Cambio Climático tendrá cinco sub-componentes:

- Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono
- Estrategia de Movilidad Sostenible
- Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+)
- Estrategia de Adaptación al Cambio Climático
- Estrategia de Sensibilización sobre el Cambio Climático

(...) El fortalecimiento de la Legislación Climática, buscará establecer una Política Verde Gubernamental y actualizar la Política Nacional de Cambio Climático del 2007. La Política actualizada estará orientada al desarrollo de una sociedad resiliente y a una economía baja en carbono. Además, contará con un enfoque nacional, local y sectorial”.¹²

¹² Según la información presentada en <http://miambiente.gob.pa/index.php/el-cambio-climatico/mision-y-vision> consultado el 20 de agosto de 2015.

Panamá cuenta actualmente con un Programa ONU-REDD y Forest Carbon Partnership Facility del Banco Mundial y se observa un avance importante en la Estrategia Nacional REDD. El Ministerio de Agricultura ha sido involucrado en el proceso de desarrollo de este instrumento a través del CONACCP.

Adicionalmente, es interesante destacar el compromiso que Panamá ha demostrado recientemente con el mecanismo del Fondo Verde para el Clima, al haber hecho una contribución de USD \$1 millón.

En términos de caracterización de la vulnerabilidad y las medidas de adaptación en el área rural, la UCC tiene avances importantes, entre los más recientes podemos mencionar:

- Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades en Cambio Climático en Cuencas Hidrográficas.
- Plan de Manejo Integral y Estudio de Vulnerabilidad de la Cuenca del río Chiriquí Viejo (una de las principales en términos de producción agropecuaria en el país), elaborado por el CATIE.
- El Mapa nacional de vulnerabilidad de la agricultura elaborado por el Programa de Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS, por sus siglas en inglés) del CGIAR.

El proyecto Aumento de la Resiliencia al Cambio Climático y la Variabilidad Climática en el Arco Seco y la Cuenca del Canal de Panamá, a ser financiado por el Fondo de Adaptación y que contará con la participación de la ACP, ETESA, IDIAP, MIAMBIENTE, MIDA, UTP, CATIE y Fundación Natura debería iniciarse este año. Contará con 4 componentes: fortalecimiento de la red hidrometeorológica y generación de información climática; mejoramiento de la capacidad adaptativa en el arco seco, reducción de la vulnerabilidad en la cuenca del canal y; procesos multi-actor para la toma de decisión y gestión del conocimiento mejorada.

En tanto que experiencia pasada destacada es importante mencionar el Programa Conjunto de Incorporación de Medidas de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático en la Gestión Integrada de Recursos Naturales en dos Cuencas Prioritarias de Panamá (PCCC). Este programa se implementó conjuntamente hasta el año 2010 por el MIDA y ANAM.

El objetivo de este programa conjunto fue incrementar la capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático para contribuir a la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental. El programa se concentró en las cuencas de los ríos Tabasará (en la Comarca Ngabe Buglé y las provincias de Chiriquí y Veraguas) y Chucunaque (en la Comarca Emberá- Wounaan y la provincia de Darién) en las que se han identificado elevados niveles de degradación de suelo, altas presiones sobre los recursos de suelo y agua, alta vulnerabilidad al cambio climático, pobreza aguda y condiciones precarias de salud.

El programa se enfocó en la integración de la adaptación y mitigación en los instrumentos locales de planificación y gestión. Desarrolló principalmente el enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos, promoviendo la conservación de los bosques, la reforestación y la agricultura sostenible. Se elaboraron Estudios de Vulnerabilidad, Planes de Mitigación y Adaptación para las dos cuencas y Sistemas de Alerta Temprana.

Todas las herramientas desarrolladas se basaron en procesos de fortalecimiento de los actores locales en la aplicación del marco vigente, la participación pública y el rescate del conocimiento tradicional de las comunidades en la gestión de los recursos.

Desafíos para la integración del sector agropecuario en la normativa e institucionalidad de cambio climático

El Gobierno Panameño está haciendo un esfuerzo importante en términos de modernización de su normativa e instrumentos de planificación relativos al cambio climático.

En el marco de este proceso será importante reforzar e incluir tanto, en la nueva Política como en la Estrategia de cambio climático, un enfoque integrador de las nociones de vulnerabilidad, gestión integral del riesgo y adaptación. Igualmente será importante abordar de manera explícita y estratégica, el impacto que el cambio climático tiene sobre la seguridad alimentaria de la población rural y la general.

El abordaje de estos dos elementos será un factor importante para la integración armónica, estratégica y funcional de la acción del sector institucional agropecuario con el sector ambiental.

De hecho se observa que a pesar de los mecanismos existentes, la coordinación interinstitucional es débil. En el ámbito de la caracterización de la vulnerabilidad y la adaptación en particular, el MIAMBIENTE y el MIDA tienen proyectos paralelos donde el intercambio y coordinación es insuficiente tanto a nivel central, como local.

4.2.3 Uso y gestión del recurso hídrico

Como el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos lo indica, las cuencas hidrográficas del país presentan un deterioro ambiental, producto de las actividades antropogénicas, que afectan al recurso hídrico en su calidad y disponibilidad.

En términos de la calidad del agua, el Programa de Monitoreo de la Calidad del Agua de MIAMBIENTE evidencia una tendencia progresiva al deterioro de su calidad en un buen número de cuencas y corrientes hídricas.¹³

En los últimos años han destacado los incidentes de contaminación de ríos y acueductos rurales por agroquímicos que han incluso necesitado la prohibición puntual del consumo humano por parte del Ministerio de Salud (MINSU). Uno de los más recientes y mediatizados fue la contaminación del río La Villa que dejó en el 2014 a más de 84,000 personas sin agua en 14 corregimientos de la península de Azuero.¹⁴

En términos de la oferta hídrica se observan varios fenómenos:

Se evidencia una “disminución de los rendimientos de los productos agrícolas por la escasez de las lluvias y el aumento en las temperaturas asociados a una menor disponibilidad de agua riego”¹⁵. Este fenómeno tiene a su vez un importante efecto en el sector ganadero del país, cuyo modelo extensivo depende casi exclusivamente de pastos de secano.

En Panamá existen cerca de 270,000 ha con aptitud para riego. Si se considera solamente las tierras con disponibilidad de agua superficial durante la época seca, este potencial desciende a 71,500 ha.

¹³ En base a los datos del Programa de Monitoreo de la Calidad del Agua, que analizó el índice de calidad del agua en 10 cuencas hidrográficas (12 ríos) representativas de la red hidrográfica nacional. ANAM. Informe del Estado del Medio Ambiente, GEO Panamá 2014.

¹⁴ La Prensa, 20 del septiembre de 2014.

¹⁵ ANAM. Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la República de Panamá 2010 - 2030.

En el 2012, según estimaciones del MIDA la superficie bajo riego era de apenas 34,964 ha y ésta presenta generalmente bajos índices de eficiencia.

No existe infraestructura de escala a nivel nacional para almacenamiento de agua en previsión de la época seca.

En agosto de este año, el Gabinete aprobó un nuevo Estado de Emergencia para enfrentar los impactos adversos del Fenómeno de El Niño 2015-2016, que ya sido confirmado por los meteorólogos. Se prevé una sequía de grandes proporciones.

A pesar de esta situación, según datos del censo agropecuario del 2011, solamente 35% de los productores a nivel nacional utilizan cercas vivas y 47% protegen las fuentes de agua.

Adicionalmente, en ciertas cuencas se observa una competencia por el recurso agua entre la agricultura y la generación de energía hidroeléctrica. Esta situación es particularmente patente en la cuenca del río Chiriquí Viejo, cuenca clave en la producción nacional, lechera y agrícola (de granos básicos y hortalizas).

La Ley General de Aguas vigente fue aprobada por el Decreto Ley Nº 35 de 1966 y reglamenta la explotación de las aguas del Estado, para su aprovechamiento conforme el interés social, procurando el máximo bienestar público en la utilización, conservación y administración de las mismas.

Existe una serie de reglamentos derivados de esta Ley (relativa a servidumbres, descargas de aguas usadas o residuales, tratamiento de aguas residuales, concesiones, tarifas, etc.) que se desarrollaron en los años siguientes a su promulgación.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Salud (MINSa) el Decreto Ejecutivo 202 del 16 de mayo de 1990, crea el Comité Interinstitucional de Agua Potable y Saneamiento.

Mediante el Decreto Ejecutivo 104 de 1994, se creó el Comité Nacional del Programa Hidrológico Internacional (CONAPHI), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para América Latina y el Caribe y está constituido por 14 instituciones:

1. Ministerio de Comercio e Industria (MICI),
2. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA),
3. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),
4. Ministerio de Obras Públicas (MOP),
5. Ministerio de Salud (MINSa),
6. Autoridad del Canal de Panamá (ACP),
7. Autoridad Marítima de Panamá (AMP),
8. Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM),
9. Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP),
10. Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN),
11. Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA),
12. Universidad de Panamá (UP),
13. Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) y
14. Centro de Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC).

El CONAPHI, presidido por la ANAM, es una instancia de coordinación y asesoría en temas de gestión integrada de recursos hídricos y está vinculada con todo el sector agua (gobierno, academia, ONG, sector privado, sociedad civil). En los últimos años ha conformado grupos de trabajo que han colaborado en el desarrollo de diversos proyectos de investigación o de aplicación y la formulación de instrumentos de planificación.

El 11 de junio de 1997, la Ley 19 crea la Autoridad del Canal de Panamá, dotándola de atribuciones dentro de un régimen administrativo propio sobre el Canal y la cuenca donde se encuentra.

En 1998 se promulga la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, que designa a la ANAM como la autoridad responsable de velar sobre la sostenibilidad y la racionalidad del uso de los recursos hídricos.

En el 2001, la Ley 77 crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) que regula todo lo concerniente a los sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y otros servicios, tanto en el área urbana como rural.

El Régimen Administrativo Especial para el manejo de las cuencas hidrográficas de Panamá entra en vigor con la Ley 44 de 2002. El Objetivo principal de esta Ley es establecer en el país un régimen administrativo especial para el manejo, la protección y conservación de las cuencas hidrográficas, que permita el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, culturales y económicos, manteniendo la base de los recursos naturales para las futuras generaciones.

La aprobación de esta Ley significa un avance muy importante puesto que por vez primera se plantea la gestión integral de los recursos hídricos, con un enfoque sistémico y con una perspectiva multisectorial. A su vez determina un cambio en la planificación institucional tradicional de los recursos, incorporando la participación activa y el empoderamiento de las comunidades en este proceso. La puesta en práctica de la Ley 44 se sustenta en tres figuras principales: el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica; el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de la Cuenca Hidrográfica; y el Comité de Cuenca Hidrográfica como principal instrumento de coordinación interinstitucional y de participación ciudadanía al estar compuesto por los principales actores del sector público, privado, y de la sociedad civil presentes o que actúan en la cuenca. Su composición es la siguiente:

1. Autoridad Nacional del Ambiente.
2. Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
3. Ministerio de Salud
4. Ministerio Comercio e Industrias.
5. Autoridad Marítima de Panamá.
6. Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.
7. Ministerio de Vivienda.
8. Alcaldes de los Municipios que estén dentro de la cuenca hidrográfica.
9. Un representante de una de las ONG'S locales; relacionadas con el ambiente y el desarrollo sostenible, legalmente constituidas.
10. Hasta dos representantes de usuarios de los recursos hídricos, según las actividades más representativas de las cuencas hidrográficas.
11. Un representante de corregimiento.

La consolidación del enfoque de gestión integral de los recursos hídricos continúa a través de la formulación de Decreto Ejecutivo 84 del 2007 que aprueba la Política Nacional de Recursos Hídricos. Su Objetivo es "Garantizar a la actual y futuras generaciones la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y parámetros de calidad adecuados a los respectivos usos, por medio de una gestión integrada y eficaz de los mismos que permita la provisión de facilidades de agua potable y saneamiento a toda la población, preservación de los ecosistemas, la adopción de medidas para prevenir y enfrentar los desastres ambientales extremos y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, ambientalmente sostenible y socialmente equitativa".

En el 2010 se elabora el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PNGIRH) (Resolución CNA-002-2012), como principal instrumento orientador para la definición de acciones en el marco establecido por la Política Nacional. El CONAPHI, participa en la elaboración de este documento que cuenta con un enfoque sistémico y alcance multisectorial.

EL PNGIRH es un documento muy completo que cuenta con un diagnóstico de la situación de los recursos hídricos en el país, considerando las diferentes funciones del agua en términos ecológicos, productivos, de seguridad alimentaria, energéticos y sociales; analiza de manera detallada su estructura de gobernabilidad considerando las competencias de las principales instituciones involucradas en la gestión del recurso (ANAM, MINSA, MIDA, MICI, AMP, ARAP, ETESA, IDAAN, ACP y Municipios); abarca el enfoque de cuencas y finalmente plantea la situación y los desafíos ligados al cambio climático.

En el 2013, el Decreto Ejecutivo 479 reglamenta la Ley 44 del de 2002 sobre el Régimen Administrativo Especial para el manejo de las cuencas hidrográficas. Como visto anteriormente (capítulo 4.1.2 sobre ordenamiento territorial), existe poco avance en términos de Planes de Ordenamiento y de Planes de Gestión de Cuencas Hidrográficas. Igualmente hasta fines del 2014 solo un comité de cuenca estaba legalmente constituido, el del río La Villa. La administración actual de MIAMBIENTE se ha puesto como una de sus principales metas de gestión la restauración de 10 cuencas prioritarias en el País. Para este efecto, se ha creado dentro de la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, una Unidad de Restauración de Cuencas y una Unidad de Relaciones con la Comunidad, que estará encargada de fomentar la creación de los Comités y que esta al presente ya ha apoyado la constitución de los comités de cuenca de los ríos Chilibre, Chiriquí y Santa María.

Un dato interesante de destacar es que de las 105 áreas protegidas, con que cuenta actualmente Panamá, 42% son áreas protegidas municipales, de las cuales la mayoría fueron creadas con el fin de proteger el recurso hídrico.

En cuanto al concepto de Pago por Servicios Ambientales (PSA) hay que destacar que su enfoque ha ido avanzando en la institucionalidad panameña. La ACP cuenta con una modalidad de PSA en funcionamiento (descrita en detalle en el capítulo 5.1) y la Comisión de Ambiente de la Asamblea Nacional introdujo un proyecto de Ley de PSA en la última gestión legislativa. Si bien, por debilidades conceptuales en su planteamiento este proyecto de Ley no logró prosperar, igualmente generó un antecedente.

Adicionalmente la nueva Ley de Ambiente incluye nuevamente el Artículo 79 que “reconoce, como servicio ambiental del bosque, la captura de carbono, y establecerá los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados”. Este artículo ya establece el marco necesario para habilitar mecanismos de PSA en Panamá y simplemente haría falta su reglamentación.

Finalmente cabe mencionar que en agosto de este año, a raíz de la confirmación de que 2015 y 2016 serán afectados por el fenómeno de El Niño, el Consejo de Gabinete declaró Estado de Emergencia con medidas de corto plazo de ahorro del recurso agua y conformó una Comisión de Alto Nivel de Seguridad Hídrica que estará presidida por el MIAMBIENTE, e integrada por el MINSA, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el IDAAN(Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales), la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), el Sistema de Protección Civil (SINAPROC), el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Centro de Agua del Trópico para América y el Caribe (CATHALAC).

Esta Comisión deberá elaborar y presentar al Consejo de Gabinete, en un plazo no mayor de cuatro meses, un Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2030: Agua para Todos. Este plan deberá incorporar las acciones necesarias para incrementar la capacidad hídrica del país y reducir los impactos relacionados con el aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos relacionados con el cambio climático en todas las cuencas hidrográficas, en el marco del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019.

En lo referente a la contaminación de aguas, ANAM desarrolló en el año 2007 una Política Nacional de Producción más Limpia (Decreto Ejecutivo 36) que constituye un marco orientador para fomentar

el trabajo coordinado del sector público y privado en el desarrollo y utilización de tecnologías menos contaminantes y más sostenibles.

En el año 2000, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la ANAM co-ejecutaron el proyecto denominado “Instrumentos de gestión ambiental y participación empresarial en producción limpia (P+L)”. A raíz de este proyecto se generaron guías de P+L¹⁶ para los sectores avícola, porcicultura, lácteos y beneficiado del café. Mediante la coordinación y facilitación de la Unidad Ambiental del MIDA, la Dirección de Agroindustria del MIDA, se involucró a su vez en esta iniciativa y se logró generar una línea de trabajo en P+L dentro de la institucionalidad agropecuaria.

El enfoque de la producción más limpia se ha aplicado en Panamá principalmente al sector industrial y agroindustrial (embutidos, derivados lácteos, cebo avícola y porcicultura). Sin embargo, considerando el desarrollo de la agricultura comercial que se ha dado en los últimos años, que hace un uso intensivo de agroquímicos, es de suma importancia reforzar este enfoque hacia la producción primaria.

En el capítulo 4.3.3 se analizará en detalle la normatividad relativa al uso de agroquímicos y se está avanzando en su regulación desde la institucionalidad agropecuaria, ambiental y de salud.

Desafíos para la integración del sector agropecuario en la normativa e institucionalidad de la gestión de recursos hídricos

El Gobierno Panameño ha hecho un esfuerzo importante en términos del desarrollo de normativas de recursos hídricos y en especial en el desarrollo de instrumentos con un enfoque de cuenca hidrográfica y gestión integral del recurso hídrico. Sin embargo, todavía es necesario actualizar la Ley de aguas y ciertos de sus reglamentos.

En los instrumentos de planificación, principalmente la política y en el PNGIRH el rango de interacciones y acciones del sector agropecuario hacia el recurso hídrico están bastante explicitados. Así mismo, en la Ley de cuencas y su reglamentación, el MIDA está contemplado como miembro de los comités de cuencas.

Sin embargo, en todos estos instrumentos la figura del MIDA aparece todavía más con una óptica de usuario con la obligación de hacer un uso sostenible del recurso, pero no desde la óptica de un actor preponderante para el abordaje del problema y por tanto con roles de responsabilidad en la conservación y la calidad del recurso.

Por otra parte, el enfoque de cuencas, que el Gobierno ha priorizado para su intervención y ordenamiento ambiental, es un enfoque sumamente útil y compatible con las necesidades del sector agropecuario. Es sistémico y reconoce las múltiples dimensiones y funciones del territorio, hacia las cuales y desde las cuales la actividad agropecuaria contribuye y depende.

El MIDA desde la Dirección de Desarrollo Rural ha desarrollado por su parte un enfoque de intervención a nivel territorial que se ha insertado en la institucionalidad planteada por el ECADERT. Sin embargo este enfoque toma como unidad territorial al distrito y no la cuenca.

Sería importante que tanto el MIAMBIENTE como el MIDA consideren a la cuenca como la unidad de base de planificación y ejecución de actividades, especialmente en el ámbito de las labores de desarrollo rural y de la extensión agropecuaria. De esta forma se podría promover con mayor facilidad una planificación en base a criterios armonizados tanto desde el enfoque productivo como desde el enfoque del uso sostenible y de conservación para lograr una mayor integración en la acción interinstitucional y una mayor efectividad y eficiencia en el uso de los recursos del Estado.

¹⁶ La lista completa se encuentra en: <http://www.cnpml.org.pa/index.php/guias-de-p-l>

Igualmente, es importante que el MIAMBIENTE involucre al MIDA en el marco de sus programas de gestión y restauración de cuencas para lograr una acción conjugada en temas de prevención y restauración con componentes de delimitación y reforestación de fuentes hídricas, uso eficiente del recurso, conservación de suelos, manejo de agroquímicos y promoción de tecnologías de producción más limpia.

Finalmente, cabe mencionar la necesidad de que el MIAMBIENTE refuerce su labor de control y planificación de los recursos hídricos considerando estudios de caudal acumulativos para evitar conflictos como los que se observan hoy en día en la Cuenca del río Chiriquí Viejo entre agricultores y empresas que han recibido concesiones para hidroeléctricas, o los problemas de caudal que se observan en ciertos sistemas de riego.

Los desafíos en términos de contaminación de aguas por agroquímicos serán analizadas en el capítulo 4.3.3.

4.2.4 Uso y conservación del recurso suelo

El V Informe Nacional de Desertificación presentado a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación, Panamá reconoce que “El país tiene problemas muy severos de erosión y deterioro de suelos, debido al acumulativo y creciente proceso de degradación que sufren casi todas las cuencas y suelos a nivel nacional”. Si no se toman las medidas correspondientes, es de esperar que esta situación se agudice por la acción del cambio climático.

En el 2004 se reportaba 20% de las tierras del país con algún nivel de degradación y sequía. En 2013 esta tasa alcanza el 28% (20,787 km²). Estas zonas se sitúan principalmente en la región del Arco Seco, la sabana veraguense, el corregimiento de Cerro Punta y la comarca Ngäbe-Buglé.

En estas tierras habitan aproximadamente medio millón de personas que, en su gran mayoría, dependen ya sea de manera directa o indirecta de la actividad agropecuaria. Se estima a su vez, que 38% de la población rural panameña está situada dentro de ellas.

El censo agrícola de 2011, reporta que solo 21% de las explotaciones reportan prácticas de gestión y conservación de suelos y que la rosa y quema siguen constituyendo una práctica frecuente para 82% de las explotaciones en las zonas indígenas y 44% en la provincia de Veraguas. Se evidencia en efecto una subvaloración del recurso suelo y, en términos generales, la falta de conciencia sobre la importancia del manejo y conservación del recurso edáfico.

Esta situación de degradación responde a su vez al hecho de que no se está haciendo uso del suelo de manera acorde a su vocación y aptitud ecológica. Se estima que 75% de los suelos de Panamá son de vocación forestal, sin embargo en el año 2000 33% del territorio estaba ocupado por actividades agropecuarias.

Tanto la Constitución Política del Estado como la Ley 41 General de Ambiente ponen el énfasis en el desarrollo de actividades en relación al aprovechamiento óptimo del suelo en base a su naturaleza y clasificación ecológica.

Además del artículo 122 y 125 de la Constitución Nacional que abordan respectivamente el concepto de “aprovechamiento óptimo del suelo” y el “correcto uso de la tierra (...) de conformidad con su clasificación ecológica”, el artículo 127 establece que para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el estado desarrollará, entre otras actividades, “estudios de la tierra a fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño”.

Por su parte la Ley 41 General de Ambiente de 1998, en concordancia con los preceptos constitucionales antes descritos, refuerza este concepto al establecer que “el uso de los suelos deberá ser compatible con su vocación y aptitud ecológica, de acuerdo con los programas de ordenamiento ambiental del territorio nacional. Los usos productivos de los suelos evitarán prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ambientales adversos.”

Estos antecedentes demuestran que existe una indicación de conservación del recurso suelo para mantenerlo en condiciones óptimas productivas y para que pueda seguir cumpliendo su rol ambiental. Por tanto el uso del suelo no es libre y debe hacerse en función de sus características ecológicas.

Sin embargo hasta el momento no existe un instrumento normativo que asegure el cumplimiento de este precepto, como lo podría ser la Ley de Suelos y su respectiva reglamentación. Adicionalmente, existe un conflicto de competencia entre el MIVIOT, otros ministerios y los Municipios sobre quién y en qué casos debe autorizar los cambios de uso de suelos.

Esta situación ligada al débil avance del proceso de ordenamiento territorial ha conducido a una ocupación del suelo que no se ha logrado realizar de manera óptima. Como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, “el 75% de los suelos nacionales debería estar destinado preferentemente a actividades agroforestales y forestales en virtud de sus condiciones naturales de topografía, suelo, clima y/o razones socioeconómicas. Aun así, en el año 2000 el 33.1% de las tierras del país se encuentra bajo uso agropecuario, lo cual constituye un claro indicador del uso inadecuado de los suelos”.

Esta tendencia se mantiene hoy en día puesto que, como lo indica el Informe GEO Panamá 2014, “se puede vislumbrar que 40% del bosque maduro que se perdió entre el 2000 y el 2008 (casi 100,000 ha) pasaron a uso agropecuario, incluyendo uso agrícola intensivo y de subsistencia y pastos para uso ganadero. (...) Adicionalmente, entre 2000 y 2011, se observa al interior de las explotaciones agropecuarias la pérdida de 44,567 ha de áreas boscosas y montes, en detrimento de la conservación de las aguas, los suelos y la biodiversidad al interior de las mismas”.

En términos de lucha contra la degradación de los suelos, Panamá acoge la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación (CNULD), mediante la Ley No. 9 de 1996.

El Programa de Acción Nacional (PAN) de Lucha contra la Sequía y Desertificación en Panamá se aprueba en el 2004. El Plan incluye una visión estratégica que orienta las futuras acciones para que el tema de sequía y desertificación constituyan un elemento cada vez más importante en las políticas de desarrollo nacional, propicie la compatibilización de las acciones de desarrollo rural con la conservación ambiental, contribuya a elevar la productividad de los suelos, fortalezca la coordinación y el capital humano de las instituciones gubernamentales, aumente el conocimiento, la información, sensibilización y la conciencia ciudadana y finalmente, gestione que se fomenten mecanismos factibles de cooperación y financiamiento, orientados a atenuar la sequía y desertificación en el país.

El proceso de implementación del PAN se inicia con la conformación de un organismo nacional de acompañamiento, el Comité Nacional de Lucha contra la Sequía y la Desertificación (CONALSED), creado por Resolución de ANAM AG – 0098 del 26 de marzo de 2004. EL CONALSED está presidido por ANAM y cuenta con los siguientes miembros permanentes.

1. Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).
2. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
3. Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).
4. Ministerio de Salud (MINSAs).
5. Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP).
6. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).

7. Universidad de Panamá (UP).
8. Colegio de Ingenieros Agrónomos de Panamá (CINAP)
9. Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA)

En el 2009, con el Decreto Ejecutivo 2 del 2009, se aprueba la Norma Ambiental de Calidad de Suelos para diversos usos, con el fin de proteger la salud humana y los ecosistemas. Este decreto define la norma técnica y el contenido de los informes relativos a actividad microbiológica y contaminación química de suelos. Si bien establece un mecanismo de monitoreo, no ahonda en los conceptos y mecanismos de fiscalización de manejo y remediación. El deterioro de las propiedades físicas del suelo no está tampoco cubierto por esta normativa.

En el 2013, en la undécima sesión de la Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación (COP 11) en Windhoek, Namibia, los países asumen el compromiso de actualizar sus Planes de Acción Nacional de Desertificación para alinearlos con la Estrategia Decenal de la CNUCLD (2008-2018). Esta actualización se encuentra en curso de elaboración y se está haciendo en consulta con el CONASELD, las instituciones públicas presentes y las autoridades locales de las zonas afectadas. Se estima que se tendrá el nuevo PAN para principios del año próximo.

Desde fines del 2014, el departamento de suelos de MIAMBIENTE y el CONASELD han ganado dinamismo y desde entonces hasta el momento se ha presentado el VI Informe Nacional de Desertificación, se han sostenido en el 2015 reuniones con el objeto de iniciar el desarrollo de una Ley de Suelos, que debería orientar y reglamentar su debido uso, y se ha organizado en el mes de junio del presente, el 1er Foro Nacional sobre Manejo Sostenible de Tierra.

Igualmente el MIAMBIENTE ha iniciado la iniciativa de “Activación de las inversiones en el Manejo Sostenible de la Tierra (MST) en Panamá a través de una evaluación del valor económico de la tierra y la determinación de los incentivos y mecanismos basados en el mercado”. En este marco la Fundación Neotrópica y Earth Economics han realizado el estudio “Los Servicios Ambientales que nos da nuestra tierra: Valor del Manejo Sostenible, Escenarios de Política, Incentivos y Mecanismos Financieros para su consolidación. El caso de Cerro Punta, Chiriquí, Panamá”.

El objetivo de esta iniciativa es promover el aumento en las inversiones públicas y privadas en el Manejo Sostenible de Tierras en Panamá mediante la demostración de los beneficios económicos del MST en comparación con los costos directos e indirectos por el uso de prácticas inadecuadas en el uso del suelo. Para esto el estudio, sus resultados y un Manual de Buenas Prácticas en MST serán divulgados en distintos ámbitos para sensibilizar a los actores y a la vez avanzar en el desarrollo de políticas, incentivos y mecanismos para su consolidación.

La publicación de este estudio es la primera en su género en el país y tiene mucha relevancia como antecedente en el marco del presente Diagnóstico al poner en evidencia las fuertes externalidades negativas que la actividad agropecuaria no regulada está generando en el medio natural. A su vez propone un enfoque integrador en el planteamiento de las soluciones, incorporando al productor como el principal actor de cambio y al sector privado como parte de la solución.

El área productiva de Cerro Punta se encuentra en la cuenca del río Chiriquí Viejo, que constituye una de las principales cuencas en términos de aporte de alimentos al país, tanto en producción de granos básicos en la zona baja, como en la producción de leche y hortalizas (80% de la producción nacional) en la zona alta. Sin embargo, la producción agropecuaria de hortalizas se hace en la mayoría de los casos en condiciones de sostenibilidad ambiental precaria, por la acelerada ampliación de la frontera agrícola sobre áreas forestales no aptas a la agricultura, con pendientes sumamente fuertes, elevadas tasas de erosión (de hasta 2000 T/km² por año) y por los impactos negativos que el uso intensivo y a veces indiscriminado de agroquímicos está generando en la salud de los productores y en la calidad de las aguas y suelos de toda la cuenca del río Chiriquí Viejo.

Otra iniciativa que merece ser destacada es el proyecto “Soporte a la Toma de Decisiones para la Integración y la Ampliación del Manejo Sostenible de Tierras” con recursos GEF y que acaba de ser suscrita entre MIAMBIENTE y FAO y donde el MIDA e IDIAP serán a su vez socios implementadores. Este proyecto tiene como objetivo aumentar el suministro de bienes y servicios de los ecosistemas y mejorar la seguridad alimentaria que están afectadas por la degradación de las tierras y la sequía, mediante la promoción e integración de las buenas prácticas del MST en los marcos de políticas e inversión, en los programas, planes y estrategias nacionales del ambiente.

Desafíos para la gestión del recurso suelo

El recurso suelo es, sin duda, el recurso natural menos estudiado y menos normado en Panamá. La Ley de suelos y su reglamentación, son instrumentos todavía ausentes y que serían sumamente necesarios en el marco de la promoción del uso adecuado del suelo y su fiscalización.

Si bien existe una norma relativa a las características químicas y microbiológicas de los suelos y que establece los mecanismos de monitoreo de contaminación, por el momento no se cuenta con el equivalente para las propiedades físicas y biológicas que son las más afectadas en el caso de procesos de sequía y desertificación. Tampoco se cuenta con un mapa actualizado a nivel nacional de suelos, características ecológicas y vocación productiva de los suelos.

El Programa de Acción Nacional (PAN) de Lucha contra la Sequía y Desertificación elaborado en el 2004 se encuentra en curso de renovación bajo el liderazgo del departamento de suelos de MIAMBIENTE. El pleno involucramiento del IDIAP y principalmente del MIDA, tanto a nivel central con las instancias directivas y las técnicas y a nivel descentralizado con las Oficinas Regionales localizadas en el Arco Seco y Chiriquí, serán primordiales para su desarrollo y futura efectividad.

Tanto en el marco de la Ley de Suelos como del nuevo PAN, el sector agropecuario debe dejar de considerarse como un simple usuario del recurso. Deberá ser considerado como un actor estratégico y central en la conservación y recuperación del recurso y por tanto asumir a su vez responsabilidades en esta materia.

En términos de institucionalidad, en MIAMBIENTE es el Departamento de Suelos, dentro de la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas que está a cargo de este tema. En el MIDA no existe una entidad preestablecida a cargo de la gestión de suelos. Ésta se aborda principalmente desde el ámbito de la Secretaría Técnica, la Unidad Ambiental, la Dirección de Desarrollo Rural y la Dirección de Agricultura y la Dirección de Ganadería, pero sin una estrategia superadora o articulación de iniciativas. Esto repercute además en que el trabajo ligado a suelos se haga mayormente como una actividad colateral de otras acciones, pero es rara vez el objetivo principal.

Esta falta de liderazgo en el tema a nivel del MIDA dificulta la coordinación interinstitucional entre ambiente y agricultura que resulta parcial y se hace solo para ciertos proyectos o acciones.

En términos de estudios del recurso, el IDIAP cuenta actualmente con un proyecto orientado a caracterizar los suelos de tierras secas y degradadas de Panamá, pero hacen falta todavía estudios de caracterización de los procesos de erosión, cuantificación de pérdida de suelo, etc. que serían de mucha utilidad para diseñar las estrategias de lucha contra la desertificación.

Finalmente es importante a su vez considerar en el desarrollo de la normativa e instrumentos relativos al uso de suelos, la problemática de la tenencia de la tierra. Especialmente en el Arco Seco, el alquiler es una modalidad muy frecuente y que ha contribuido grandemente al deterioro del recurso.

En este sentido, la obligación del propietario de la tierra, de garantizar la función ambiental de la propiedad agraria, adoptando las medidas que contribuyan a proteger y mantener los recursos naturales en el marco de las actividades productivas, como está estipulado en el código agrario, ha resultado en la práctica insuficiente.

4.2.5 Bosques

El Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 señala que la pérdida de cobertura de bosque nativo es, junto con la calidad de las aguas, el principal problema ambiental del país. Se han perdido más de 250,000 ha de bosque maduro en menos de una década, y todos los beneficios ecosistémicos que estos procuraban.

Se estima que entre el 2000 y el 2008 la cobertura boscosa de Panamá pasó de un 45% de la superficie nacional a un 43%, perdiéndose así 230,318 ha de bosque¹⁷.

La Política Nacional Forestal menciona que los bosques naturales, tradicionalmente, han sido talados para utilizar el suelo en actividades agropecuarias de baja productividad, generalmente para cultivo de pastos o para la agricultura itinerante.

Se estima que 40% del bosque maduro que se perdió entre el 2000 y el 2008 (casi 100,000 ha) pasaron a uso agropecuario.

Entre 1979 y 2004 la cobertura de manglares de Chiriquí disminuyó un 21% esencialmente por la expansión de zonas agrícolas y de construcción para fines turísticos¹⁸.

Las deficiencias en el marco legal y de estímulos para la valorización del recurso forestal, han generado tradicionalmente una percepción de valor muy baja del bosque en Panamá. De igual forma, el rol del bosque en la mitigación del cambio climático, en la disponibilidad y calidad de los suelos, agua y aire no es plenamente comprendido.

Por tanto se observa un avanzado y continuo proceso de deforestación y deterioro de varias cuencas hidrográficas en el país a pesar de que hoy en día la escasez de agua y los procesos de desertificación, están entre los principales problemas ambientales y productivos panameños.

Los principales instrumentos que forman parte del marco legal vigente de la actividad forestal en Panamá son los siguientes:

La Ley 41 de 1998, Ley General de Ambiente, que establece a la Autoridad Nacional del Ambiente como la autoridad competente en la protección, conservación y restauración del ambiente y los recursos naturales, promoviendo su uso sostenible.

La Ley 1 de 1994, Ley Forestal de la República de Panamá, que ordena todo lo relativo a la conservación, protección, mejora, realce, educación, investigación, gerencia y uso racional de los recursos del bosque. Esta Ley reemplazó la Ley forestal del año 1966 e introdujo el concepto de manejo forestal sostenible y de participación de las comunidades en el aprovechamiento forestal.

Ley 24 de 1992 que tiene como objetivo estimular todas las formas de reforestación; fomentar los actores públicos y privados de la reforestación; promover la industria forestal; y estudiar, investigar y divulgar todas las formas de reforestación y medios de realizarla. Esta Ley en su versión original disponía de una serie de incentivos que lograron de cierta forma estimular las actividades de reforestación, sin embargo la Ley fue modificada en el 2005 para evitar abusos en el uso de los incentivos fiscales. Hasta diciembre del año 2007, la superficie total reforestada –privada, comunal y estatal– en todo el territorio nacional alcanzaba solamente las 65,991 hectáreas¹⁹.

¹⁷ Según datos del estudio realizado por el CATIE y para el Programa de Naciones Unidas (PNUMA), en el marco del Programa Conjunto UNREDD+ en el año 2013.

¹⁸ ANAM. Informe del Estado del Ambiente. GEO Panamá 2014

¹⁹ ANAM, Plan Nacional de Desarrollo Forestal, 2008

En el 2003 se sanciona el Decreto Ejecutivo 2 de 2003, “Por el cual se aprueban los principios y lineamientos básicos de la Política Forestal de Panamá” como primer esfuerzo por institucionalizar la gestión integral de los recursos forestales.

Esta política se revisa mediante el Decreto Ejecutivo 39 de 2009, que considera que la política forestal debe ir más allá del desarrollo de actividades de manejo y uso sostenible del recurso forestal. La nueva política considera su gestión integral desde la premisa de la multifuncionalidad del bosque en tanto que recurso natural productivo pero también como un factor clave para lograr la sostenibilidad ambiental de las cuencas hidrográficas del país y por tanto de todos los beneficios ambientales, económicos y sociales que derivan de esta función.

Paralelamente a la aprobación de la política y en concordancia con sus preceptos, se desarrolla el *Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal Sostenible* (PNDF) que se aprueba mediante Resuelto de la ANAM en el año 2008.

Este documento hace un análisis detallado de las interacciones del sector agropecuario y el bosque en Panamá que históricamente se han caracterizado por el avance de la frontera agrícola sobre tierras forestales. Esta situación ha derivado en un fenómeno de degradación ambiental de distintas cuencas hidrográficas en el país que en algunos casos presentan graves fenómenos de desequilibrio caracterizados por procesos de desertificación, desregulación del recurso hídrico, disminución de caudales y contaminación.

El PNDP enfatiza a su vez en la estrecha relación existente entre la salud de los bosques y el de las cuencas hidrográficas, con la seguridad alimentaria nacional y la disminución de la pobreza de las comunidades rurales.

En este sentido plantea como una de las premisas previas para su consecución la “necesidad de efectuar acciones dirigidas a elevar la productividad de las tierras utilizadas para la producción agropecuaria, con el fin de evitar el avance de la frontera agrícola, originando al mismo tiempo actividades productivas relacionadas a la multifuncionalidad del bosque”.

De este modo y mediante una fuerte coordinación interinstitucional el modelo de Manejo Forestal Sostenible planteado por el PNDP lograría:

1. Fomentar el uso del suelo correspondiente a sus capacidades agrológicas,
2. Asegurar la equidad en el acceso a los beneficios generados por los bienes y servicios ambientales de los bosques, para mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales y mitigar el calentamiento global.
3. Disminuir nuestra vulnerabilidad ante los efectos adversos del clima y fortalecer nuestra adaptación ante los mismos.
4. Restaurar y agregar valor al recurso forestal para facilitar su aprovechamiento, explotación, protección y manejo desde una perspectiva de conservación para el desarrollo sostenible.

EL PNDP contempla la promoción del uso de sistemas agroforestales y silvopastoriles como una de las principales estrategias de restauración de los ecosistemas. A su vez destaca que estas modalidades productivas, permiten al bosque contribuir en la producción de alimentos, a la vez que a la conservación de los suelos y el agua, manteniendo su función a largo plazo y contribuyendo de esta forma de manera más amplia a la productividad agropecuaria y a la seguridad alimentaria en general.

Ante la necesidad de una nueva Ley Forestal que actualice las disposiciones de la Ley de 1994 y genere un verdadero marco habilitador para el desarrollo de la actividad forestal en Panamá, en el año 2014 mediante una iniciativa del sector privado, se introdujo una propuesta de Ley Forestal a la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa. Este proyecto de Ley sin embargo no llegó a ser sancionado.

Actualmente el MIAMBIENTE, con apoyo del Programa EU-FAO-FLEGT²⁰ entre otros, está trabajando sobre una nueva propuesta de actualización de la Ley Forestal que sea eficiente, moderna y consensuada con todos los miembros de la sociedad civil y los diversos sectores forestales que se ajuste a los conceptos que sustentan una economía sana con preservación y uso racional de los recursos forestales.

Destaca en este ámbito también, la Alianza público privada del Millón de Hectáreas Reforestadas, que tiene como principales gestores al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza(ANCON), a la Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá (ANARAP) y a la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) que fija una meta-país para reforestar durante un periodo de 20 años (2015-2035) un millón de hectáreas en Panamá. Esta Alianza se plantea los siguientes objetivos:

- Restaurar la cobertura boscosa, y en especial el bosque galería alrededor de los ríos, en las principales cuencas hidrográficas del país;
- Crear zonas de amortiguamiento verdes para las áreas protegidas críticas;
- Reforestar las áreas de laderas mediante la implementación de sistemas agroforestales, silvopastoriles y cultivos frutales;
- Impulsar el desarrollo de plantaciones forestales comerciales para abastecer el mercado nacional e internacional.

El Plan Estratégico de la Alianza por el Millón y su Plan de Monitoreo deberían estar listos para el primer semestre del año próximo.

Finalmente es interesante mencionar la Plataforma de diálogo social para incrementar la gobernanza en el Darién panameño: Participación & Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias como mecanismo de gestión de bosques que el MIAMBIENTE está trabajando con apoyo de EU-FAO-FLEGT. Este programa tiene el objetivo de fortalecer la gobernanza forestal en Darién a través de intercambios de lecciones aprendidas, mesas de diálogo social y acuerdos entre diferentes actores de la cadena forestal y la elaboración de una estrategia para el control de la Tala y el Comercio Forestal Ilegal.

Desafíos en la integración del sector agropecuario con la valorización y conservación de bosques

Los instrumentos de política y planificación que han sido desarrollados en los últimos años enfatizan el rol del sector agropecuario como uno de los principales factores del avance de la frontera agrícola y del deterioro de las cuencas hidrográficas.

Esta situación se debe a varios factores que hay que considerar a la hora de abordar esta situación y que deberían verse reflejados en lo posible en la nueva Ley forestal, y los nuevos instrumentos tanto agropecuarios como ambientales que se vayan a desarrollar.

El bosque tiene una percepción de valor de uso muy bajo debido efectivamente a la baja comprensión que tiene la población rural de sus beneficios ecosistémicos en general y principalmente de la regulación del agua, reciclaje de nutrientes, preservación de la biodiversidad de utilidad agropecuaria (insectos benéficos, polinizadores, etc.) y la adaptación y mitigación al cambio climático. En este sentido es clave que el sector agropecuario y ambiental trabajen de la mano en la promoción de una cultura rural que incorpore al árbol y el bosque en las actividades de producción agropecuaria, recuperación de cuencas hidrográficas y protección de áreas protegidas.

Además hay que considerar a la vez, que la muy baja valoración económica del bosque está también ligada a las características intrínsecas del sector forestal productivo en Panamá. En efecto, la

²⁰ Programa UE-FAO para la Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales

complejidad actual de la normatividad y burocracia para la explotación de madera (permisos de extracción, planes de manejo, etc.); la debilidad del conjunto de la cadena forestal (ausencia de modalidades de crédito adaptadas, débil infraestructura de industrialización de la madera, etc.); y la apertura comercial que ha hecho que Panamá sea un importador neto de madera, penalizan el sector forestal. Esto ya sea en el desarrollo de plantaciones forestales con fines productivos o ya sea en el caso del aprovechamiento forestal sostenible de bosques nativos.

Adicionalmente, se cuenta con un sector agropecuario protegido con una serie de instrumentos de incentivo a la producción en términos fiscales, de créditos blandos y de provisión de insumos que hacen que el desarrollo agropecuario resulte una actividad mucho más atractiva para los inversionistas, propietarios de tierras rurales o colonos y que en cierto modo propicie la deforestación, para el establecimiento de potreros.

En este ámbito hay también que considerar el hecho de que actualmente el bosque no constituye una garantía prendaria, al no existir una valoración oficialmente reconocida de su valor. Por el contrario, las tierras con un uso agrícola o el ganado sí lo constituyen.

Finalmente, hay que mencionar que el desarrollo turístico e inmobiliario sobre tierras agrícolas, pero sobre todo la baja productividad y competitividad del pequeño productor panameño, así como la deterioración de los recursos productivos (principalmente del suelo y la escasez de agua) en zonas como la península de Azuero, tradicionalmente agropecuarias, han generado fenómenos de migración de los campesinos hacia zonas originalmente boscosas como el Darién. Esta situación está produciendo además del avance de la frontera agrícola, una serie de conflictos complejos y de distintos niveles por el acceso a la tierra y a los recursos forestales con las poblaciones nativas de la zona.

Por tanto, la innovación y el desarrollo tecnológico del sector agropecuario, tanto para el incremento de la productividad, pero también para evitar la deterioración y/o la recuperación de los recursos productivos y en especial del suelo, son y serán cada vez más un factor clave a considerar para frenar los procesos de deforestación. Igualmente la importancia de tener un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y una Ley de Suelos, cobran en este caso también toda su importancia.

4.2.6 Biodiversidad

Según el Informe del Estado del Ambiente, GEO Panamá 2014, Panamá tenía en todo su territorio, en el 2008, un 52% de su biodiversidad original (biodiversidad remanente) y perdía el 48% de la misma. Las principales causas de pérdida de biodiversidad han sido identificadas en un 39% por el cambio de uso del suelo; en un 4%, a la construcción de infraestructura; en un 3%, a la fragmentación del hábitat; y en un 2%, a los efectos del cambio climático. La expansión de la frontera agrícola es el principal factor de cambio de uso de suelo.

La mayor parte del bosque en Panamá se encuentra actualmente en áreas protegidas (que cubren aproximadamente 35% del territorio nacional), sus áreas de amortiguamiento y los territorios indígenas. Todas estas zonas se caracterizan por tener una población de pequeños productores, mayoritariamente indígenas, que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza y que ejercen para sus actividades de subsistencia una fuerte presión sobre el medio natural.

Se observa una progresiva disminución de reservas de bosque o refugios de biodiversidad en las zonas agropecuarias. Entre 2000 y 2011, 44,567 ha de áreas boscosas y montes desaparecieron dentro de las explotaciones agropecuarias²¹. Esta situación se acompaña de la consiguiente pérdida de servicios ecosistémicos asociados al bosque que juegan un factor determinante en la sostenibilidad a mediano y largo plazo de la actividad agropecuaria.

²¹ ANAM. Informe del Estado del Ambiente. GEO Panamá 2014.

Los principales instrumentos que forman parte del marco legal vigente en el ámbito de la biodiversidad en Panamá son los siguientes:

Mediante la Ley 2 de 1995, Panamá ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el año 2010 Panamá presentó su IV Informe de Biodiversidad a la Secretaría de la Convención.

En seguimiento a la ratificación de dicho convenio, mediante la Ley 24 de 1995 se establece la legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá. La Ley 24 determina que la vida silvestre es parte del patrimonio natural de Panamá y declara de dominio público su protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo de los recursos genéticos, así como especies, razas y variedades de vida silvestre, para beneficio y salvaguarda de los ecosistemas naturales.

Mediante la Ley 41 de 1998, General del Ambiente, que en su Artículo 66 crea dentro de la Autoridad Nacional del Ambiente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

En el marco del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología, mediante la Ley 48 de 2002, se crea la Comisión Nacional de Bioseguridad para los Organismos Genéticamente Modificados (OGM). Seguidamente se crean las comisiones de bioseguridad de los sectores salud y agropecuario, las cuales deben velar, por la reglamentación, uso, monitoreo y seguimiento de los OGM que puedan afectar la salud humana y aquellos de uso agropecuario, respectivamente.

En el año 2008 mediante el Decreto Ejecutivo 122 se aprueba La Política Nacional de Biodiversidad que tiene como objetivo primordial “articular la sostenibilidad de la diversidad biológica con los procesos de desarrollo económico y social, mejorando la competitividad del país, la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, la subsistencia, la integración de los pueblos, y el desarrollo sostenible”.

En el año 2012 mediante la Ley 57 Panamá aprueba el protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización

En términos de la incorporación del componente agropecuario en la normatividad e instrumentos relativos a la biodiversidad, es importante destacar el Diagnóstico y Plan de Acción para la Política Nacional de Biodiversidad que se publica en el 2013.

En el diagnóstico se hace un análisis del impacto de la actividad agropecuaria sobre la biodiversidad y para encarar esa situación el Plan de Acción de la Política contempla líneas de acción que involucran el sector agropecuario en sus cuatro objetivos específicos.

Este documento introduce a la vez la importante noción de agro-ecosistemas que integra la actividad agropecuaria y el ecosistema en un solo todo y en cuya relación se logra minimizar los impactos negativos y potenciar los impactos benéficos recíprocos. Igualmente, destaca el rol de la diversidad agrícola como base de los recursos genéticos que garantizan la seguridad alimentaria a nivel local y nacional.

Las principales acciones plateadas en el Plan de Acción de la política tienen que ver con:

El conocimiento científico y técnico de la biodiversidad:

- Caracterizar la diversidad agrícola como del conocimiento tradicional (...) para utilizarla como herramienta fiable para la toma de decisiones referentes al desarrollo rural-agropecuario, dentro y fuera de las comunidades indígenas.

La conservación prioritaria de la biodiversidad

- Establecer, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, un esquema de supervisión y control de los proyectos que en el sector rural impacten sobre las zonas de amortiguamiento y sus recursos naturales, que generen efectos positivos y mitiguen los impactos negativos de las prácticas agrícolas sobre la diversidad biológica en los agro ecosistemas y su interface con otros ecosistemas.

- Establecer un programa de conservación de la diversidad agrícola, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que incluya un monitoreo conjunto sobre los proyectos que se aprueben para las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas.

El aprovechamiento selectivo, sostenible y racional de la biodiversidad:

- Establecer programas de incentivos para proyectos de conservación de la biodiversidad, sus tentados sobre criterios ecológicos-económicos y debidamente autorizados por las autoridades competentes. privilegiando el vínculo de trabajo con los Ministerios de Comercio e Industria, Educación, Desarrollo Agropecuario, Obras Públicas, Vivienda y Turismo

La participación ciudadana, de ataque a la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida

- Formular programas de desarrollo rural-agropecuario (...) que permitan divulgar información referente al ambiente, a la flora y fauna terrestre, marina y costera y sus beneficios ecológicos y económicos para las comunidades aledañas y distantes de las áreas protegidas.

Igualmente es importante destacar la labor del Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño (CBMAP II), que se implementó del 2010 al 2014.

Partiendo de la premisa de que para evitar la degradación de las áreas protegidas es fundamental generar opciones productivas sostenibles para la población que habita las zonas de amortiguamiento, el CBMAP II desarrolló un componente llamado Inversiones Ambientales.

A través de él se desembolsaron e implementaron 350 donaciones por aproximadamente USD 7 millones y que beneficiaron directamente a 10,761 socios estratégicos, e indirectamente a 40,233 individuos, de las cuales 42% fueron implementadas por grupos indígenas.

Las inversiones ambientales correspondieron a 13 tipos de actividades entre las cuales destacan la agroforestería, artesanías, zocriaderos, viveros, ecoturismo, agricultura orgánica, manejo de fincas y reforestación.

El MIAMBIENTE dará continuidad al apoyo de los grupos comunitarios que se beneficiaron en el marco del CBMAP II con el nuevo proyecto de Sistemas Productivos Sostenibles y Conservación de la Biodiversidad, financiado por el Banco Mundial. El foco de este nuevo proyecto en este ámbito será solidificar las capacidades organizativas y comerciales de dichos grupos.

Desafíos en la integración del sector agropecuario con la valorización y conservación de la biodiversidad

Una buena parte de interacción entre el sector agropecuario y la biodiversidad se da por su rol en los mecanismos que provocan la deforestación o deterioración de los bosques analizado en la anterior sección.

Sin embargo existe otra dimensión de naturaleza muy distinta que se refiere a la agro-biodiversidad y al conocimiento fitogenético ligado a elementos culturales de los pueblos indígenas y de los campesinos. Pocas instituciones están trabajando hoy en día en la conservación de estos recursos y se observa a su vez una progresiva pérdida de los cultivos criollos, de gran valor en especial si se considera su potencial en términos de adaptación al cambio climático.

El fomento y fortalecimiento técnico, asociativo y comercial para las actividades silvopastoriles, agroforestales y de valorización de la biodiversidad y conocimiento nativo, son un elemento fundamental para la explotación sostenible de los bosques y que podrían limitar los efectos negativos que ciertos modelos de agricultura de subsistencia provocan, como es el caso del de la rosa y quemá.

Dos ejemplos destacados en este tema, son la experiencia previamente citada del proyecto CBMAP II y el caso de la Cooperativa de S/M Bocatoreña, COCABO, que ha sido objeto de unos de los estudios de caso de este Diagnóstico y se encuentra detallado en el capítulo 5.3.

Tomando en cuenta estos elementos es importante reforzar o implementar efectivamente las líneas de acción planteadas en Plan de Acción para la Política Nacional de Biodiversidad que contempla para el sector Público Agropecuario dos dimensiones de trabajo 1) conservación y valorización de la agro-biodiversidad y 2) supervisión y control del impacto de los proyectos rurales y las prácticas agrícolas sobre la diversidad biológica en los agro-ecosistemas y en su interface con otros ecosistemas.

4.3 Normatividad e Institucionalidad agropecuaria

4.3.1 Código Agrario

La Constitución Nacional establece en el Artículo 123 del régimen agrario que el “estado no permitirá la existencia de áreas incultas, improductivas u ociosas y regulará las relaciones de trabajo en el agro, fomentando una máxima productividad y justa distribución de los beneficios de ésta”. Asimismo, establece que “la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización²².”

Retomando estos conceptos de “tierras ociosas” y “función social” la Ley 37 de 1962 promulga el Código Agrario, que tuvo en esta primera versión, el objetivo fundamental: “de procurar una Reforma Agraria Integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculta u ociosa o con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo, bajo las normas de la justicia social que promuevan su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación (...)”.

En este sentido el Código Agrario estableció una serie de desincentivos impositivos o incluso posibilidades de expropiación cuando la tierra no llenara la “función social”²³. Como mencionado por el CATIE,²⁴ en la práctica, la entrada en vigor del Código Agrario resultó en “la apertura de la frontera agropecuaria, ya que no se definieron controles necesarios para ajustarla a la aptitud de los suelos para la producción agrícola y ganadera. Por otra parte, no se consideraron los servicios ambientales de los bosques. Se promovió el cambio de uso del suelo con resultados desastrosos para las tierras frágiles con bosques”.

En el año 2011 el Código Agrario fue revisado mediante la Ley 55 e introduce un claro enfoque de sostenibilidad ambiental. El código tiene hoy en día como fundamento “regular la actividad agraria, las empresas y los contratos agrarios y el aprovechamiento sostenible del suelo (...)”.

Para este fin introduce los siguientes conceptos:

- *Actividad nociva al ambiente*. La que altere negativamente el ambiente y/o amenace la salud humana, animal o vegetal o los ecosistemas.
- *Aprovechamiento sostenible del suelo*: Uso del suelo de forma que sea sostenible, cumpla con las políticas de ordenamiento territorial vigentes sobre ese suelo y con las normas ambientales establecidas por ley.

²² Constitución Nacional, Art. 48.

²³ Cod. Agrario, art. 33 y 34 establecen que **gravarán preferentemente las tierras incultas u ociosas**.

²⁴ CATIE. Irving Díaz, Edgar Pineda, Dimas I. Arcia. 2012. Incentivos y desincentivos a la producción forestal en Panamá. Panamá 2012.

- *Capacidad agrológica.* Adaptabilidad de un determinado tipo de tierra para un uso definido, sobre la base de la calificación de sus limitantes, para mantener en forma sostenida y por periodos prolongados la actividad económica que sobre ella se asienta.
- *Uso sostenible.* Uso de un ecosistema para que este produzca un beneficio continuo para las generaciones actuales, siempre que se mantenga su potencial de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.
- *Función social.* Utilización del bien para el sustento, trabajo u hogar de una persona, familia o comunidad.
- *Función económica.* Utilización del bien para la obtención de productos o servicios de cualquier naturaleza o como factor de capital, crédito, inversión o ahorro de una persona.
- *Función ambiental.* Utilización del bien para la conservación y restauración de la flora y fauna del país o de sus recursos naturales.

En el artículo 3 el Código introduce como uno de los primeros conceptos la directa relación de la actividad agraria con el ambiente, la sostenibilidad de los recursos, la salud y por tanto con la legislación ambiental: “El productor agrario deberá realizar su actividad agraria en armonía con el ambiente promoviendo el uso de abonos orgánicos e insumos que no debiliten el suelo o afecten la salud humana, animal o vegetal. El Estado será garante del cumplimiento de la normativa ambiental relacionada con las actividades agrarias”.

El Código Agrario introduce también una nueva definición de las funciones de la tierra correspondiente al enfoque de desarrollo sostenible: “La propiedad, la posesión y el uso de la tierra conllevan el cumplimiento de la función *social, económica y ambiental* que les corresponde. Las instituciones y agencias del estado, los municipios y las personas naturales o jurídicas no están exentos de este cumplimiento.”

El nuevo Código especifica también que “Todo propietario agrario deberá, a fin de garantizar el cumplimiento de la función ambiental, adoptar las medidas que contribuyan a proteger y conservar los recursos naturales en el marco de sus actividades productivas”.

A través de estos artículos el Código Agrario establece que es responsabilidad tanto del Estado (en sus instancias centrales y locales), las personas jurídicas y de manera general todos los propietarios de la tierra la conservación de los recursos naturales en el marco de las actividades productivas.

Finalmente el Código Agrario indica que el Estado deberá promover “incentivos para las actividades agrarias que impliquen protección al ambiente y la producción sostenible de alimentos saludables (...)”.

El Código Agrario Panameño es un muy buen ejemplo de cómo un texto, que por la época en que fue redactado respondía a una lógica netamente desarrollista, generó un impacto ambiental que no se imaginó en su inicio.

Su actualización, incorporando esta vez de manera muy completa los conceptos del desarrollo sostenible, es un buen ejemplo de aplicación del enfoque agroambiental que logra integrar la explotación agropecuaria (y la función productiva) dentro de un sistema del que depende y al que contribuye.

En esta lógica, el Código Agrario destaca el rol de responsabilidad del propietario de la tierra en el manejo y preservación de los recursos naturales. Lamentablemente el Código no ahonda en los mecanismos de control y fiscalización de este elemento. Y se observa actualmente que esta es una de las principales debilidades que generan el deterioro de los recursos naturales, principalmente en el caso de alquiler de la tierra agrícola.

4.3.2 Ministerio de Desarrollo Agropecuario

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), es el órgano rector del sector agropecuario panameño.

En este capítulo examinaremos como el MIDA ha incorporado la dimensión ambiental a través de su estructura orgánica, de su marco de orientación estratégico, de los instrumentos de incentivos que ofrece al sector, y finalmente en base a su acción de campo, a través de la implementación de programas y proyectos.

4.3.2.1 Estructura institucional

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), fue creado por la Ley 12 de 1973, en tanto que órgano rector del sector agropecuario.

Entre sus principales funciones se observan las siguientes:

- a) Modificar las estructuras agrarias que impidan el desarrollo de la producción y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales y establecer los mecanismos que garanticen permanentemente la distribución racional y equitativa de la tierra, el acceso a los recursos naturales renovables y el uso más productivo de tales elementos.
- b) Organizar y asesorar a la población campesina, para promover el aprovechamiento de la tierra y los recursos renovables, así como la capacitación del hombre del campo para el trabajo.
- c) Promover el desarrollo constante de la producción agropecuaria, mediante el incremento de los niveles de productividad y el aprovechamiento completo y racional de los recursos productivos.
- d) Organizar y promover la identificación, potencialidad, conservación y administración de los recursos naturales renovables

Si consideramos los incisos a), b) y c) que son los que hacen mención al uso de los recursos naturales en el marco de la actividad agropecuaria, se observa que el enfoque, propio de la década de los 70, es esencialmente productivista.

El inciso d) si bien sigue haciendo parte de la Ley 12, se formuló esencialmente para orientar las funciones de la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE), que hizo parte de la estructura orgánica del MIDA hasta el año 1986. En ese año, mediante la Ley 21 el RENARE se convirtió en una entidad autónoma llamada Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), que más tarde se transformaría en la ANAM y desde el 2015 en el Ministerio de Ambiente.

El Ministro de Desarrollo Agropecuario preside igualmente el Sistema Público Agropecuario Panameño (SPAP) que está constituido por el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP), el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) que se encargan de desarrollar programas y servicios establecidos como parte de las políticas, planes y estrategias sectoriales.

Para lograr adaptarse a los nuevos retos y desafíos nacionales y del sector agropecuario ocurridos en las últimas cuatro décadas, el MIDA ha sufrido una serie de modificaciones estructurales que lo convierten hoy en día en una institución sumamente compleja y donde la coordinación interna y acción estratégica articulada enfrenta desafíos. Un rápido análisis del número de instancias del MIDA por tipo de función²⁵ da cuenta de esta complejidad:

- Nivel Político y Directivo: 7 instancias,
- Nivel Coordinador: 4 instancias,
- Nivel Asesor: 3 instancias,

²⁵ Análisis elaborado en base al Manual de Organización del MIDA: http://www.mida.gob.pa/upload/pdf/mida-manual_de_organizacion_25-agosto-2013.pdf

- Nivel Fiscalizador: 1 instancia,
- Nivel Técnico: 5 unidades, 2 oficinas, 1 comité,
- Nivel Operativo: 10 Direcciones nacionales y 1 instituto,
- Nivel Territorial: 11 Direcciones Regionales y 84 Agencias de Servicios de Extensión Agropecuario

El MIDA cuenta por tanto con 34 instancias a nivel central y 95 a nivel territorial. Adicionalmente el MIDA cuenta con otras instancias relativas a la implementación de proyectos especiales (PRORURAL, Agroturismo, MIDA-Participa, etc.) o mecanismos de incentivo y compensación (Oficina de la Ley 25 y del Fideicomiso de Competitividad, Oficina de la Ley 24 y Ley de Granos, y Oficina del Programa Nacional de Emergencia para Apoyo a los Productores).

La estructura orgánica actualmente vigente en el MIDA es la establecida mediante el Decreto Ejecutivo 364 del 2005. En este marco las instancias de nivel técnico y operativo del MIDA que intervienen de manera más directa con el uso y gestión de los recursos naturales son, la Secretaría Técnica, la Dirección de Agricultura, la Dirección de Ganadería, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección de Ingeniería Rural y Riego, y la Unidad Ambiental.

Al analizar las funciones de las distintas instancias del MIDA, según lo establecido por el DE 364 de 2005 y el Manual de Organización del MIDA, publicado el año 2013, observamos que solamente se hace mención al desarrollo sostenible y/o a la gestión de recursos naturales, de manera muy puntual, en el marco de las funciones de la Secretaría Técnica, la Dirección de Ingeniería Rural y Riego, la Dirección de Desarrollo Rural y la Unidad Ambiental.

La Unidad Ambiental del MIDA

El MIDA, forma parte del Sistema Interinstitucional Ambiental (SIA) establecido por la Ley 41 de 1998, General de Ambiente. En el marco del Artículo 17 de la Ley 41, relativo al SIA, se establece la creación de “las unidades ambientales de las autoridades competentes, organizadas o que se organicen, como órgano de consulta, análisis y coordinación intersectorial para la evaluación de los estudios de impacto ambiental”.

La Unidad Ambiental del MIDA (UA) se creó poco antes a esta disposición, mediante el Resuelto Nº ALP 012-ADM 98 de 3 de marzo de 1998, a raíz de una exigencia del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del Programa de Modernización de los Servicios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

La UA constituye a su vez el “ente respectivo, adscrito al Despacho del Ministro, a la cual se le han delegado facultades y competencia dentro del Sector Agropecuario, en la aplicación y ejecución de la Ley General del Ambiente”.

A través de los Resueltos Ministeriales No. ALP-034-ADM-2000 y No. ALP-014-ADM-2002, se crea y reglamenta la Red de Expertos Ambientales del MIDA (REA) que está compuesta por un funcionario dentro de cada una de las Direcciones Ejecutivas Regionales, de las Direcciones Nacionales y de los Proyectos Especiales del Ministerio. Esta Red se define como “Organismo Consultivo, Técnico, Administrativo y de Apoyo Logístico, tanto para la Unidad Ambiental del MIDA, como coordinación multisectorial, en torno a la aplicación de las reglas, principios, normas de procedimientos y de políticas gubernamentales, relacionadas con la Ley General de Ambiente, y las concernientes al desarrollo de la gestión ambiental en el Sector Agropecuario”.

Actualmente la Unidad Ambiental, según lo establecido en el DE 365 del 2005, tiene como objetivo principal: “Gestionar la incorporación de la variable ambiental en los procesos de planificación y desarrollo de las políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario y facilitar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente por todos los estamentos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario”.

Si se analizan las funciones de la UA como expuestas en el Manual de Organización del MIDA se observa que además de la función de “Introducir la variable ambiental en la concepción y operación de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio” la mayor parte de su acción se orienta principalmente a la implementación de instrumentos de gestión ambiental en los procesos productivos. Por esta razón una buena parte de los recursos humanos y financieros de la UA están determinados y dedicados a la elaboración de las Auditorías y Evaluaciones de Impacto Ambiental.

Sin embargo la UA ambiental, por la evolución de los retos y desafíos del sector, ha tenido que diversificar sus competencias y actualmente se ocupa principalmente de:

- Diversas tareas de coordinación e implementación de actividades con el MIAMBIENTE, en el marco de las distintas Convenciones Internacionales ratificadas por el país, de los Planes Nacionales Intersectoriales y de ciertos Programas especiales. En este sentido la UA es el punto focal del MIDA para las comisiones y comités nacionales de cambio climático; de sequía y desertificación; de recursos hídricos; de Bioseguridad; la mesa REDD; etc.
- La integración del concepto de Gestión Integral de Riesgo en el MIDA. La UA forma parte de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de desastres de la República de Panamá y es el punto focal del sector para el SINAPROC.
- La participación en el diseño de proyectos especiales con componentes ambientales dentro del MIDA y a nivel intersectorial;
- Diversas tareas de sensibilización y capacitación ambiental, dentro y fuera del MIDA.

La UA es la principal instancia a través de la cual el enfoque ambiental debería ser liderado y transversalizado dentro del MIDA. Sin embargo existen varias limitantes que hacen que esto no se realice plenamente. Entre las principales podemos citar:

- La UA no participa en ninguno de los consejos o comisiones de nivel político y directivo del MIDA por tanto su capacidad de incidencia es muy limitada.
- Al tener un estatuto de nivel técnico y no operativo, carece de presupuesto de inversión y su capacidad de intervención de campo es muy restringida, siendo esta una de sus principales limitantes para alcanzar sus objetivos.
- Sus recursos humanos no son los suficientes para asumir y dar el seguimiento correspondiente a la diversidad de tareas que están encarando por el momento.
- La atención que los integrantes de la Red de Expertos Ambientales del MIDA pueden dedicar a temas ambientales, depende de las prioridades coyunturales de sus respectivas jerarquías. Por tanto la REA no ha logrado constituirse realmente en el instrumento de apoyo a la UA para el cual fue creado.
- Sus funciones, como detalladas en el manual de organización son muy restrictivas y no corresponden a los desafíos actuales, principalmente en términos del cambio climático, gestión integral del riesgo, y de la gestión de los recursos naturales en el marco del ordenamiento territorial ambiental.

El documento *Aportes para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Rural de Panamá* publicado por el MIDA en el 2014, destaca que “de no asumir (el MIDA) el reto de una verdadera reforma en el plano institucional, está en riesgo la sostenibilidad del desarrollo del sector y su aporte e impacto en el desarrollo nacional”. Igualmente, se observa que la noción de sostenibilidad y la integración del componente ambiental están prácticamente ausentes en la normatividad actual del MIDA.

La actualización de esta normatividad será fundamental para que se vean adecuadamente reflejados en términos de prioridades, estructura y recursos:

- las necesidades ligadas a la contracción actual del sector agropecuario panameño;
- los desafíos nacionales en materia de seguridad alimentaria,

- los desafíos nacionales en términos de sanidad e inocuidad alimentaria,
- los cambios de abordaje del desarrollo que se han dado hacia la búsqueda de un desarrollo sostenible y equitativo y;
- los desafíos que enfrenta actualmente el sector por el fenómeno del cambio climático y la deterioración de los recursos naturales del país.

Esta actualización permitirá a su vez reenfocar el relacionamiento de las instituciones del sistema público agropecuario y en especial del MIDA con la nueva institucionalidad del Gobierno panameño y en particular con el MIAMBIENTE, el MINSA, el SINAPROC y la SENAPAN.

Adicionalmente, se observa que La Unidad Ambiental, que es la única estructura dentro del MIDA que tiene actualmente específicamente responsabilidades en el campo ambiental, no logra cumplir de manera efectiva su cometido. Esta situación se debe a la definición de su estructura y misión en la normativa; a su baja capacidad de incidencia por su situación en el organigrama del MIDA y; su débil capacidad en términos de efectivos humanos y financieros.

En el marco de la reestructuración del MIDA sería fundamental, reconocer el rol primordial que debe jugar la Unidad Ambiental para la sostenibilidad del sector; subir su jerarquía para darle un lugar en las instancias políticas y directivas del MIDA; e incrementar su dotación de recursos humanos y financieros.

La transformación de la Unidad Ambiental a nivel interno también permitiría imprimir un mayor dinamismo a las acciones que se ejecutan en materia de gestión ambiental. Se ha planteado su transición hacia una Unidad de Cambio Climático, Gestión de Riesgo y Gestión Ambiental, pero por el momento esté pendiente de ejecución.

4.3.2.2 Orientación estratégica del sector

En los últimos años no se ha contado con una política pública de desarrollo agropecuario que dirija la política sectorial, articule y coordine las distintas instituciones del Sistema Público Agropecuario (MIDA, IDIAP, BDA, IMA e ISA).

Igualmente, la ausencia de esta política no ha facilitado la coordinación intersectorial entre el MIDA e importantes Ministerios como el de Ambiente, Educación, Salud y otros, al no existir una visión clara del país en cuanto a las líneas estratégicas que se requieren fomentar para el desarrollo agropecuario y del área rural en general.

Como lo menciona el IICA en el año 2010, “el MIDA, adolece de una visión integral del sector agropecuario para el diseño y ejecución de programas, acciones y proyectos, que conlleva a la utilización ineficiente de los recursos (humanos, logísticos y financieros) disponibles en el sector”.

Esta situación ha significado que en los últimos años la acción del MIDA se oriente en torno a lineamientos políticos de corto plazo, que responden a situaciones coyunturales más que a la resolución de problemas estructurales, y que generalmente están ligados a periodos o programas gubernamentales.

Por esta razón se observa una “alta incidencia de cambios de prioridades en el uso de los recursos técnicos y financieros (...), baja coordinación entre entidades (...), escasa utilización de la complementariedad entre programas, proyectos y medidas globales dirigidas a un mismo objetivo y en ocasiones, hasta a los mismos beneficiarios”²⁶.

²⁶ MIDA, Aportes para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Rural de Panamá. 2014.

El último instrumento de planificación desarrollado por el MIDA fue el Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014 (PAE), basado en cinco ejes de desarrollo:

1. Seguridad Alimentaria y canasta básica.
2. Reconversión productiva
3. Comercialización
4. Desarrollo Rural
5. Modernización Institucional del Sector Agropecuario

El eje 2 de Reconversión Productiva y el Eje 4 de Desarrollo Rural, incluyeron ciertos componentes ambientales. En el eje 2, estos componentes estuvieron esencialmente ligados al desarrollo de instrumentos y reglamentación de gestión ambiental para la producción, inocuidad de los alimentos, y disminución de la vulnerabilidad a la variabilidad climática. El eje 4, planteaba un abordaje de desarrollo rural integral a través de un enfoque territorial que contaba con un componente de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

A pesar de la incorporación de los componentes ambientales mencionados, ni el diagnóstico, ni el planteamiento estratégico del PAE incluyeron un abordaje completo y estructurado de los desafíos ambientales actuales del sector agropecuario panameño, tanto para su propia sostenibilidad, como para la de su entorno natural.

En cuanto a la gestión gubernamental actual, el MIDA se encuentra todavía en proceso de validación de una nueva Estrategia Sectorial de cuatro años, que debería al mismo tiempo plantear una nueva estructura orgánica para el Ministerio.

Entre tanto el único instrumento de planificación vigente para el sector, es el planteamiento relativo al sector agropecuario del Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019 (PEG) publicado en enero de este año. El PEG plantea seis Ámbitos de Actuación.

En el Ámbito del Desarrollo Económico, el PEG plantea 4 líneas de intervención prioritarias que son logística, agricultura, turismo y minería. En cuanto al sector agropecuario menciona que “se trata de un sector actualmente rezagado, con un amplio potencial para propiciar un cambio significativo económico y social en el medio rural, a través de la mejora de la productividad y la diversificación”. Los 3 objetivos de gestión identificados para el sector son: la diversificación de la estructura económica, la mejora de la productividad y competitividad en el sector primario, y el fomento de los procesos de transformación de productos del sector primario.

La dimensión ambiental de la producción agropecuaria en términos de sostenibilidad de la misma producción, resiliencia y mitigación del cambio climático, y en términos de su impacto en los recursos naturales, no está presente ni en la identificación de los desafíos, ni en el planteamiento estratégico para el sector agropecuario.

En el Ámbito Ambiental, el PEG plantea dos líneas de intervención prioritarias, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. En esta sección sí se abordan los componentes de cambio climático, desertificación, cambio de uso de suelo y degradación de cuencas. Sin embargo no se observa un análisis completo que articule debidamente el agro con estos complejos fenómenos en términos de interacción positiva y/o negativa.

Es importante también mencionar que la nueva gestión gubernamental ha dado al sector agropecuario un lugar protagónico en el Estado en tanto que factor central para lograr garantizar la producción de alimentos para la población nacional. En concordancia con esta posición, al inicio de la gestión se anunció el Pacto por el Agro que está constituido por los siguientes compromisos de respaldo al productor:

1. Restauración, fortalecimiento y equipamiento del Instituto Nacional de Agricultura (INA).

2. Cumplir con deudas y compromisos económicos asumidos en administraciones anteriores como resultado de la Ley 24 de 2001, la Ley 25 de 2001 y la Ley de Granos (Ley 107 de 2013), para lo cual se destinará 30 millones de balboas.
3. Inversión en Sistemas de Riego, con énfasis en proyectos pequeños (individuales).
4. Implementación de la Ley de Trazabilidad y una nueva Ley para clasificación de carne.
5. Prestamos al 0% de interés a partir del 1ro de agosto de 2014 y hasta el 31 de diciembre del 2016 para incentivar las actividades relacionadas.
6. Deducción fiscal hasta 30% del monto total en nuevas inversiones en el sector agropecuario del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2016.
7. Garantizar compra de cosechas a los productores nacionales a través del IMA para lograr así estabilidad en los precios de los mercados.
8. Creación y establecimiento del Consejo Consultivo Agropecuario.
9. Creación y establecimiento del Gabinete Agropecuario.
10. Compromiso del Estado del Manejo Transparente del Sector Agropecuario.

De esta manera, la gestión actual busca restablecer la confianza de los productores en el sector y en la institución, así como fomentar el retorno al campo y la producción en el marco de un sector bien programando, organizado y con buenas tasas de rentabilidad.

La carencia de una política pública de desarrollo agropecuario ha tenido sin duda un impacto en el uso efectivo y eficiente de los recursos del sector, pero a su vez en la generación de un marco instrumental de coordinación con los otros sectores.

Si se consideran las distintas políticas desarrolladas desde la institucionalidad ambiental hay diversas líneas de acción que se han priorizado para ser ejecutadas conjuntamente con el sector agropecuario y que fueron analizadas en el capítulo anterior. Sin embargo, a excepción de ciertas consideraciones ligadas al cambio climático, prácticamente ninguno de esos planteamientos se encuentra integrado en los documentos de planificación y en las orientaciones tomadas por la institucionalidad agropecuaria.

De manera general, se observa que el componente ambiental no está debidamente contemplado, ni en los diagnósticos de situación, ni en las estrategias que el MIDA ha podido generar a través de los años. Existe, en su abordaje del sector, una cierta desvinculación entre la producción y los recursos naturales. Esto tanto desde la premisa de que los recursos naturales constituyen la misma base productiva de la actividad agropecuaria, pero también desde la óptica de los impactos positivos y negativos que se pueden generar en su interacción.

En este sentido el planteamiento del eje 4 del PAE sobre desarrollo rural territorial, que consideraba un enfoque sistémico, holístico e interdisciplinario para el abordaje de la actividad agropecuaria en los territorios rurales, significó un avance sustantivo conceptual dentro del MIDA. Lamentablemente este enfoque de trabajo se restringió únicamente a la intervención de la Dirección de Desarrollo Rural cuya población objetivo son únicamente los agricultores de subsistencia e indígenas. La Secretaría Técnica, la Dirección de Ganadería, la Dirección de Agricultura y las Direcciones Regionales que son las que llegan a la mayor parte de los productores y que cuentan con mayores recursos, no participaron de este enfoque de trabajo.

Hoy en día, el PEG ha identificado el ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental como uno de los seis principales ámbitos de desarrollo planteados para los próximos cuatro años. Ciertamente la acción estratégica planteada en este marco tendrá un impacto en el sector agropecuario.

Sin embargo para lograr resolver efectivamente los problemas actuales de degradación de los recursos naturales ligados a la acción del sector agropecuario, así como para lograr desarrollar un sector agropecuario resiliente y sostenible en el tiempo, será necesario plantear líneas de acción específicas que aborden los factores estructurales que han llevado a esta situación.

Aunque no esté plasmado en los documentos estratégicos, se observa actualmente que existe una fuerte voluntad de avanzar de manera coordinada entre los niveles superiores del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y del Ministerio de Ambiente en los temas estratégicos para el país como es la seguridad alimentaria, la seguridad hídrica, el cambio climático, etc. Por tanto existe una coyuntura favorable que es necesario aprovechar para lograr consolidar la adecuada incorporación del enfoque agroambiental en el ámbito de la intervención pública en el sector agropecuario y en el ámbito rural en general.

4.3.2.3 Instrumentos de incentivo ofrecidos al sector agropecuario

El PEG caracteriza el sector agropecuario panameño en 3 modelos productivos muy diferenciados:

- Modelo de economía de subsistencia. “Es propio de los campesinos pobres, que generalmente se localizan en áreas marginales, con pendientes pronunciadas, poca tierra, con baja accesibilidad (...), no cuentan con otras infraestructuras de apoyo, (...) difícil acceso al mercado. Según el Censo Agropecuario del 2011, el 43% de las 248,560 explotaciones agropecuarias censadas eran menores a media hectárea, porcentaje que se eleva hasta el 82% si consideramos las menores a 10 has”.
- Modelo de economía tradicionalmente protegida. “Es un modelo empresarial, donde la actividad agrícola se practica de forma intensiva, con uso de tecnología, obteniéndose medianos y altos rendimientos. Regularmente, se establece en áreas con facilidades de comunicación y con fácil conexión con los mercados, con suelos fértiles, planos y profundos (...). La tecnología utilizada se caracteriza por el uso de maquinaria, semilla de mediana calidad y por el uso intensivo de agroquímicos (...). Los principales rubros agropecuarios que cultivan este grupo de productores (pequeños, medianos y grandes), son los llamados sensitivos - arroz, maíz, café, cítricos, lácteos, derivados de tomate, carnes (bovina, de cerdo y de pollo). (...)Están dirigidos al mercado doméstico y tradicionalmente han estado protegidos.
- Modelo agroexportador. Es altamente intensivo en capital, utiliza buenos suelos, generalmente planos y profundos y una tecnología superior, con la cual obtienen altos rendimientos.

La política agropecuaria ha estado orientada a apoyar principalmente los rubros y productores con posibilidades de competir en los mercados nacionales e internacionales, por tanto se ha orientado principalmente al segundo y tercer modelo y a los productores medianos y grandes.

Como el PEG menciona también, “los pequeños productores han sido apoyados con programas de corte asistencialista, cuyo objetivo es mitigar la pobreza y no mejorar su nivel de productividad y competitividad; muchos de los instrumentos públicos puestos a disposición de los productores requieren contar con cierta solvencia económica y financiera (...) condiciones que el pequeño productor no puede cumplir”.

El abanico de instrumentos públicos de incentivo a la producción que se observa en Panamá es muy diverso. Entre los más destacados podemos mencionar:

- Ley 107 de 2013 o Ley de Granos, que establece un programa de incentivos a la producción de granos y otros rubros agrícolas en donde se subsidia anualmente cada hectárea adicional que el productor incluya en su programa de siembra.
- Ley 25 del 2001 de Transformación Agropecuaria, cuyo objetivo es apoyar las inversiones que realice el productor con fondos propios o préstamos, con el objeto de mejorar su actividad y adaptarse al nuevo entorno de competitividad y eficiencia productiva. Se le brinda al productor un apoyo de reembolsos por inversiones que realice en los rubros reconocidos por el programa. Se reconoce un promedio del 50 % de las inversiones contempladas en la normativa del rubro objeto de apoyo. Las inversiones silvopastoriles y agroforestales están contempladas en este instrumento.

- Plan Sequia, que suministró insumos y equipos, construyó pozos, abrevaderos y otros para responder al Estado de Emergencia en la Región del Arco Seco en el año 2013 y que sigue vigente actualmente.
- Plan de Contingencia e Inversiones para el 2015 y el 2016 que espera mitigar los efectos de la prolongada sequía y su consecuente daño ocasionado al sector agropecuario, en base al suministro de insumos de suplementación alimenticia, salud animal e infraestructura.

En el marco del Pacto por el Agro anunciado al inicio de la nueva gestión gubernamental se han implementado las siguientes medidas:

- La reducción al 0% de la tasa de interés a los préstamos agropecuarios de rubros claves para la seguridad alimentaria, del 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016.
- La creación de una nueva dirección fiscal de la renta neta gravable hasta el 30% del monto total de las nuevas inversiones en el sector agropecuario desde el 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016.
- La compensación del precio del maíz, versus el precio internacional a las empresas que compran maíz nacional.

Adicionalmente se ha creado el Fondo Especial para Créditos de Contingencias, Ley 24 de 2001, para brindar asistencia a los productores agropecuarios, afectados por las condiciones climatológicas adversas, por abruptas caídas de los precios del mercado o por necesidad de apoyar las actividades afectadas para hacerle frente a la contrapartida privada de la reconversión. La Ley 674 del 2013 modifica la Ley 24 y permite extender los plazos a los préstamos de productores afectados por condiciones climáticas adversas, por un período de 20 años para hacer arreglos de pagos y acceder a nuevos créditos.

El Estado Panameño invierte un promedio de B/. 15 millones por año a través de sus mecanismos de incentivo de transferencia directa (esta cifra no incluye los créditos blandos y beneficios fiscales).

Cuando se analiza el impacto de este abanico de incentivos, además de haberse orientado a una porción limitada de los productores y muchas veces a los menos necesitados, no existe evidencia de que haya logrado efectivamente y eficientemente resolver los problemas estructurales de productividad y competitividad del agro panameño y revertir su tendencia a la contracción.

Adicionalmente se observa que ninguno de estos incentivos está acompañado por ninguna medida ambiental, ya sea que lo condicione o que al menos evalúe su impacto. Como visto anteriormente, la política de incentivos del sector agropecuario constituye uno de los factores, aunque de manera indirecta, que contribuye a la deforestación en Panamá.

Igualmente se observa que los instrumentos del MIDA, orientados a mitigar el impacto de la sequía o a compensar pérdidas a posteriori, han generado en muchos casos una situación de mayor dependencia de los productores hacia el Ministerio y no están alentando debidamente el cambio hacia prácticas más sostenibles y/o adaptadas al cambio climático.

Será necesario evaluar cada uno de estos instrumentos, para ver en qué medida está logrando realmente cumplir su rol o si es que al contrario no está generando mayores distorsiones y/o ineficiencias en el sector.

En cuanto a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), que son un requisito cuando se inicia una nueva actividad productiva (según la lista taxativa del Decreto Ejecutivo 123 del 2009) se observa que al ser realizados por consultores externos, existe un muy bajo empoderamiento de los productores en el tema. En la mayoría de los casos se ve como un requisito burocrático adicional y finalmente sus recomendaciones no se reflejan en las prácticas adoptadas por los productores.

Este fue también el caso del proyecto PRORURAL, donde para cada solicitud de financiamiento se debía presentar una EIA y un plan de mitigación de los impactos ambientales. Pero como lo explica su evaluación final, por las razones previamente mencionadas, el componente ambiental no fue efectivizado por los productores.

4.3.2.4 Programas y proyectos

Como visto anteriormente el componente ambiental está contemplado de manera insuficiente en la normatividad, en la estructura orgánica y en los instrumentos de planificación estratégica del sector agropecuario.

Sin embargo tras un análisis detallado de las distintas iniciativas, programas y proyectos dentro del MIDA, se observa que sí existen muchos ejemplos interesantes de incorporación del enfoque ambiental. Entre los elementos más relevantes podemos destacar, a nivel de la:

Secretaría Técnica

- El Proyecto Nacional de Zonificación Agroecológica.
- La Ampliación de la red meteorológica que se está implementado junto con ETESA.
- La actualización de la metodología de extensión del MIDA en base a un enfoque territorial. Cabe destacar que a pesar de que el MIDA cuenta con 84 agencias a nivel nacional solo logra llegar a 7% de los productores²⁷. Esto es en gran medida debido al enfoque de extensión empleado actualmente (que está en curso de reforma) y la debilidad de las agencias de extensión. Igualmente se observa que en muchos casos el enfoque promovido por los extensionistas del MIDA es de producción intensiva en insumos agroquímicos y no siempre vehicula directamente prácticas amigables con el ambiente.
 - Existe en efecto una importante necesidad de actualización del personal de extensión del MIDA en metodologías que promuevan un enfoque sistémico de la agricultura y tecnologías alternativas de producción.
 - Es importante visibilizar y aplicar el enfoque de cuencas en la extensión agropecuaria y aplicar herramientas como los Planes de manejo de finca donde se integren en forma efectiva las variables ambientales con las productivas.

Unidad Ambiental:

- Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Integral de Riesgos (GIR) en el Sector Agropecuario. Este proyecto se inició este año con B/. 220,000 de recursos propios del MIDA, y en su primera fase tiene esencialmente el objetivo de capacitar al personal técnico, incluyendo extensionistas y directores del MIDA en la GIR aplicada al sector agropecuario.
- Proyecto regional de Establecimiento e Institucionalización de un Sistema de Formación de capacidades en Resiliencia en Centroamérica. Esta es una iniciativa del CAC y FAO para la cual el MIDA se ha comprometido a financiar el costo de su participación.
- Validación de Guías Ambientales para los proyectos de nivel de impacto ambiental 1²⁸ para los rubros agrícola y porcino.
- Se inició en noviembre de 2014 el proceso de elaboración de un Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático para el sector agropecuario en respuesta a los compromisos asumidos por los distintos sectores en el marco del Comité Nacional de Cambio Climático.

²⁷ Según datos del Censo Agropecuario 2010

²⁸ Los proyectos de nivel de impacto ambiental 1 son aquellos que no requieren de Estudio de Impacto Ambiental.

Dirección de Desarrollo Rural (DDR)

La DDR es la instancia del MIDA encargada de dar asistencia a los agricultores de subsistencia y los agricultores indígenas.

- Debido al tipo de cliente que la DDR atiende el enfoque escogido para la promoción de la producción ha sido el agroecológico o de agricultura con un mínimo uso de insumos externos.
- La DDR es el coordinador de la Comisión Nacional ECADERT y este año ha logrado movilizar B/. 70,000 como contribución del MIDA al Plan de Trabajo BIANUAL de esta Comisión.
- La DDR ha desarrollado varias experiencias de desarrollo rural territorial, que son objeto de uno de los estudios de caso en el presente documento y que se encuentra en el capítulo 5.3.
- La DDR está implementando la iniciativa Proterritorios en la provincia de Veraguas.
- Cuenta con el Programa de Cultivos Permanentes en comunidades rurales e indígenas que fomenta la producción agroforestal de cacao y café.
- Cuenta con el Programa de Huertas Familiares Agroecológicas.

Dirección de Ganadería

La Dirección de Ganadería incorpora la variable ambiental esencialmente en relación a acciones que buscan disminuir la vulnerabilidad de los productores a la sequía, destacan:

- La inclusión de los sistemas silvopastoriles en los mecanismos de incentivos de la Ley 25 y del Fideicomiso de Competitividad.
- El desarrollo de la Guía Indicativa de Buenas Prácticas para la Ganadería Sostenible.
- Desarrollo de la Guía técnica y didáctica: Todo el año y mes por mes, preparémonos para la sequía.

Dirección de Agricultura

La Dirección de Agricultura incorpora la variable ambiental esencialmente promoviendo Buenas Prácticas de Producción en sus proyectos, pero estas no son el eje principal de intervención.

- En el 2015 se inició el Programa Nacional de Rehabilitación de Áreas Deforestadas con Árboles Frutales.

Dirección de Agroindustria

- Se desarrolló la Iniciativa de Producción Más Limpia para la aplicación de las Guías de P+L para los sectores de cárnicos y leche, café y cacao, raíces y tubérculos, y frutas a nivel nacional. Esta iniciativa contempló diversas rondas de la capacitación en las distintas Direcciones Regionales.
- Experiencia piloto de Análisis de vulnerabilidad al CC en la agroindustria.

Dirección de Sanidad Animal

- Ley 342 de Trazabilidad Pecuaria, que permite que los productores, comerciantes y consumidores conozcan la trayectoria del animal desde su nacimiento hasta que se convierte en alimento.

Dirección de Sanidad Vegetal

La labor de la Dirección de Sanidad Vegetal se analiza en detalle en el capítulo siguiente.

Proyectos especiales

- Agroturismo: el Proyecto “Fortalecimiento del Desarrollo Rural por medio del Agroturismo (Proagrotur)”, busca realizar actividades específicas con el fin de mejorar las condiciones de vida de los productores agropecuarios y el entorno rural. Este proyecto fomenta el desarrollo de una cultura ambiental y de desarrollo del paisaje rural en las fincas agropecuarias participantes.

- PRORURAL: El proyecto PRORURAL estuvo orientado al incremento de productividad de pequeños productores rurales organizados a través del financiamiento de alianzas productivas con un enfoque social y ambiental.
- PARTICIPA: Cinco distritos de la provincia de Veraguas participan en el Proyecto Desarrollo Sostenible y Mitigación del Cambio Climático (Proyecto PARTICIPA), que se implementa en conjunto con el MIAMBIENTE.

A pesar de la variedad e interés de las diferentes iniciativas descritas, la mayoría de ellas se encuentran desarticuladas entre sí, no siempre tienen una continuidad temporal y por tanto se observa un bajo impacto y eficiencia en el uso de los pocos recursos que el MIDA asigna a actividades de gestión de los recursos naturales.

En efecto, muchas de ellas surgieron gracias a alianzas institucionales u oportunidades de financiamiento externo, pero no responden a una línea establecida de trabajo del Ministerio.

4.3.3 Regulaciones relativas a agroquímicos y el ambiente

4.3.3.1 Agricultura convencional

Los efectos de la utilización intensiva de agroquímicos en el ambiente se han hecho cada vez más patentes por los problemas de contaminación de aguas. El caso de contaminación del río La Villa con atrazina, generó una amplia cobertura mediática y preocupación de la población en general. Sin embargo, esta situación va más allá de acontecimientos puntuales y se observa un progresivo deterioro de la calidad de las aguas en un buen número de cuencas y corrientes hídricas.²⁹

Según datos de la Organización Panamericana para la Salud (OPS), en el 2008, por cada panameño se utilizaba al menos tres kilogramos de agroquímicos, cantidad seis veces superior a la utilizada en promedio en América Central. De 2006 a 2008, el volumen de plaguicidas agrícolas utilizado aumentó de 5,6 a 7,2 millones de kilogramos, predominantemente los insecticidas organofosforados que son los más peligrosos³⁰.

Según datos del MIAMBIENTE, otro de los impactos más destacados sobre los suelos y las aguas (vía el drenaje hacia las aguas superficiales y la infiltración hacia los acuíferos) es la contaminación por el uso progresivo e indiscriminado de agroquímicos, particularmente de fertilizantes en áreas agrícolas y ganaderas. Se observa que el consumo de fertilizantes en millones de kilogramos, para el período 2009-2012, fue más del doble que entre el 2005 y el 2008 (85.85 contra 40.89 millones de kilogramos de importación anual)³¹.

La disposición de envases de agroquímicos es igualmente un importante problema en el país. Actualmente el único sistema de recolección y destrucción de envases lo provee el MIDA y se estima que únicamente logra recolectar el 10% de los envases de la provincia de Chiriquí y Veraguas.

²⁹ En base a los datos del Programa de Monitoreo de la Calidad del Agua, que analizó el índice de calidad del agua en 10 cuencas hidrográficas (12 ríos) representativas de la red hidrográfica nacional. ANAM. Informe del Estado del Medio Ambiente, GEO Panamá 2014.

³⁰ OPS. Ficha de País: Panamá. http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=49&option=com_content Consultado el 15 de agosto de 2015

³¹ ANAM. Informe del Estado del Medio Ambiente, GEO Panamá 2014.

La Ley 47 de 1996 constituye la Ley marco vigente en los temas de Sanidad Vegetal y tiene por objetivo “regular las acciones relativas a la protección vegetal del patrimonio agrícola nacional, con el objetivo primordial de prevenir y controlar en forma integral los problemas fitosanitarios y lograr la calidad fitosanitaria de las plantas y productos vegetales (...), así como evitar la introducción, establecimiento y diseminación de plagas de plantas y productos vegetales en el territorio de la República de Panamá”.

Como estipulado por la Ley 47, la Dirección de Sanidad Vegetal del MIDA (DSV) es la autoridad competente del Estado panameño con “la responsabilidad de proteger y mantener la condición fitosanitaria, mediante el cumplimiento de la Ley y sus reglamentaciones, así como ejecutar políticas de sanidad vegetal en el territorio de la República, para coadyuvar en la protección del ambiente y la Salud.”

El Capítulo V de la Ley 47 considera el Control de Plaguicidas y Fertilizantes, si bien aborda las nociones de supervisión de uso y manejo de los productos y de residuos de plaguicidas en las plantas y/o productos vegetales, no menciona directamente la problemática de residuos en el ambiente.

En seguimiento a lo estipulado en la Ley 47 el Decreto Ejecutivo 63 de 1997 crea la Comisión Técnica de Plaguicidas (COTEPA) que está integrada por el MIDA, IDIAP, MINSAL, MICI, ANAM, la Universidad de Panamá, la Unión Nacional de Productores y la Asociación Nacional de Distribuidores.

En el año 2000 Panamá ratifica el Convenio de Rotterdam sobre uso de plaguicidas altamente peligrosos, pero actualmente solamente el MIDA y MINSAL funcionan como puntos focales. La integración de MIAMBIENTE en este importante mecanismo es una tarea pendiente.

Siguiendo el mandato del Capítulo V de la Ley 47, que determina el establecimiento de normas y reglamentos para el Control de Plaguicidas y Fertilizantes el MIDA publica los Resueltos 23 de 1998, y el 19 y 20 de 2001 que dictan distintas disposiciones relativas al registro y uso de agroquímicos.

En el año 1999 se dicta el Reglamento DGNTI-COPANIT 23-395-99 que establece los requisitos físicos, químicos, biológicos y radiológicos que debe cumplir el agua potable; en el año 2008 mediante el Decreto Ejecutivo No. 75 se dicta la norma primaria de calidad ambiental y niveles de calidad para las aguas continentales de uso recreativo con y sin contacto directo; y en el año 2007 el Decreto Ejecutivo 467, dicta el Reglamento Sanitario que establece los límites máximos de residuos de plaguicidas y otros contaminantes en frutas y vegetales de consumo nacional y de exportación” y establece al Ministerio de Salud como la autoridad competente en la materia.

Tanto el MIDA, como el MIAMBIENTE y el MINSAL cuentan con Programas de Monitoreo de Calidad e identificación de residuos tóxicos en productos vegetales, cuerpos de agua y redes de agua potable respectivamente.

Esta red de monitoreo, presenta limitaciones ligadas fundamentalmente a tres aspectos. Primeramente, la falta de coordinación interinstitucional que limita la retroalimentación de la información entre las tres instituciones; la falta de equipo de alta tecnología que en la mayor parte de los laboratorios públicos no permite identificar trazas de cierto tipo de contaminantes y; debido a los limitados recursos con que se dispone, estas redes monitorean solo los puntos más estratégicos, tienen una baja cobertura en las áreas menos pobladas y las aguas profundas prácticamente carecen de seguimiento.

Debido a la toma de conciencia progresiva de la contaminación del ambiente por sustancias tóxicas y en especial el incidente del río La Villa, esta situación está empezando a cambiar:

El MIAMBIENTE ha anunciado que la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional de Diputados aprobó el traslado de partida de 1 millón 600 mil balboas, para una licitación pública de análisis fisicoquímico y microbiológico de tres mil trescientos ochenta y tres puntos (entrada y salida de 54 potabilizadoras (108), 550 pozos y 2,725 acueductos rurales) de toma de muestras líquidas. La

elaboración de esta línea base permitirá tener información actualizada para tomar acciones de remediación o mejoramiento y garantizar una mejor calidad de agua.

En el marco del proyecto de “Fortalecimiento de las capacidades nacionales en el manejo de plaguicidas prioritarios para Panamá en el marco del Convenio de Rotterdam” ejecutado por FAO se está apoyando al MINSA para que, por vez primera, cuente con un sistema de identificación, monitoreo y centralización de la información sobre intoxicaciones por plaguicidas. Los resultados de este programa serán de gran importancia para comprender mejor la situación en las áreas rurales de producción agrícola intensiva de Panamá.

Igualmente el MIDA se ha dotado de material de laboratorio de alta calidad que le permitirá a partir de ahora identificar en alimentos trazas de agroquímicos que antes no le era posible detectar.

A su vez la DSV ha publicado el Resuelto 42 del 2011, que reglamenta el Uso y las Aplicaciones Terrestres de Plaguicidas y su Manual de Aplicación que entró en vigencia desde enero del presente año. El Resuelto 42 significa un sustantivo avance en la regulación de los plaguicidas para el país puesto que constituye la normativa que establece la óptima relación de los productores con su ambiente y otros organismos vivos. La DSV destaca que del manejo adecuado de los plaguicidas y el conocimiento más profundo sobre los agrotóxicos y sus propiedades físicas, químicas y toxicológicas depende en gran parte la ocurrencia de intoxicaciones y de contaminación del suelo, aire, cuerpos de agua y de los alimentos en general.

La entrada en vigor del Resuelto 42 se ha acompañado por un Programa Nacional de Implementación del Resuelto 42 y Buenas Prácticas Agrícolas. La metodología de capacitación de capacitadores fue pilotada durante un año en la provincia de Chiriquí y ahora se llevará a nivel nacional. Para iniciar esta importante labora el MIDA ha asignado B/. 500,000 a la DSV.

En la misma dinámica la DSV ha estado trabajando en el Proyecto de Ley que crea el Programa Nacional de Buenas Prácticas y Trazabilidad Agrícola que ya ha sido aprobado en Gabinete para ser presentado a la Asamblea Legislativa y se espera su aprobación final para este año. El enfoque propuesto por esta Ley considera la sostenibilidad de la producción agrícola, ambiental y la salud del productor y el consumidor como un todo y en este sentido enfatiza el uso de Buenas Prácticas. La aprobación de esta Ley significará un a su vez un importante avance en materia agroambiental y permitirá muy probablemente la asignación de mayores recursos para una tan importante tarea.

Finalmente, con Apoyo de FAO, la DSV ejecutó el proyecto de Actualización del Reglamento y Manual Técnico de Procedimientos para el Registro de Plaguicidas en Panamá. La propuesta de actualización ya fue presentada y se realizó una primera capacitación para su implementación. Esta nueva metodología, pondrá el sistema de registro de la DSV al nivel de entidades reconocidas internacionalmente (UE, EPA USA, OCDE) y a su vez en relación al Reglamento Técnico Centroamericano (RTCA).

Como podemos observar, el desarrollo de normatividad actualizada para la regulación del uso de plaguicidas es hoy en día una agenda en movimiento y que ha tenido importantes logros recientemente. Muchos actores mencionan la necesidad de contar en Panamá con una Ley específica que regule el uso de agroquímicos y sus impactos en el ambiente, la salud y la inocuidad alimenticia. Sin embargo, en el ínterin la entrada en vigencia y la aplicación del Resuelto 42 constituye ya un avance sustantivo en términos de inocuidad alimenticia, de la salud de la población rural y de reducción de la contaminación del ambiente. Por tanto, su implementación a nivel nacional no debería ser solo tarea del MIDA, pero debería considerar una participación y acción coordinada del MIAMBIENTE, del MINSA, del MIDA y de los Gobiernos Locales.

En cuanto a los desafíos pendientes en la materia, podemos mencionar:

- El vacío en el monitoreo y regulación relativa al uso de fertilizantes;

- La debilidad en la coordinación interinstitucional entre MIDA, MIAMBIENTE y MINSA con el objeto de mejorar las iniciativas de prevención, las redes de vigilancia y la fiscalización del uso de agroquímicos.
- La necesidad de reforzar redes de vigilancia en términos de cobertura territorial y de capacidades de analítica.
- El control y fiscalización de las empresas distribuidoras de agroquímicos en la promoción y venta de paquetes tecnológicos que exceden las necesidades de los cultivos.
- La disposición final de los envases de agroquímicos.

4.3.3.2 Agricultura Orgánica

La Agricultura orgánica es un sector poco desarrollado en Panamá, si se lo compara al de sus homólogos centroamericanos. Existen al alrededor de 4.560 hectáreas certificadas en producción orgánica, 1.460 productores orgánicos, dos operadores procesadores y tres operadores comercializadores registrados, de acuerdo con la Sección de Agricultura Orgánica de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal.

Los principales rubros en el negocio orgánico nacional son el café y el cacao, donde destaca la actuación de la Cooperativa de Servicios Múltiples Bocatoreña (COCABO), como primer exportador de cacao de Panamá. La experiencia de COCABO ha sido objeto del tercer estudio de caso del presente Diagnóstico (Capítulo 5.3).

En términos normativos, en el 2002 se aprueba la Ley 8 que establece la Regulaciones Nacionales para el Desarrollo de Actividades Agropecuarias Orgánicas, y en el 2004 se la reglamenta mediante el Decreto Ejecutivo 146.

La reglamentación se actualizó este año en el marco del proceso de estandarización para el Reglamento Técnico Centroamericano y se aprovechó para ponerla al nivel del estándar de la Unión Europea.

En el año 2005, el MIDA emite el Resuelto 067 que designa a la Dirección de Sanidad Vegetal como la Autoridad competente en fiscalización y certificación; y la Dirección de Agricultura como la entidad a cargo del fomento de la agricultura orgánica.

En el marco del proyecto de Impulso a Políticas Agroambientales con enfoque de cadenas productivas y desarrollo rural territorial, que cuenta con recursos de la Agencia de Cooperación Española, se desarrolló dentro de la DSV, la Autoridad Certificadora Orgánica Nacional. Esta instancia busca brindar una alternativa para los pequeños productores orgánicos nacionales que se orientan al mercado interno y para los cuales la certificación internacional resulta demasiado onerosa.

La Autoridad Certificadora Orgánica Nacional ya es operacional, cuenta con la certificación ISO 17065 y 3 personas a nivel de la DSV capacitadas. Para pilotar la introducción de esta certificación en el mercado nacional, se ha constituido una alianza público privada entre los principales distribuidores de productos orgánicos en la ciudad de Panamá y la Asociación de Productores Orgánicos Panameños (APAO).

Esta iniciativa destaca en el contexto panameño al ser la primera experiencia que probará la respuesta del mercado nacional ante un eco-etiquetado nacional.

4.3.4 Sistema Público Agropecuario Panameño

Como visto anteriormente el Sistema Público Agropecuario Panameño (SPAP) está compuesto por cinco instituciones presididas por el Ministro de Desarrollo Agropecuario:

- El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).
- El Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP) es la institución gubernamental que tiene como función principal, la de investigar para generar, adaptar, validar y difundir conocimientos y tecnologías agropecuarias, enmarcados dentro de las políticas, estratégicas y lineamientos del sector agropecuario.
- El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) tiene como función implementar las políticas de mercadeo formuladas por el MIDA, apoyando al productor nacional en la comercialización y mercadeo de sus productos, para el crecimiento y desarrollo del sector agrario.
- El Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) tiene como función ofrecer asistencia crediticia y técnica para satisfacer las necesidades de la actividad agropecuaria y agroindustrial, de manera prioritaria al sector de escasos recursos y sus grupos organizados, y una atención especial al micro, pequeño y mediano productor, en cumplimiento del mandato constitucional.
- El Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) tiene como función ofertar al productor agropecuario y forestal servicios de aseguramiento en la gama de seguros agrícolas y pecuarios, forestales y complementarios, reglamentados en coordinación con la Superintendencia de Seguro y Reaseguros del Ministerio de Comercio e Industrias.

La ausencia de una política nacional que dicte a largo plazo los lineamientos de política para la intervención pública en el sector ha significado que la acción de los distintos miembros del SPAP no se haya hecho siempre de manera articulada y conducente hacia un mismo objetivo. Esta falta de orientación estratégica ha conducido también a un cierto debilitamiento de las instituciones del SPAP.

EL BDA, el ISA y el IMA han funcionado los últimos años esencialmente en el marco de los distintos instrumentos de incentivos del sector agropecuario, principalmente en términos de créditos con condiciones preferenciales y de compras públicas.

El BDA acaba de actualizar su normativa a través de la Ley 15 del 2015, con el objeto de transformarse en una institución más ligera en sus procedimientos, más flexible, moderna y con una oferta de servicios competitiva.

Su misión es proporcionar financiamiento a los programas de desarrollo agropecuarios y proyectos agroindustriales, brindando atención especial al micro, pequeño y mediano productor. En este sentido, el BDA es actualmente la única institución financiera que ofrece créditos a pequeños productores sobre la base de derechos posesorios y sobre la base de un fondo de garantía que se ejecuta a través del ISA. Su nueva Ley lo faculta a su vez a desarrollar líneas de microcrédito que tendrán como fianza las futuras cosechas.

A pesar de contar con estas facilidades para que pequeños productores puedan acceder al crédito y al hecho de ofrecer tasas preferenciales al 2% y al 0%, dependiendo de los rubros, se observa que en su cartera de clientes los pequeños productores son poco numerosos.

En el informe del sector agropecuario de la Dirección de Estudios Financieros de la Superintendencia de Bancos de Panamá, se observa que la cartera de crédito de la banca comercial en el segmento correspondiente a las tasas preferenciales no ha parado de crecer desde el 2005 y en el 2013 alcanzó un total de US\$ 194.6 millones lo que representa 50,2% del crédito en el rubro.

La ganadería se mantuvo como la actividad primaria que más financiamiento recibe del Sistema Bancario Nacional al acumular hasta diciembre 2013 US\$824.8 millones, lo que representa un aumento de 9,1% respecto al 2012. De este total el segmento preferencial contabilizó 81,9% de la cartera. A junio de 2013, el 68% de los créditos se destinan a la ganadería y 32% a actividades de finamamiento de la agricultura.

Este mismo informe menciona que “aun cuando la participación de las actividades agropecuarias en la economía ha tendido a disminuir en términos relativos, el sector ha continuado creciendo (lo cual no ha estado exento de dificultades)”.

Este crecimiento se debe esencialmente al modelo productivo de agroexportación y a la acción de los grandes y medianos productores. En términos globales se estima que aproximadamente 80% de la producción de alimentos nacional se hace por 20% de los productores.

El acceso al crédito por los pequeños productores sigue siendo un desafío. Se observa que para lograr realmente incentivar a los pequeños productores a endeudarse, la oferta de productos crediticios preferenciales no es suficiente. Para que estos instrumentos puedan alcanzar su población meta y no desviarse hacia productores que podrían hacer uso de las tasas comerciales, se necesita contar con mecanismos de acompañamiento al productor, tanto en el trámite del crédito como en la asistencia técnica para identificar la innovación, definir el plan de inversión que incluya el plan de manejo de finca y el seguimiento técnico posterior. En este sentido, el MIDA deberá considerar esta función a la hora de reestructurar y dotar de recursos a su servicio de extensión.

Este tipo de incentivos deberían a su vez ir acompañados de componentes de fiscalización al productor en términos del impacto de su tecnología hacia el ambiente, especialmente en caso del modelo de producción tradicionalmente protegido³². De esta forma el productor verá la necesidad de modernizarse hacia tecnologías más amigables con el ambiente y tendrá una oferta financieras que le permitirá dar el paso.

El ordenamiento territorial, la Ley de Suelos y los Planes de vocación y uso de suelos deberán también jugar un papel importante para permitir a los bancos contar con un instrumento oficial que les permita evaluar si un Plan de Inversión se va a desarrollar en una zona donde esa actividad es idónea o no. Esto debido a que ciertas actividades productivas (como la agricultura) no requieren de una evaluación de impacto ambiental obligatoria al no estar en la lista taxativa del DE 123 del 2009. Actualmente, las únicas zonas en las cuales el BDA no puede dar créditos agropecuarios son las áreas que han sido definidas por el ISA como de alto riesgo.

Aunque es un miembro del SPAP, el IDIAP ha generado a través de los años una agenda de trabajo más autónoma vis a vis del MIDA y se caracteriza por una coordinación activa con otras instancias, entre ellas las universidades de Panamá, el MIAMBIENTE mediante su participación en una serie de comités intersectoriales y otros organismos de investigación a nivel nacional, regional e internacional.

El IDIAP ha desarrollado recientemente un Plan Estratégico Institucional que contempla cinco objetivos específicos, siendo uno de ellos el “Conservar y usar racionalmente los recursos agropecuarios”. La definición e incorporación de esta línea estratégica ha hecho que en los proyectos de IDIAP se observe una buena transversalización del componente ambiental.

En el manual de selección de nuevos proyectos de investigación uno de los criterios obligatorios es “Contribuir a la disminución de los efectos causados por la variabilidad climática”.

Entre los proyectos de investigación actuales se observa que destacan las líneas de trabajo sobre adaptación al cambio climático, desarrollo de alternativas al uso de agroquímicos, protección de los recursos suelo y agua, y valorización de la biodiversidad nativa. A título ilustrativo, mencionamos los siguientes programas o proyectos:

Dirección de Investigación e Innovación para la Competitividad del Agronegocio

³² Ver pg. 47

- Adaptación de sistemas de manejo y utilización de pasturas para ganado ante el cambio climático,
- Manejo integrado de fincas ganaderas para mitigar afectaciones de los recursos suelo y agua,
- Manejo integrado de plagas y desarrollo de biocontroladores,
- Producción orgánica de hortalizas,
- Zonificación detallada de las propiedades de los suelos en el arco seco,
- Buenas prácticas agrícolas en producción de hortalizas en Cerro Punta,

Dirección de Investigación e Innovación en Recursos Genéticos y Biodiversidad

- Subprograma de Protección y Uso de la Biodiversidad: proyecto especies forestales nativas,

Dirección de Investigación e Innovación de la Agricultura Familiar

- Diversificación de germoplasma de cacao bajo sombra en Bocas del Toro,
- Sistemas de producción de la agricultura familiar en áreas de pobreza rural extrema.

4.4 Otra normatividad et institucionalidad relevante

4.4.1 Gestión Integral de Riesgo de Desastres

La Ley 22 de 1982, crea el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), como un organismo adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia que está encargado de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social. En base a las funciones establecidas por la Ley 22, el SINAPROC, se establece esencialmente como un organismo humanitario para la coordinación y atención en caso de que se produzca algún tipo de desastre.

A raíz de los compromisos asumidos por Panamá ante el Marco de Acción de Hyogo, en el 2005 la Ley 7 reorganiza el SINAPROC aplicando el enfoque de Gestión Integral del Riesgo, y le confiere un mandato de respuesta y de mitigación del riesgo. Esta modificación sustenta el establecimiento del Centro de Operaciones de Emergencias (COE), el cual involucra a todas las entidades ministeriales del Gobierno pertinentes, incluyendo el MIDA, que se activa en caso de que se declare mediante decreto una emergencia. A pesar de esto, las acciones del SINAPROC, prevalecen en el ámbito de la respuesta a las emergencias.

Mediante el Decreto Ejecutivo 402 del 2002 se crea la Comisión Nacional del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC-PANAMA) o Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de desastres de la República de Panamá (PNRRD), que bajo la presidencia del SINAPROC, cuenta con los siguientes miembros:

1. El Sistema Nacional de Protección Civil
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores
3. El Ministerio de Economía y Finanzas
4. El Ministerio de Educación
5. El Ministerio de Obras Públicas
6. El Ministerio de Salud
7. El Ministerio de Vivienda
8. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario
9. El Ministerio de Ambiente
10. La Caja de Seguro Social
11. La Facultad de Ingeniería Civil de la UTP
12. El Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá
13. La Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.

Posteriormente, tras el impulso dado en el 2010 por la aprobación a nivel regional de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo, mediante el Decreto Ejecutivo 11 del 2010 Panamá aprueba su Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD). Esta política constituye el marco guía que orienta las acciones y las decisiones políticas desde una perspectiva Integral de Riesgo de Desastres, como componente indispensable del desarrollo estratégico sostenible del país.

Debido a las fuertes lluvias del año 2010 que provocaron inundaciones en la ciudad capital y en el este de la provincia de Panamá la Resolución de Gabinete No. 214 declaró el Estado de Emergencia. Se destinaron US\$150 millones para la atención de emergencias y obras de rehabilitación y se contrataron préstamos con CAF por US\$13 millones y con el BID por US\$20 millones. Esta situación dio inicio, aunque ex post a la Gestión Financiera de los Riesgos por Desastres Naturales.

En el 2014 mediante el Decreto Ejecutivo No. 578 se adopta el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres. Dicho Marco se compone de cinco ejes estratégicos: (i) Identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) Incorporación del análisis de riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública; (iii) Formulación de los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo; (iv) Desarrollo del mercado doméstico de seguros; y (v) fortalecimiento de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) en relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera.

En lo referente al sector agropecuario específicamente, como visto anteriormente, la normatividad vigente del MIDA no hace referencia ni al Cambio Climático ni a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIR). La Unidad Ambiental del MIDA es actualmente la representante del sector tanto ante el Comité Nacional de Cambio Climático y el PNRRD, pero tiene principalmente un rol participativo y una limitada capacidad de coordinación de iniciativas propias al sector, principalmente en lo referente al PNRRD.

De todos los desafíos ambientales, el cambio climático y en especial los temas ligados a la adaptación son los más presentes en la institucionalidad agropecuaria. Esto se explica debido a que la temática ambiental es mucho mejor comprendida y aceptada por los productores cuando se la presenta desde la óptica de reducción de sus riesgos.

En este sentido, existen ciertos avances en la temática a nivel del sector agropecuario que merecen ser destacados:

- La Ley 24 del 2001 que crea el Fondo Especial para Créditos de Contingencias, para brindar asistencia a los productores agropecuarios, afectados por condiciones climatológicas adversas, o por abruptas caídas de los precios del mercado.
- El establecimiento por el MIDA, mediante el Decreto Ejecutivo 71 de 1997 del Comité Interinstitucional para la atención de emergencias derivadas del Fenómeno del Niño.
- Los dos programas de desarrollo de capacidades en GIR para funcionarios del MIDA que la UA está liderando actualmente.
- El inicio del proceso de formulación del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático para el sector agropecuario, que estará principalmente orientado a las acciones de adaptación.

A pesar de que el sector agropecuario es uno de los más sujetos a desastres y con el Canal de Panamá el más vulnerable al Cambio Climático, se observa que la GIR no está debidamente priorizada, no cuenta con una base institucional y con un liderazgo interno suficiente que le permita ser debidamente incorporada en la acción pública del sector agropecuario.

A pesar de que la adaptación al cambio climático es uno de los temas ambientales que más se aborda desde la institucionalidad agropecuaria, su vinculación conceptual e instrumental con el concepto de GIR es insuficiente. La vinculación entre la gestión de los recursos naturales y el riesgo está aún menos integrada.

El actual dinamismo en el desarrollo de los comités de cuenca constituye una oportunidad y éstos deberían ser reforzados como mecanismos de incorporación de la GIR a nivel local, estableciendo los mecanismos de interacción con las instituciones locales y nacionales pertinentes.

En este sentido es también importante, ampliar la cobertura de los análisis de vulnerabilidad de las cuencas e incorporar debidamente esta información en los procesos de ordenamiento territorial.

Se requiere trabajar en la alineación de responsabilidades y competencias entre la Plataforma Nacional de Gestión del Riesgo y el Comité Nacional de Cambio Climático y generar un mecanismo para que el MIDA pueda incidir en el abordaje y liderar las iniciativas relativas a su sector en estos ámbitos.

Siguiendo la lógica del Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres aprobado en el 2014, será importante que el MIDA se dote de un instrumento que le permita evaluar sus programas, proyectos e incentivos desde la perspectiva de la reducción del riesgo. De esta forma, podrá por una parte hacer un uso más estratégico y optimizado de los recursos públicos, y por otra evitar el desarrollo de actividades económicas con elevados índices de riesgo.

4.4.2 Seguridad alimentaria

El Estado panameño, de acuerdo al marco legal vigente, reconoce su responsabilidad constitucional de garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada y asume el compromiso de desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población.

Mediante el Decreto Ejecutivo 171 de 2004, se crea la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN) adscrita al Ministerio de la Presidencia de la República “como el organismo encargado de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención y reducción del problema alimentario nutricional.”

En el año 2009 se aprueba el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2009-2015, (PLAN SAN), y de esta forma se avanza hacia la Estructuración del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con enfoque multisectorial basado en cuatro ejes programáticos: Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial; Protección Social y Participación Ciudadana; Comercialización, Inocuidad de los alimentos y Protección al Consumidor y Seguridad Nutricional y Salud Materno Infantil.

En términos de la incorporación del enfoque ambiental en el PLAN SAN, se observa en términos conceptuales un abordaje bastante completo, pero que no se ve obligatoriamente reflejado en las acciones planteadas, ni en el montaje institucional para su implementación.

En los Principios del Plan SAN 2009-2015 se considera que la “sostenibilidad ambiental aborda los problemas ambientales críticos que afectan la seguridad alimentaria y nutricional, tales como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, la degradación y desertificación de tierras, la utilización inadecuada de agroquímicos, la biotecnología y el crecimiento demográfico”.

El Cambio Climático, por su parte se integra como uno de los Componentes Transversal del Plan.

En el Eje Programático sobre Agricultura Familiar se reconoce la multifuncionalidad de este tipo de agricultura que además de tener un rol primordial en la disponibilidad de alimentos a nivel nacional y local “ayuda al mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas, al desarrollo de las actividades económicas no agropecuarias, a la mejora del desarrollo territorial, local y comunitario, a la generación y mantenimiento de puestos de trabajo y a la mitigación de la emigración de la población rural a zonas urbanas”.

En el Eje Programático de Comercialización, Inocuidad de los Alimentos y Protección al Consumidor, se aborda a su vez la necesidad de una mayor regulación y el fomento de buenas prácticas para la utilización de agroquímicos. Igualmente se señala la importancia del monitoreo ambiental y epidemiológico en cuanto a sustancias tóxicas para el consumo humano.

Con el cambio de Gobierno en el 2009 y el consiguiente cambio de prioridades, la SENAPAN pierde su importancia y por Decreto Presidencial se la incorpora al Ministerio de Desarrollo Social, quedando su cometido institucional a discreción de las prioridades y recursos de dicho ministerio. Esta situación ha generado que el PLAN SAN tenga hoy en día un bajo nivel de avance. Su evaluación final se encuentra actualmente en curso de conclusión.

El Gobierno actual, ha retomado el tema de la Seguridad y Soberanía Alimentaria como una prioridad y se está trabajando con un equipo multidisciplinario en el desarrollo de una nueva Ley de Derecho a la Alimentación. Por otra parte, la comisión parlamentaria “Frente contra el Hambre” ha sido lanzada oficialmente el día 8 de septiembre del 2015 y cuenta entre otros con parlamentarios de la Comisión de Ambiente y de la Comisión de Agricultura.

5 Experiencias destacadas

5.1 Programa de Incentivos Económicos Ambientales de la Autoridad del Canal de Panamá

Un marco legal particular

La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá goza de un régimen jurídico especial en Panamá. Mediante la ley 19 del 11 de junio de 1997 se crea y organiza la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en tanto que institución gubernamental, que tiene como objetivo fundamental el preservar las condiciones de funcionamiento del canal de Panamá. En este sentido la ACP debe “Administrar los recursos hídricos para el funcionamiento del canal y el abastecimiento de agua para consumo de las poblaciones aledañas” y “Salvaguardar los recursos naturales de la cuenca hidrográfica del canal y, en especial, de las áreas críticas, con el fin de evitar la disminución en el suministro de agua indispensable a este propósito”.

La Ley 20 del 21 de junio de 2006 (que modifica la Ley 44 del 31 de agosto de 1999) define el área de la cuenca del canal bajo influencia de la ACP, que cubre una superficie de 343,351 has (5% del territorio nacional), habitada por 1.909.600 habitantes, la zona más poblada del país, y que comprende varias áreas protegidas.

El desarrollo de esta área está establecido bajo los parámetros del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

Gracias a este instrumento, sancionado por la Ley No. 21 del 2 de Julio de 1997, la cuenca del canal cuenta con el marco regulatorio más avanzado del país en términos de uso de suelo, ordenamiento territorial y gestión integrada de la cuenca hidrográfica. La metodología utilizada para su desarrollo se basó en la capacidad de uso mayor de los suelos y fue realizada por un equipo multidisciplinario.

Desarrollo comunitario

Para cumplir con el objetivo de fomentar en la Cuenca del Canal un desarrollo económico basado en la protección y utilización sostenible de los recursos naturales, la Sección de Manejo de la Cuenca de la División Ambiental de la ACP se ha dotado de cuatro ejes de trabajo: educación ambiental, relaciones con la comunidad, servicios ambientales y coordinación interinstitucional.

La construcción de una base comunitaria organizada ha sido uno de los pilares del trabajo de la ACP. Para este fin la cuenca fue dividida en 6 zonas con características ecológicas y territoriales similares. Para cada una de ellas se ha fomentado el desarrollo de un Consejo Consultivo con representantes de los distintos actores que actúan sobre el territorio (asociaciones de base, sociedad civil, empresa privada, autoridades locales, instituciones públicas y la ACP). A su vez, para cada una de ellas se ha desarrollado un Diagnóstico y Plan de Manejo de sub-cuenca.

Los niveles de madurez y autonomía de los Consejos Consultivos varían actualmente en función de las características de las zonas y de la trayectoria propia que cada uno de ellos haya tenido con distintas instituciones o proyectos.

Programa de Incentivos Económicos Ambientales

El Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) inicia en el 2009 como una de las principales herramientas de protección del recurso hídrico en las regiones agropecuarias y forestales de la cuenca del canal mediante el establecimiento de coberturas vegetales. Los tres objetivos específicos del programa son:

1. Reforestar y proteger 7,700 has;
2. Establecer actividades agropecuarias más limpias y sostenibles; y
3. Mejorar las condiciones de vida en las comunidades.

En el marco del plan de ordenamiento territorial y, como lo muestra la siguiente figura, el PIEA integra diferentes modalidades de reforestación y/o agroforestería con el análisis del uso de suelo y el estado de la cobertura vegetal actual. Estos últimos se hacen en base a imágenes satelitales o áreas. En el caso de los predios privados, este esquema va apuntalado con un sistema de levantamiento catastral de fincas y un apoyo a la titulación de tierras. Siendo el título de propiedad un requisito para ser beneficiario del programa.

Figura 2: Integración de componentes en el PIEA



El PIEA cuenta con distintas estrategias de fomento de la cobertura vegetal. En el caso de tierras nacionales existen tres modalidades o componentes:

- Reforestación en áreas continuas. Este componente, situado en áreas protegidas o de amortiguamiento, tiene como propósito establecer y manejar coberturas forestales para proteger el recurso hídrico y restaurar el paisaje natural intervenido. Se enfoca en la recuperación de áreas continuas que no cuentan con cobertura boscosa o que han sido invadidas por paja canalera (*Saccharum spontaneum*).
- Enriquecimiento forestal: Este modelo, situado en áreas protegidas o de amortiguamiento, consiste en plantar especies forestales nativas destinadas a incrementar el valor de zonas de bosque degradado que fue aprovechado con anterioridad por las comunidades locales.
- Reforestación comercial: Este modelo consiste en el establecimiento de plantaciones forestales rentables, con especies de rápido crecimiento y con alto potencial para la industria maderera. Este modelo se sitúa en áreas bajo custodia del Ministerio de Ambiente que han sido temporalmente cedidas a la Autoridad del Canal de Panamá.

En el caso de predios privados, en zonas agropecuarias de la Cuenca, existen tres modalidades de trabajo. En todos los casos los productores deben establecer y seguir un plan de manejo de finca.

- Modalidad Agroforestal: Este modelo consiste en el establecimiento de plantaciones de café o cacao con sombra temporal (plátano) y/o permanente con especies forestales. En ciertos casos las plantaciones forestales se usan también como cortinas rompe viento, protección de bosque galería, puntos de agua y/o suelos degradados.
- Modalidad Silvopastoril: Este modelo consiste en un sistema de arborización de potreros (árboles dispersos, cercas vivas, establecimiento de mangas de potrero más pequeñas) y de mejoramiento de la calidad nutricional de los pastos. Las plantaciones forestales, al igual que en el caso anterior, se usan también como cortinas rompe viento, protección de bosque galería, puntos de agua y/o suelos degradados.
- Incentivo por la Protección y Vigilancia del Bosque: Este modelo piloto consiste en el pago de una compensación económica a propietarios de terrenos que tengan bosque a fin de que estos lo protejan y conserven. El monto ha sido establecido en B/.130 has/año. Los predios elegibles son los que cuentan con más de una hectárea de cobertura boscosa y que ya hayan sido beneficiarios del PIEA en años anteriores y que por tanto cuenten con un plan de manejo de finca y sus tierras tituladas. Este pago se realiza contra la firma de un convenio de tres años entre el productor y la ACP en el cual este último se compromete a no realizar actividades de quema o cualquier otra que altere el comportamiento natural del área. Esta modalidad se iniciará el presente año y se pretende que tanto la finalización, como el pago del incentivo, se canalicen a través de los Consejos Consultivos que tengan el nivel organizativo suficiente para asumir estas tareas.

La implementación del programa está a cargo de la Unidad de Servicios Ambientales de la ACP en estrecho asocio con el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Banco de Desarrollo Agropecuario, la comunidad y los beneficiarios.

La tabla siguiente presenta el avance del PIEA según las diferentes modalidades de trabajo hasta el día de hoy y lo que está previsto hasta la fecha de conclusión del Programa.

Tabla 1: Hectáreas por modalidad en el PIEA

Modalidad	Hectáreas 2009	Hectáreas 2010	Hectáreas 2011	Hectáreas 2012	Hectáreas 2013	Hectáreas 2014	Total 2009-2014 (has.)	Hectáreas 2015	Hectáreas 2016	Hectáreas 2017	Hectáreas 2018	Total 2015-2018 (has.)	Total 2009-2018 (has.)
Áreas continuas	185	250	50	0	0	30	515	0	0	0	0	0	515
Agroforestería	300	320	400	400	400	175	1,995	100	75	50	0	225	2,270
Silvopastoril	162	499	600	600	600	150	2,611	150	150	150	150	600	3,061
Comercial	0	609	111	0	0	0	720	0	0	0	0	0	720
Enriquecimiento forestal	0	155	0	0	0	0	155	0	0	0	0	0	155
Reconversión de fincas de café	0	0	0	0	0	100	100	50	50	0	0	100	200
Pago por protección de bosques	0	0	0	0	0	600	600	0	0	0	0	0	600
Total	647	1,833	1,161	1,000	1,000	1,055	6,696	300	275	200	150	925	7,621

Es igualmente interesante mencionar que con el apoyo del PIEA hasta fines del 2014 se atendieron 49 poblados, 1,448 fincas, 1,305 beneficiarios y se plantaron 4,071,500 plántones.

Como factores claves de sostenibilidad, el PIEA ha identificado el uso de modelos comprobados, la capacitación y transferencia, el seguimiento en campo durante varios ciclos agrícolas, el apoyo en asociatividad y comercialización, el establecimiento de acuerdos establecidos, una administración basada en sistemas de verificación y la provisión de incentivos económicos. La siguiente figura, ilustra dichos conceptos.

Figura 3: Lineamientos de sostenibilidad del PIEA



Adicionalmente, se ha realizado la Evaluación de la vulnerabilidad actual de los sistemas humanos y naturales de la Cuenca del Canal de Panamá, contemplando el periodo 1971 hasta el 2010. Esta evaluación han determinado las áreas con mayor vulnerabilidad socioeconómica, a inundaciones y a sequías y está siendo utilizada para la orientación de la actividades del PIEA.

Consideraciones finales:

El conjunto del esquema de trabajo del PIEA, incrementando la fijación de carbono en la Cuenca, contribuye al objetivo de la Ruta Verde que se ha trazado la ACP y que pretende lograr un balance negativo de emisiones de GEI del Canal de Panamá y sus obras de ampliación.

Adicionalmente, el monitoreo forestal llevado a cabo regularmente por la ACP ha evidenciado que se ha logrado revertir la tasa de deforestación de la Cuenca y contar actualmente con una tendencia a favor de 0,06%.

Como muestra de su compromiso socio ambiental la ACP ha obtenido la certificación de The Gold Standard que verifica la consulta con actores locales, la reducción de gases a efecto invernadero, la mejora del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de la población. Asimismo ha obtenido el sello Carbon fix Standard que sigue las directrices del grupo de trabajo del carbono forestal de WWF.

La experiencia de la ACP en la gestión integral de su cuenca ha tenido adicionalmente un importante impacto en la normatividad general de país. Como lo menciona la ANAM, en Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, “No fue sino hasta 1978, a raíz del proceso de negociación de los Tratados Torrijos-Carter sobre la transferencia del Canal a manos panameñas, cuando se tomó conciencia sobre la responsabilidad del país en garantizar un eficiente funcionamiento del Canal, lo que a su vez Involucraba ejercer un manejo adecuado de la cuenca hidrográfica”. Más adelante, la ACP asumió esta tarea con éxito y se considera que “uno de los resultados más importantes de ese proceso fue la introducción, a nivel institucional y dentro de un ámbito nacional, del concepto de gestión de cuencas”.

Este enfoque ha influenciado hasta el día de hoy el abordaje de la gestión de los recursos naturales en Panamá y se ha traducido en la aprobación de la Ley 44 de 2002 que sanciona el Régimen Administrativo Especial para el manejo de las cuencas hidrográficas de Panamá y en su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo 479 del 2013.

5.2 Modelo de Desarrollo Rural Territorial impulsado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial

La pobreza y la exclusión social³³ son en áreas rurales de Centroamérica problemas sumamente importantes. En el caso de Panamá se estima que 3 de cada 10 hogares se encuentra en condiciones de exclusión y el porcentaje de pobreza a nivel nacional es de 27% y de extrema pobreza 11%. Sin embargo, estas cifras alcanzan en el área rural índices mucho más agudos, siendo el índice de pobreza rural de 52.1% y de extrema pobreza 6.4%. En el caso de la población indígena, mayoritariamente situada en el área rural, la pobreza alcanza 96.3% y la extrema pobreza 85%. Igualmente se observa que el ingreso de las áreas urbanas es 40% mayor respecto al de las rurales e indígenas.

³³ “La exclusión social es aquella condición en la que las personas tienen una nula o precaria inserción en los mercados de trabajo y no pueden ejercer los derechos sociales que constitucional o legalmente les han sido reconocidos. Esta incapacidad de ejercer los derechos indica que, en la práctica, las personas no gozan del estatus de ciudadanía social” (Pérez-Sáinz et al. 2010; Bottomore y Marshall, 1998), citados por (Programa Estado de la Nación 2011:461).

De hecho, la dinámica de crecimiento de la economía panameña se ha concentrado en el sector terciario y en un limitado espacio de la geografía nacional que representa solo 7% del territorio nacional, la zona interoceánica, que concentra casi la mitad de la población nacional y que es predominantemente urbana. Esto ha generado muchas disparidades que penalizan particularmente al sector rural que representa todavía 35% de la población del país.

Por otra parte, la institucionalidad para el desarrollo es uno de los aspectos más críticos de la ruralidad centroamericana. Esto se manifiesta por bajos índices de cobertura de los servicios públicos fundamentales (educación, salud, saneamiento, infraestructura) y una débil inversión en programas y servicios de desarrollo agropecuario. Situación a la cual Panamá no representa una excepción. Esta situación se acompaña de una debilidad variable pero generalizada en los Gobiernos Municipales de la región y particularmente en Panamá, el único país de Centroamérica con todavía un sistema de administración centralizado.

La Ley 37 de descentralización fue aprobada en el 2009 pero puesta en suspenso con la Ley 77 del mismo año. Se considera que “la centralización de la administración ha repercutido, entre otros factores, a las desigualdades y exclusiones que muestran la mayoría de los indicadores sociales del país”³⁴ (), pero también a la marginalización de los territorios rurales ante el proceso de desarrollo económico. El Plan Estratégico del Gobierno actual (2015-2019), establece como parte de sus metas la puesta en marcha de la descentralización, pero habrá todavía que esperar varios años hasta que la reforma se haga plenamente operacional.

Planteamiento y enfoque

En este contexto, la Dirección de Desarrollo Rural (DDR) del Ministerio de Desarrollo agropecuario (MIDA) desarrolló la “Política Nacional de Desarrollo de los Territorios Rurales”, que si bien no logró ser sancionada a nivel del Estado, orientó las acciones emprendidas desde la DDR a partir del año 2006.

El enfoque propiciado se basa en una visión sistémica que busca trascender el enfoque sectorial. Toma en cuenta la multifuncionalidad de los territorios rurales que proveen un serie de servicios a la población en general: ambientales (producción de agua, fijación del carbono, protección de la biodiversidad, etc.), de preservación de la belleza escénica, de contribución a la seguridad alimentaria de la nación y finalmente de contribución a la estabilidad social de la población que lo ocupa y la general.

Considera a su vez que un territorio, más allá de ser un espacio físico-geográfico, es una construcción histórica, cultural y social. Por tanto toma en cuenta los aspectos culturales de la población que lo ocupa, su carácter dinámico en el tiempo y su potencial de transformación.

Ante la constatación de la ausencia o debilidad de espacios de participación, diálogo y negociación de la población local en la gestión de su desarrollo territorial, el enfoque de la DDR, busca propiciar el involucramiento de la ciudadanía en la construcción y concretización de una visión compartida de su futuro con las instituciones presentes en el territorio.

A través de la generación de estos espacios, el enfoque pretende lograr una mayor coordinación institucional y concurrencia de iniciativas, que generalmente se encuentran desarticuladas a pesar de que intervienen en un mismo territorio, afectan los mismos recursos naturales y productivos, y tienen la misma población objetivo.

De esta forma, el desarrollo rural territorial busca mejorar la calidad de la vida tanto humana como de los ecosistemas. Impulsando la transformación entrelazada de las dimensiones económica, institucional, social y ambiental, en base a políticas públicas concertadas y del esfuerzo

³⁴ Ministerio de la Presidencia. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019

mancomunado entre las autoridades locales, las instituciones presentes y la sociedad civil con el fin de contribuir al bienestar y la cohesión social de la población vinculada al territorio.

Con el fin de probar la metodología, la DDR puso en marcha a partir del 2007 el primer observatorio experimental de desarrollo territorial en el distrito de Santa Fe, provincia de Veraguas.

Todo el proceso duró aproximadamente 2 años y constó de una etapa previa de planificación por el equipo técnico responsable, seguida de una etapa de sensibilización de las autoridades electas del distrito y finalmente de la etapa de organización y planificación territorial en si misma que constó de:

- a) la identificación de los actores claves: autoridades electas, instituciones públicas con presencia en el territorio, y representantes diversos de la sociedad civil que operan en el territorio (ONGs, organizaciones de productores, religiosas, comerciantes, etc.),
- b) la sensibilización de estos sobre lo que implica enfrentar el desarrollo desde una perspectiva territorial y la importancia de tener un espacio de participación y toma de decisión para alcanzarlo,
- c) el taller de constitución del Consejo de Desarrollo Territorial (CDT) donde se legitimaron los actores participantes, se discutió y aprobó el Reglamento Operativo, se eligió la directiva y se firmó el acta de constitución,
- d) la elaboración del Plan Estratégico del Territorio (PET).

En cuanto a la delimitación del territorio y para facilitar el proceso, se decidió en un inicio trabajar con los límites territoriales del distrito e involucrar activamente al municipio de tal forma que el CDT trabaje en concordancia con las autoridades legalmente constituidas y que no se perciba como una interferencia con estas mismas. Desde su creación y hasta el presente, el CDT de Santa Fe ha mantenido esta figura.

En la etapa de planificación territorial se elaboró un diagnostico participativo del territorio donde los actores identificaron y analizaron las potencialidades y problemáticas considerando las dimensiones: económico-productiva, infraestructura, educación, cultura y deporte, salud, saneamiento, naturaleza y ambiente. Así mismo se construyó una visión de futuro por ejes de desarrollo, se priorizaron los problemas y se identificaron proyectos estratégicos territoriales ya sea para solucionar problemas o para aprovechar las potencialidades.

Cabe destacar que durante todo el proceso, el CDT no fue construido como un mecanismo de ejecución de proyectos, pero más bien como un proceso organizativo orientado a la participación, consulta y toma de decisión de todos los actores. No hubieron promesas de fondos puesto que la movilización de recursos dependería de la organización y trabajo del CDT.

Logros, alcance y potencialidades de la iniciativa

El CDT de Santa Fe fue constituido en el 2007, sigue activo hoy en día y ha acompañado tres gestiones municipales. Se acaban de renovar sus autoridades y el nuevo alcalde del distrito ha sido elegido presidente. Desde entonces el CDT ha integrado a nuevos actores claves y ha logrado gestionar por sí mismo ciertos recursos financieros.

El CDT se ha consolidado en el distrito de Santa Fe como un espacio de diálogo, consulta y consenso que se ha convertido en la puerta de entrada para presentar y discutir los proyectos que intervienen en el territorio.

Consecutivamente a la experiencia de Santa Fe, la DDR extendió la iniciativa en el 2011 a los distritos de Río de Jesús y Mariato de la provincia de Veraguas donde gracias al aprendizaje acumulado, se logró completar el proceso organizativo en un solo año.

Como lo mencionan la Secretaria Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC) y el IICA, en el libro "Construyendo Territorios Participativos", la experiencia de Santa Fe de Veraguas fue sin lugar a dudas una precursora de los procesos de formulación y aprobación de la Estrategia

Centroamericana de Desarrollo Territorial 2010-2030 (ECADERT) que fue aprobada por los Ministros de Agricultura el 12 de marzo del 2010 y a nivel presidencial el 30 de junio de ese mismo año.

Igualmente, el enfoque de desarrollo territorial la DDR del MIDA se ha visto fortalecido por la acción de la ECADERT. Mediante el Decreto Ministerial DAL-030 del 19 de agosto del 2010, Panamá establece la Comisión Nacional de la ECADERT que está constituida por varios actores importantes tanto del gobierno como de la sociedad civil³⁵. A su vez, con el Decreto de Gabinete N°27 el 8 de octubre del 2013, con la firma del Presidente de la República y todos los Ministros de Estado, se decide impulsar la implementación de la ECADERT a nivel nacional y se le da un estatuto jurídico a los Consejos de Desarrollo Territorial y a toda la estructura nacional establecida por la ECADERT.

En tanto que coordinador de la Comisión Nacional, la DDR identificó siete territorios focales para Panamá que participaron en las distintas convocatorias del Fondo Regional de ECADERT. De esta forma, los territorios de Santa Fe, Rio de Jesús, Mariato y Palo Seco se beneficiaron con recursos para el cofinanciamiento de diversos proyectos priorizados por sus CDTs. Generalmente fueron los respectivos Municipios que aportaron la contraparte requerida.

Actualmente la DDR está trabajando en la constitución de dos nuevos territorios focales, uno en la comarca Emberá y otro en la comarca Ngobe Buglé, y tres territorios fronterizos con Costa Rica.

En base a estos antecedentes institucionales y políticos la Comisión Nacional, en su Plan Bianual para 2015 y 2016, se ha propuesto impulsar el desarrollo y aprobación de una nueva política de desarrollo territorial para Panamá. Actividad para la cual la SE-CAC ha mostrado interés en apoyar. Igualmente el MIDA ha decidido destinar B/. 70,000 de recursos propios para la implementación del Plan.

Como se vio previamente, la incorporación del enfoque agroambiental es todavía muy débil en la normatividad e institucionalidad agropecuaria panameña. Por tanto, la existencia y pilotaje de un enfoque sistémico multidisciplinario que busca reconciliar la producción agropecuaria con su entorno territorial económico, social, ambiental y cultural es de mucho valor para el país.

Este importante esfuerzo de la DDR para ser capitalizado plenamente debe ahora articularse a los otros procesos en marcha en el país y en particular a la Ley 44 que establece el Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de Cuencas Hidrográficas y la constitución de los Comités de Cuenca.

En efecto, el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, en el marco de la sostenibilidad ambiental y el ordenamiento territorial ha identificado la acción a nivel de las cuencas hidrográficas como el eslabón primario de gestión y ordenamiento ambiental para el cual los Comités de Cuenca construirán el mecanismo prioritario territorial de participación ciudadana y de coordinación interinstitucional.

5.3 Cooperativa de Servicios Múltiples Cacao Bocatoreña - COCABO

La Cooperativa de Servicios Múltiples Cacao Bocatoreña, COCABO, situada en la provincia de Bocas del Toro es la Cooperativa más antigua y una de las más destacadas en Panamá.

³⁵ Asociación de Municipios de Panamá, Asociación de Municipios de Veraguas, Autoridad Nacional del Ambiente, Asociación de Agricultura Orgánica de Panamá, Consejo de Desarrollo Territorial de Santa Fe, Centro de Gestión Local de Soná, Fundación Natura, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Desarrollo Social, Patronato del Servicio Nacional de Nutrición, Red de Agroindustria Rural de Panamá, Secretaría del Plan Alimentario Nacional, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Asociación Unidos por la Esperanza, Ministerio de Ambiente.

Se crea en los años cincuenta con el propósito de acopiar y comercializar cacao, con 19 socios y una socia. Actualmente cuenta con 1.456 asociados, de los cuales 30% son mujeres, y representa 90% del volumen exportado de cacao por Panamá, por un monto de aproximadamente 2.5 millones de USD.

COCABO acopia cacao seco proveniente de 4,500 has pertenecientes a sus socios y de 1,500 has de productores independientes. La totalidad de este cacao se produce en la provincia de Bocas del Toro y en la comarca Ngäbe-Buglé.

Todos los asociados de COCABO practican el cultivo de cacao libre de químicos y en promedio el 70% se realiza bajo manejo orgánico reconocido por certificadoras internacionales. En la actualidad, COCABO y sus productores cuentan con la certificación orgánica según la regulación USDA – NOP, la norma UE, la de Bio-Suisse y la de Comercio Justo (Flo Trade). Todo el cacao orgánico se exporta mientras que el convencional se comercializa a nivel nacional o centroamericano.

La consolidación progresiva de COCABO en términos organizacionales se dio conjuntamente con el auge del mercado orgánico a nivel internacional y su especialización en este mismo. Además de las funciones de acopio y clasificación para las que cuenta con tres centros en Changuinola, Almirante y Chiriquí y de las funciones administrativo-financieras y comerciales, COCABO ha desarrollado tres líneas de trabajo adicionales:

- La certificación de sus socios, el apoyo para el control interno y las auditorías;
- Un servicio de asistencia técnica a la producción que constituye el enlace de sus socios con los distintos proyectos o servicios públicos que existen para el rubro y que cuenta con un vivero que produce material genético de alta calidad;
- Servicio de venta de insumos y ferretería.

La labor de COCABO destaca en el país por la importante influencia tanto socio-económica como ambiental que ejerce en su área de acción y por el ejemplo que constituye en términos del éxito comercial de un rubro orgánico, sector muy poco desarrollado en Panamá y aún menos en el ámbito de los pequeños productores.

En efecto, 95% de los socios de COCABO son indígenas (Ngöbe y Teribe) y 5% afro-antillanos y latinos. Considerando que la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en Panamá en áreas indígenas es de respectivamente 96.3% y 85%, la existencia de COCABO significa para esta población la posibilidad de un ingreso líquido, que si bien no logra por el momento sacar estas familias de la pobreza, resulta determinante en varios aspectos de la economía familiar.

A nivel de la provincia de Bocas del Toro, se considera en términos económicos, que el cultivo de cacao es el tercer rubro agropecuario después del banano y la ganadería. Sin embargo, en términos sociales es definitivamente uno de los más importantes, ya que brinda empleo y genera ingresos para una importante cantidad de pequeños productores con fincas que oscilan alrededor de 3 has.

En cuanto al impacto ambiental, 80% del área de producción de COCABO está situada en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas Bosque Protector Palo Seco, Parque Internacional La Amistad y del Humedal de categoría Ramsar San San Pond Sak. Esto lo sitúa a su vez en pleno Corredor Biológico Mesoamericano.

Dado que 70% de la superficie de cultivo (4,200 has) se produce bajo sistemas agroforestales (SAF), esto hace del cacao una alternativa económicamente interesante y compatible con la protección de estas áreas protegidas esenciales para la preservación de la biodiversidad tanto a nivel nacional como internacional. Adicionalmente, el cacao, especialmente producido bajo SAF, es un cultivo idealmente adaptado a las fuertes pendientes y los suelos de vocación forestal que se encuentran en la zona.

Los asociados de COCABO combinan el cacao principalmente con banano, palmas, cítricos y maderables. En las fincas se destinan también parcelas para la producción de alimentos para

consumo del hogar (arroz, maíz, frijoles, plátanos, tubérculos, etc.). De hecho, COCABO aprovecha la certificación de las fincas bajo SAF y apoya a sus usuarios también en la comercialización a nivel nacional, del banano y miel orgánicos.

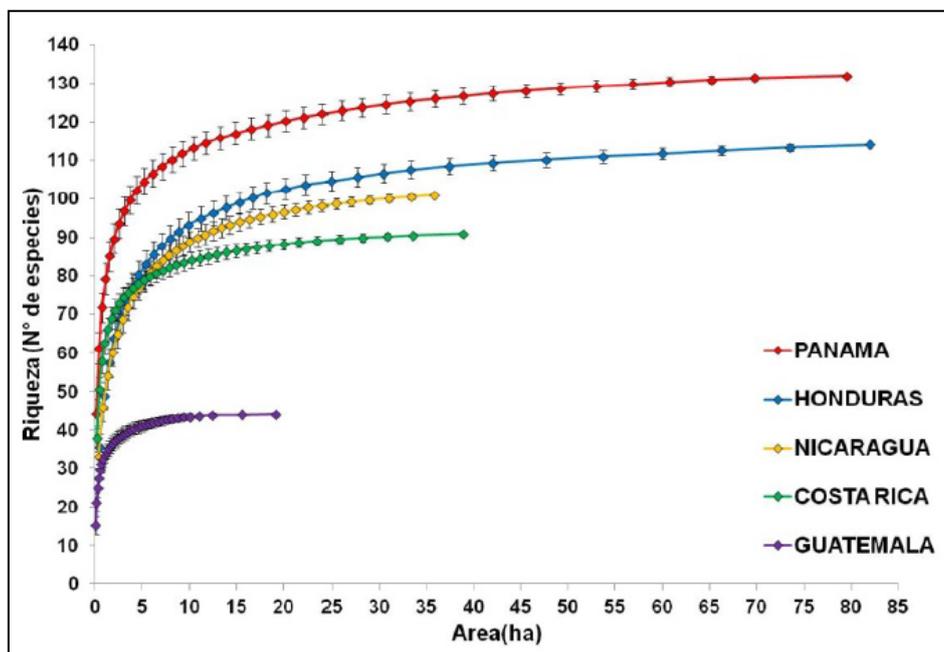
El Proyecto Cacao Centroamérica (PCC) del CATIE apoyó a COCABO durante varios años y entre otros llevó a cabo investigaciones sobre la biodiversidad y los servicios ecológicos que prestan los cacaotales en seis áreas cacaoteras de Centroamérica. Como lo muestran la tabla y figura siguientes, se observa que el sistema presente en Bocas del Toro es altamente diverso y benéfico para el ecosistema.

Tabla 2: Investigaciones sobre biodiversidad y servicios ecológicos que prestan los cacaotales en seis áreas cacaoteras de Centroamérica

Tema	Investigaciones	Costa Rica	Panamá	Nicaragua	Honduras	Guatemala	
		Talamanca	Bocas del Toro	Waslala	Cortés	Alta Verapaz	Costa Sur
Caracterización de la biodiversidad de grupos de animales, plantas, líquenes y hongos indicadores de la calidad del hábitat.	Diversidad de la vegetación del dosel de sombra						
	Diversidad de anfibios						
	Diversidad de reptiles						
	Diversidad de invertebrados del suelo (macrofauna)						
	Diversidad de invertebrados de la hojarasca (macrofauna)						
	Diversidad de polinizadores del cacao						
	Diversidad de mamíferos						
	Diversidad de epífitas en el dosel alto y en los árboles de cacao						
Caracterización de servicios ecológicos que proveen cacaotales de Centroamérica	Diversidad de aves						
	Calidad física y química de suelos						
	Calidad del balance de nutrientes en suelos						
	Producción agroforestal para los beneficios familiares						
	Producción de cacao e incidencia de plagas y enfermedades						
	Captura de carbono en todos los compartimentos						
	Balance y huella de carbono para reducir emisiones en la cadena productiva						
	Relación de polinizadores y polinización con la producción potencial de cacao						
Caracterización agronómica para selección en campo	Provisión de hábitat para especies vegetales y rol en la conectividad del paisaje						
	Provisión de hábitat para aves y anfibios						
	Evaluación de árboles superiores de cacao						

Fuente: CATIE. *Agroforestería en las Américas No. 49 - 2013*

Figura 4: Riqueza de especies en cacaotales de Centroamérica



Fuente: CATIE. Proyecto Cacao Centroamérica. Poster de divulgación.

La mayoría de las áreas boscosas en Panamá se encuentran actualmente en las áreas protegidas (34% del territorio nacional), zonas de amortiguamiento y territorios indígenas. Todas estas áreas se caracterizan por una fuerte presencia de pequeños productores indígenas con muy elevados índices de pobreza. El desafío que representa brindar a esta población alternativas económicas rentables y compatibles con la preservación de las áreas boscosas que habitan es sumamente importante y por tanto la experiencia de COCABO cobra toda su relevancia.

Si bien COCABO, en términos organizativos y de profesionalización en el rubro orgánico ha alcanzado un nivel destacado, sus asociados enfrentan todavía importantes retos de índole productiva. Según el PCC los cacaotales de COCABO presentan una muy baja productividad³⁶ debido a la vejez del material vegetal, el uso de variedades de bajo rendimiento y un manejo deficiente del cultivo. Adicionalmente, existe un porcentaje de merma de 40% por manejo inadecuado de la postcosecha a nivel de la finca, donde se realiza la fermentación y secado del grano.

Si estos desafíos logran ser superados, el modelo de COCABO podría significar un real cambio en el nivel de vida de sus asociados y progresivamente abrir paso hacia la salida de la pobreza. Adicionalmente, dado que los costos de manejo del cacao orgánico resultan elevados en la estructura de costos de COCABO, una calidad del grano y volumen de producción mayores le permitiría lograr un mejor equilibrio financiero, la entrada a nuevos mercados y la posibilidad de buscar una certificación de cacao fino de aroma para el cacao panameño.

Para lograr este objetivo, COCABO ha formulado una estrategia que recibirá el apoyo en el marco del nuevo proyecto del Ministerio de Ambiente y con fondos del Banco Mundial “Sistemas productivos sostenibles y conservación de la biodiversidad en el Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico

³⁶ 280 libras/ha en promedio. Con variedades de cacao mejoradas bajo SAF se puede llegar hasta 10 quintales de cacao por hectárea.

Panameño”. Igualmente cabe destacar que gracias al impulso dado por el cacao bocatoreño, el rubro ha sido incluido en la Ley 25³⁷ por la cual se otorgan incentivos a la inversión productiva y que el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá ha incluido el cacao en sus rubros de investigación y está trabajando conjuntamente con el CATIE.

³⁷ La Ley 25 o Ley de transformación agropecuaria ha incluido una serie de rubros no tradicionales entre los cuales está el cacao. Este mecanismo manejado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario reintegra un porcentaje de la inversión productiva realizada por el agricultor.

6 Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones que se presentan en esta sección provienen del análisis desarrollado en las páginas anteriores, de los debates efectuados en el Diálogo Nacional sobre Políticas Agroambientales en Panamá y de las cuatro reuniones focales que se realizaron en el marco del proyecto “Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe a través de diálogo e intercambio de experiencias nacionales”. El Diálogo Nacional se realizó en la Ciudad de Panamá, los días 9 y 10 de marzo de 2015 y contó con la participación de 43 representantes del sector público, de la empresa privada y de la sociedad civil.

En base a los principales desafíos identificados durante este evento, se organizaron 4 reuniones focales adicionales para abordar de manera más detallada los siguientes temas: (1) educación extensión y sensibilización; (2) elementos económicos y financieros para el fomento del enfoque agroambiental; (3) planificación y ordenamiento territorial y; (4) incorporación del enfoque ambiental en la institucionalidad agropecuaria. Para cada una de estas reuniones se buscó reunir a instituciones representativas y que pudiesen contribuir con el tema abordado.

De manera general se observa que Panamá está ante una situación de deterioro de los recursos naturales, de contracción del agro en el país y de dependencia cada vez más aguda de las importaciones para asegurar la seguridad alimentaria de su población.

A pesar de los desafíos ambientales que se observan en el país debidos, directa o indirectamente a la actividad agropecuaria (contaminación de aguas, avance de la frontera agrícola, procesos de sequía y desertificación de tierras, etc.), del impacto cada vez más patente del cambio climático y de la falta de sostenibilidad de ciertos modelos productivos, el enfoque agroambiental no ha logrado todavía una plena penetración conceptual y tampoco recibe la suficiente atención del sector público en términos de prioridades estratégicas y del desarrollo de instrumentos y acciones específicas para abordarse de manera efectiva.

Sin embargo, hoy en día se observa tanto desde la institucionalidad ambiental como desde la agropecuaria, la voluntad de contar con sectores más fuertes, organizados y coordinados entre sí. Esto con el triple objetivo de hacer de Panamá de un país (1) más sostenible, (2) más equitativo y con áreas rurales atractivas y capaces de retener su población y (3) un país con mejores condiciones de soberanía alimentaria que pueda proveer a su población alimentos de buena calidad y a un precio razonable.

En este sentido la coyuntura es actualmente muy favorable para tratar de concretizar y avanzar con la implementación de la agenda agroambiental y así lograr superar los desafíos que se han analizado a los largo de este documento.

Las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación tienen el objetivo de aportar a esta agenda, brindando líneas orientadoras que se han agrupado en cinco conjuntos temáticos que tienen ver con (1) la dimensión política-normativa; (2) la gobernanza; (3) la planificación y ordenamiento territorial; (3) la educación y capacitación ambiental y; (5) la dimensión económica y financiera de la producción.

En términos de normatividad, políticas e instrumentos las principales conclusiones y recomendaciones son:

- Es necesario contar con una Política de Estado Ambiental, que sea fuerte, intersectorial y de largo plazo, que contemple un importante componente de sostenibilidad ambiental agropecuaria.
- Se requiere con suma urgencia una Política Agropecuaria de largo plazo que provea orientaciones claras tanto a sus actores sectoriales, como a los actores de otros sectores con los que interactúa, para organizar de manera estratégica y efectiva la intervención pública.

Esta Política debería incorporar desde su diseño y en su implementación el enfoque agroambiental como precepto fundamental del desarrollo del sector.

- A corto plazo, es necesario reforzar el abordaje agroambiental dentro del MIDA a nivel político, organizativo y en la conceptualización e implementación de sus instrumentos, programas y proyectos para el sector.
- Se observa que ha habido un esfuerzo por parte de la institucionalidad ambiental en el desarrollo políticas e instrumentos de planificación relativos a ámbitos que entran en relación con la actividad agropecuaria. A través de estos instrumentos se identifican una serie de medidas y acciones intersectoriales agropecuarias y ambientales que deberían ser emprendidas de manera conjunta. Es necesario todavía reforzar tanto la institucionalidad ambiental como la agropecuaria para que estas medidas y acciones se materialicen en la práctica. Se observa que la sub-área que presenta el mayor avance en la concretización de ciertas medidas es la del cambio climático, sin embargo una mayor coordinación es todavía necesaria.
- El sector agropecuario y en especial el MIDA presentan todavía en la normatividad, políticas o instrumentos ambientales (en especial en el campo de los recursos hídricos y suelos) un rol esencialmente de usuario. Este postulado es válido en general para los sectores productivos y es esencial cambiar esta lógica de usuario hacia una lógica de corresponsabilidad en la preservación y recuperación de los recursos afectados.
- El sector público agropecuario se ha organizado fundamentalmente para generar y ofrecer condiciones, servicios y apoyos que fomenten el crecimiento y desempeño de la actividad agropecuaria privada. Sin embargo los desafíos ambientales que amenazan hoy en día la sustentabilidad misma de la producción e incluso el equilibrio o funcionalidad de ciertas áreas rurales, hacen que en ciertos casos este enfoque deba cambiar. De esta forma, incluso desde la institucionalidad agropecuaria se requerirá un abordaje distinto donde se priorice la conservación y la generación de bienes comunes.
- El enfoque normativo ambiental ha priorizado los instrumentos de comando y control para proteger el medio ambiente. Para lograr un impacto más efectivo y eficiente será necesario combinar este tipo de instrumentos con mecanismos de incentivo que habiliten el cambio a nivel del productor y que actualmente son muy poco utilizados en el ámbito ambiental. Los incentivos financieros, de acceso a la información, de promoción de la innovación tecnológica, de acompañamiento al productor y otros, tienen además la ventaja de que la transformación se origina en el mismo productor y de esta forma la hacen más sostenible.
- El sector agroambiental panameño ha desarrollado por su parte un abanico de incentivos de apoyo al productor de diversa índole sobre los cuales una gran parte de su acción reposa. Es importante hoy en día revisar cada uno de estos instrumentos para evaluar tanto su efectividad como los impactos colaterales que está generando e introducir el componente agroambiental en su conceptualización, implementación y evaluación. De esta forma se podrá asegurar que estos instrumentos se conviertan a su vez en vehículos del enfoque agroambiental a nivel del productor.
- La integración de los conceptos de gestión ambiental, cambio climático y reducción del riesgo de desastres debe ser fortalecido e introducido adecuadamente en las políticas, instrumentos y programas y proyectos tanto del sector agropecuario como del sector ambiental.

Los temas ligados a la gobernanza y en especial a la gobernanza intersectorial estuvieron entre los desafíos que mayor debate generaron durante los talleres propiciados para la elaboración de este estudio. Entre los principales elementos a considerar están:

- La coordinación interinstitucional y entre sectores, particularmente entre el sector ambiental y agropecuario requiere ser mejorada a dos niveles:
 - A nivel central en lo referente a la definición de Estrategias y Política Pública.
 - A nivel local en lo referente a la implementación y asignación de recursos.

Para ello es necesario fortalecer los procesos de coordinación interinstitucional e intersectorial dentro de las mismas instituciones.

- Se observó que existen múltiples iniciativas de incorporación de aspectos ambientales en la producción que son interesantes, pero de manera general prevalece la dispersión y falta de continuidad de las mismas. Esto repercute en pérdida de conocimiento, de lecciones aprendidas y en un uso ineficiente de los limitados recursos disponibles. Por tanto es necesario:
 - un enfoque armonizado entre las distintas instituciones para el abordaje de las comunidades campesinas y viabilizar un acompañamiento sostenido en el tiempo. Estos elementos son principalmente relevantes a nivel de los distintos servicios de extensión activos a nivel local.
 - invertir de manera más estratégica y eficiente los recursos propios, dando continuidad a Programas y Políticas de Gobierno bien evaluadas (establecimiento de Políticas de Estado que trasciendan un período de gobierno).
 - generar recursos para fortalecer procesos de investigación que respondan a necesidades concretas del país, dependiendo menos de los recursos de cooperación y financieros extranjeros.
- Fortalecer procesos participativos y de descentralización en:
 - la aplicación de las políticas,
 - los mecanismos de toma de decisión y planificación,
 - la generación/consolidación de sistemas de inversión a nivel local.
- Se requiere fortalecer el dialogo e intercambio de conocimiento en dos dimensiones:
 - Horizontal: entre distintas instituciones del sector público y también hacia y desde el sector privado, ONGs y organizaciones de base comunitarias para lograr una intervención más efectiva canalizando información y enfoques que han demostrado resultados.
 - Vertical: del nivel local al central integrando el conocimiento local para la construcción y aplicación de políticas públicas con enfoque agroambiental
- La estructura organizativa vigente en el sector agropecuario requiere ser replanteada para poder llevar a cabo una gestión eficiente y eficaz y particularmente ante los retos que imponen el cambio climático, los riesgos hidrometeorológicos y la gestión ambiental en general especialmente por sus consecuencias previsibles en aspectos clave como la competitividad del sector agrícola, la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional del país.

- Se requiere de un marco de monitoreo y evaluación de las políticas ambientales y agropecuarias, que permita de manera efectiva conocer el impacto de las intervenciones públicas.
- Igualmente se deben armonizar los criterios de planificación, en especial a nivel del trabajo en las cuencas hidrográficas, tanto en los aspectos productivos como de manejo y conservación de recursos naturales entre MIDA y MIAMBINTE, para de esta manera poder coordinar efectivamente las acciones de campo de ambas instituciones.

El ordenamiento territorial y la planificación de las intervenciones públicas con un enfoque territorial fueron considerados uno de los ámbitos más importantes para abordar los desafíos agroambientales.

En este aspecto destacan los siguientes elementos:

- La planificación del espacio rural presenta debilidades evidentes cada vez más tangibles debido a las nuevas fuerzas de desarrollo económico en el país y la consecuente tendencia a la degradación de los recursos naturales que se observa. La aplicación de instrumentos de ordenamiento y gestión territorial en el área rural son hoy en día una de las necesidades más importantes desde la perspectiva agroambiental.
- Para lograr esto será necesario una política o instrumento a nivel nacional que armonice las legislaciones y la institucionalidad existentes en el ámbito del ordenamiento territorial. Los aspectos de gobernabilidad serán fundamentales y deberán establecerse responsabilidades aunque compartidas, delimitadas para cada actor incluyendo al MIDA.
- En tanto que el ente rector del sector, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, debería jugar un rol activo y constituirse parte de la institucionalidad de este proceso. En este sentido, es urgente:
 - reforzar el concepto sistémico y de pertenencia de la finca a un entorno natural en la comprensión y percepción de los propios productores, como en la acción de las instituciones públicas del sector agropecuario, y
 - reforzar el concepto de multifuncionalidad de la agricultura en los otros sectores.
- El desarrollo de una ley de suelos y una zonificación detallada del territorio en base a una caracterización actualizada de la vocación ecológica y productiva del suelo serán instrumentos esenciales para orientar el ordenamiento territorial y ambiental y fiscalizar su cumplimiento.
- Las políticas e intervenciones sectoriales deben tener un marco organizador en lo territorial. En este sentido, la cuenca hidrográfica debería ser adoptada a su vez por el MIDA en la planificación y organización de sus servicios al productor. De esta forma se podrá generar una mayor coordinación, sinergia, y efectividad en las acciones del MIDA y el MIAMBIENTE.

En términos de educación, extensión y sensibilización se observaron múltiples debilidades tanto en la misma comprensión como en el abordaje del componente agroambiental y se consideraron diferentes ámbitos de acción:

- Educación primaria, secundaria, técnica y universitaria:

- Revisión y adecuación de los planes de estudio de la educación primaria y secundaria en coordinación con Ministerio de Educación para la incorporación de componentes ambientales y la noción de sostenibilidad. En el caso de las escuelas rurales se debería dar un especial énfasis en el enfoque agroambiental. La actualización de la Ley de Educación Ambiental que se hizo a principios del 2015 brinda una plataforma interesante para la implementación de esta recomendación.
- El fortalecimiento de los planes de estudio universitarios en las carreras afines a la producción agropecuaria, con materias específicas que aborden los desafíos ambientales es una necesidad. Esto debido a que se observa que la transversalización del enfoque ambiental no ha demostrado ser una herramienta suficiente para integrar el enfoque agroambiental en la formación de los nuevos profesionales.
- El fortalecimiento de la malla curricular con componentes ambientales en los Institutos Agropecuarios (tanto del Instituto Nacional Agropecuario (INA), dependiente directamente del MIDA, como de los dependientes del Ministerio de Educación) es uno desafío importante. En este sentido la reforma planteada actualmente por el MIDA que pretende establecer un Concejo Nacional de Desarrollo para la Educación Agropecuaria que oriente y homogenice el contenido de la malla curricular de todos estos Institutos Agropecuarios constituye una oportunidad para incorporar debidamente el enfoque agroambiental en la educación técnica profesional.
- En el caso de los servicios de extensión del MIDA y MIAMBIENTE, así como de los técnicos que trabajan para las instituciones financieras que otorgan créditos al sector agropecuario se requiere de:
 - Un plan de desarrollo de actualización y capacitación de técnicos extensionistas en sistemas productivos y materia agroambiental.
 - El desarrollo de una estrategia de extensión en el MIDA que sea verdaderamente capaz de transformar al productor panameño hacia un productor más sostenible, que considere la producción agropecuaria desde un enfoque integral y sistémico.
 - En este sentido la concretización del proyecto de desarrollo de un Centro Nacional de Capacitación para la Extensión/Educación Continua del MIDA tendría mucha relevancia para lograr efectivamente la implementación de estos dos puntos.
- El desarrollo de una estrategia de comunicación hacia la población rural en especial y la población en general para la sensibilización sobre la preservación del ambiente y la importancia de producir de manera sostenible construiría un instrumento importante para fomentar el cambio en las practicas productivas desde el nivel del mismo productor.
- Finalmente el fortalecimiento de la sensibilización y capacitación de los tomadores de decisión en relación al enfoque agroambiental aparece también como un factor importante para lograr integrar el sector agropecuario con el sector ambiental y orientar la acción pública hacia un enfoque agroambiental.

El desarrollo de las condiciones económicas y financieras necesarias para que el productor tenga la posibilidad de adoptar y mantener prácticas más sostenibles y armónicas con el ambiente sin afectar su rentabilidad fue otro de los ámbitos estratégicos que se consideraron para lograr un mejor abordaje del enfoque agroambiental. En este sentido se identificaron los siguientes elementos:

- Promover alternativas tecnológicas que tengan un costo accesible al productor y condiciones de puesta en práctica suficientes (disponibilidad de insumos, logística, asistencia técnica, etc.).
- Proveer incentivos para fomentar o premiar la producción con enfoque agroambiental.
- Contar con alternativas de crédito adecuadas para implementar prácticas agroambientales (tasas de interés, periodos de gracia, etc.).
- Generar un instrumento oficial que le asigne un valor al bosque en pie y que pueda ser considerado como fianza para la obtención de créditos.
- Generar y difundir más experiencias de valorización económica de los costos de la degradación de los recursos productivos y de los servicios ambientales para que el productor pueda más fácilmente medir la importancia y relación directa con su productividad.
- Trabajar sobre los niveles de exigencia de los consumidores finales para que estos mismos reconozcan la diferencia y empiecen a exigir mayor responsabilidad de los distribuidores en la selección de productos ofrecidos y por tanto de las prácticas de los proveedores.
- Involucrar al sector privado a través del desarrollo de iniciativas de responsabilidad social empresarial y el fomento de la diferenciación de productos con una huella ambiental verde, como ser eco-etiquetados u otros.

A través de los puntos anteriores se ha analizado la importancia de contemplar un enfoque agroambiental para que el sector agropecuario pueda continuar desarrollándose sin afectar la cantidad y calidad de los recursos naturales. Al contrario, mitigando sus efectos negativos cuando estos existen y potenciando los efectos positivos para de esta forma continuar aprovechando el enorme potencial de los recursos naturales en la generación de servicios ecosistémicos, y asegurando su sostenibilidad a largo plazo.

Sin embargo es importante también mencionar que la acción del estado deberá a su vez abordar los factores subyacentes de la pobreza y la inequidad social, que son elementos particularmente agudos en las áreas rurales panameñas y que generan también mayor vulnerabilidad frente a los impactos esperados del cambio climático y los desastres naturales. Por tanto si es que se quieren lograr y observar efectos durables en la productividad y sostenibilidad del sector rural panameño será necesario que la agenda agroambiental avance de la mano con la agenda de lucha contra la pobreza y la inequidad.

7 Bibliografía

- Abrego, R.** 2015. La producción de cacao en bocas del Toro. www.cocabo.org
- ANAM.** 2004. Actualización del Plan de Acción Nacional Alineado con la Estrategia Decenal de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación.
- ANAM.** 2010. Cuarto Informe Nacional de Panamá ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- ANAM.** 2010. Atlas Ambiental de la República de Panamá.
- ANAM.** Estrategia Nacional del Ambiente 2008-2012.
- ANAM.** 2009. Indicadores de sequía y degradación de tierras en Panamá.
- ANAM.** 2010. Plan nacional de gestión integrada de recursos hídricos de la República de Panamá 2010-2030.
- ANAM.** 2008. Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal Sostenible.
- ANAM.** 2008 y 2013. Política Nacional de Biodiversidad.
- ANAM.** 2007. Política Nacional de Cambio Climático.
- ANAM.** 2007. Política Nacional Forestal.
- ANAM.** 2007. Política Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos.
- ANAM.** 2007. Política Nacional de Producción más Limpia.
- ANAM.** 2007 y 2013. Política Nacional de Recursos Hídricos.
- ANAM.** 2009. Política Nacional Forestal.
- ANAM.** 2011. Segunda Comunicación Nacional ante la Convención marco del PNUD sobre el Cambio Climático.
- ANAM.** 2014. Memoria anual 2013.
- ANAM.** 2014. Informe del Estado del Medio Ambiente, GEO Panamá 2014. www.miambiente.gob.pa
- AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.** 2014. Informe Anual.
- AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.** 2006. Plan Maestro del Canal de Panamá 2005-2025.
- CATIE.** 2010. Proyecto Cacao Centroamérica. Poster de divulgación.
- CATIE.** 2014. Análisis y recomendaciones para el ordenamiento territorial y la gestión sostenible de la tierra frente al cambio climático.
- Cerezo Cárdenas, A.** 2013. Programa de incentivos económicos ambientales, Autoridad del Canal de Panamá. Compensación y PSA para Comunidades en Centroamérica. Honduras. www.pancanal.org.
- COCABO.** 2015. Presentación en el marco del 1er Foro Nacional de Manejo Sostenible de la Tierra – Ministerio de Ambiente. 17 de junio.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** Censo Nacional 2011.
- FAO.** 2014. Documento de proyecto - Soporte a la Toma de Decisiones para la Integración y la Ampliación del Manejo Sostenible de Tierras.
- FAO.** 2014. Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe. <http://www.fao.org/docrep/019/i3523s/i3523s.pdf>

Figuroa, A.; Del Carmen Ramos, Maria. 2015. Casos exitosos de proyectos agroforestales, con componentes de Agricultura Climáticamente Inteligente, en la CHCP. Taller de agricultura climáticamente inteligente – Ministerio de desarrollo Agropecuario.

FUNDACIÓN NEOTRÓPICA Y EARTH ECONOMICS. 2014. Los Servicios Ambientales que nos da nuestra tierra: Valor del Manejo Sostenible, Escenarios de Política, Incentivos y Mecanismos Financieros para su consolidación. El caso de Cerro Punta, Chiriquí, Panamá.

GOBIERNO DE PANAMÁ. 2015. Plan Estratégico de Gobierno 2015-2020.

IICA. 2011. Estrategia de Cooperación Técnica del IICA 2011-2014.

IICA. 2013. Construyendo Territorios Participativos: Sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en Centroamérica.

Irvingdiaz et al. 2012. Incentivos y desincentivos a la actividad forestal en Panamá.

MIDA. 2010. Plan de Acción Estratégico del Sector Agropecuario 2010-2014.

MIDA. Memoria Anual 2013

MIDA. Memoria Anual 2014

MIDA. 2014. Aportes para el Desarrollo del Sector Agropecuario y Rural de Panamá.

MIDA. 2013. Manual de organización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

MIDA. 2015. PLAN de trabajo bianual de la Comisión de Desarrollo Rural Territorial 2015-2016.

MIDA. 2008. Sistematización de experiencias del observatorio experimental, distrito de Santa Fe, provincia de Veraguas. www.mida.gob.pa <http://aplica.mida.gob.pa/legisagro/>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. 2014. Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres.

ÓRGANO JUDICIAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA www.organojudicial.gob.pa

Peres Fernandez, Joel. 2012. Diagnostico institucional para la atención de la Gestión del Riesgo de Desastres enfocada en el sector agropecuario de Panamá.

Recio, Maria E. 2011. REDD, Aspectos legales relativos a su aplicación en Panamá.

Saenz, Esteban G. 2009. El canal de Panamá. La ruta verde. Foro Latinoamericano del Carbono.

SECRETARÍA NACIONAL DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN ALIMENTARIO NACIONAL. 2009. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2009-2015.

SICA. 2008. Política Agrícola Centroamericana 2008 – 2017.

SICA. 2009. Estrategia Regional Agroambiental y de Salud 2009-2024.

SICA. 2010. Estrategia Centroamericana de Desarrollo Territorial 2010-2030.

SICA. 2010. Estrategia Regional de Cambio Climático.

SICA. 2010. Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo.

SICA. 2014. Actualización del Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales 2008-2022.

SICA. 2014. Estrategia Regional Ambiental Marco. www.sica.int

Somarriba, Aeduardo et al. 2013. ¿Cómo diseñamos y ejecutamos el Proyecto Cacao Centroamérica para estimular al sector cacaoero de Centroamérica? - Agroforestería en las Américas No. 49.



Ministério do
Meio Ambiente

Ministério das
Relações Exteriores

