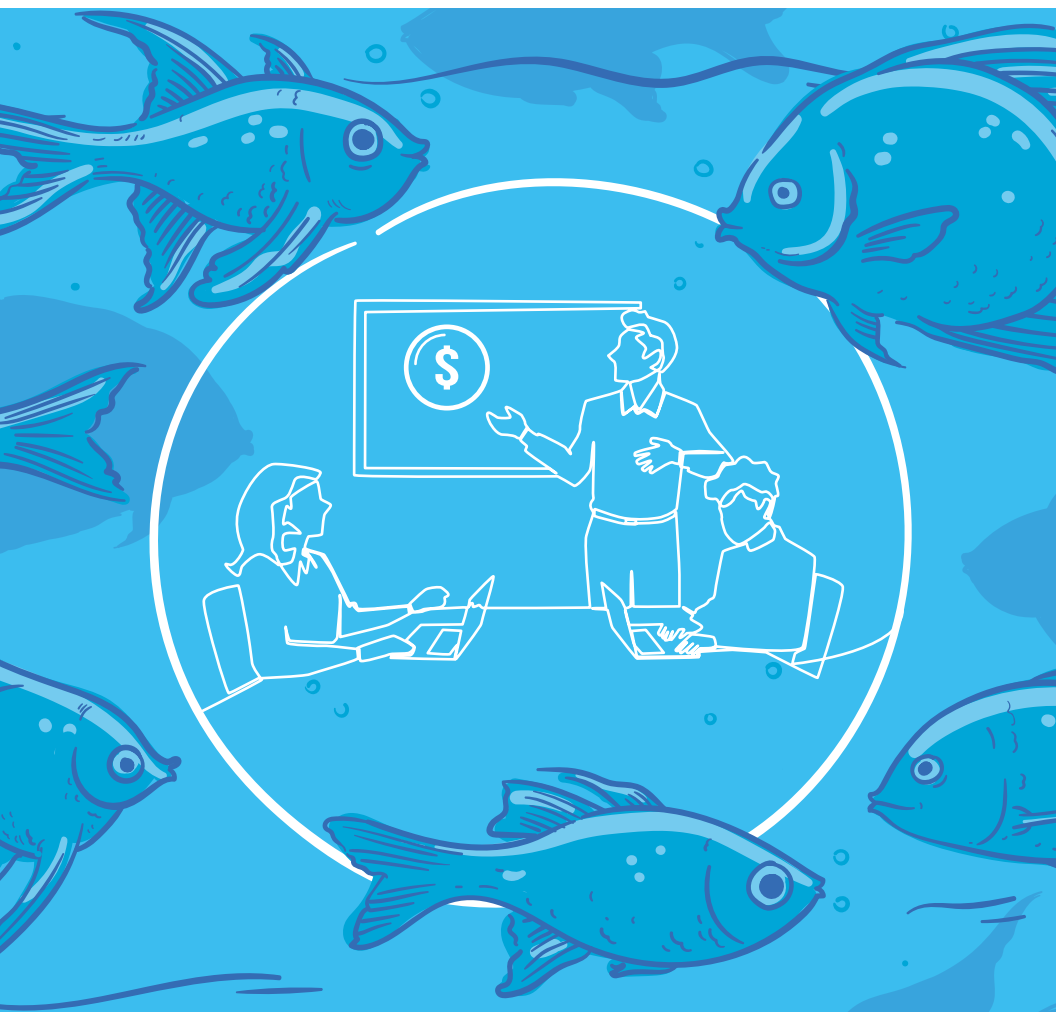




Recomendaciones para una mejor planificación
y asignación presupuestaria gubernamental,
orientada a la gestión integral de los recursos
marino-costeros en Panamá

Créditos

Autores: Ligia Rodríguez Cervantes, Radolav Barsev y Yarineth Cárdenas

Directora ejecutiva: Katherine Arroyo Arce

Revisores internos: Tania Arosemena Bodero y Juan M. Posada López

Coordinación editorial: Juan M. Posada López y Magdalena Velázquez Jaimes-Freyre

Fotografías: Cortesía freepik.com y unsplash.com

Diseño e Impresión: Tiwys Workshop | Nelson Fernández

ISBN: 978-9962-8563-3-7

Citar como: Rodríguez Cervantes, L., Barsev, R. y Cárdenas, Y. (2024). Recomendaciones para una mejor planificación y asignación presupuestaria gubernamental, orientada a la gestión integral de los recursos marino-costeros en Panamá. Fundación MarViva, Ciudad de Panamá. 26 pp.

© 2024. Fundación MarViva.

Únicamente se permite la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, con autorización escrita de la Fundación MarViva. Dicho uso debe hacerse para fines educativos e investigativos, citando debidamente la fuente.

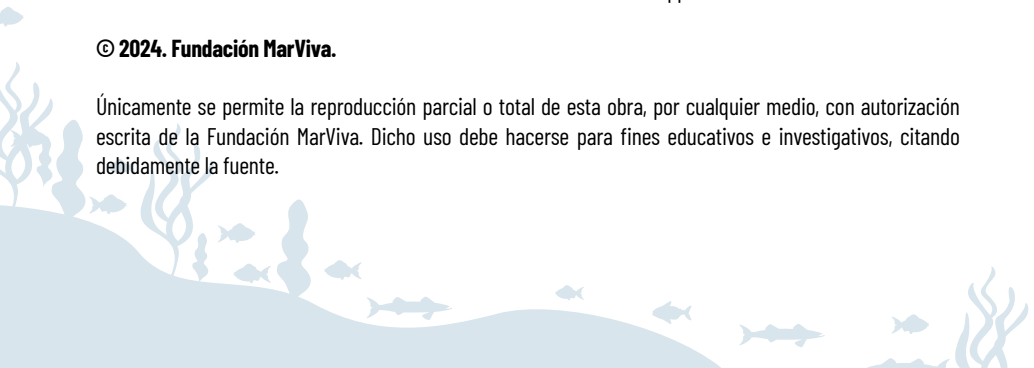


Tabla de contenido

Presentación	4
Agradecimientos	5
Siglas, acrónimos y abreviaturas	6
Importancia de los ecosistemas marino-costeros y sus aportes	7
Principales amenazas que enfrentan nuestros océanos y mares	9
Recursos con los cuales cuentan las entidades responsables de garantizar la conservación de los ecosistemas marino-costeros en Panamá	12
- Fuentes de financiamiento	14
Principales hallazgos respecto a la planificación y asignación presupuestaria gubernamental en materia de gestión marino-costera	15
Pasos a seguir para una mejor planificación y asignación presupuestaria gubernamental, orientada a la gestión integral de los recursos marino-costeros en Panamá	16
- Determinación del valor de los ecosistemas marinos y cuantificación de sus aportes a la economía nacional	16
- Cálculo de las necesidades financieras reales para una gestión marino-costera integral	17
- Mejora en la capacidad técnica para la elaboración de proyectos de inversión	18
- Implementación de presupuestos interinstitucionales multianuales	18
- Promoción de estructuras que faciliten la clasificación de los gastos destinados a la gestión marino-costera	19
- Asignación presupuestaria atendiendo requerimientos legales	20
- Fortalecimiento para la gestión de fondos propios	22
- Identificación de nuevos mecanismos de financiamiento	24
Literatura citada	26



Presentación

En los últimos años, Panamá le ha dado una mayor relevancia a las políticas y legislación vinculadas a la protección y la gestión de los ecosistemas marinos costeros y sus recursos. Sin embargo, la realidad es que los avances que se puedan alcanzar a nivel normativo se verán limitados en su implementación, sino cuentan con presupuestos efectivos o con una sostenibilidad financiera que acuerpe el cumplimiento de su operatividad institucional y el acompañamiento de las acciones que involucren al resto de la sociedad.

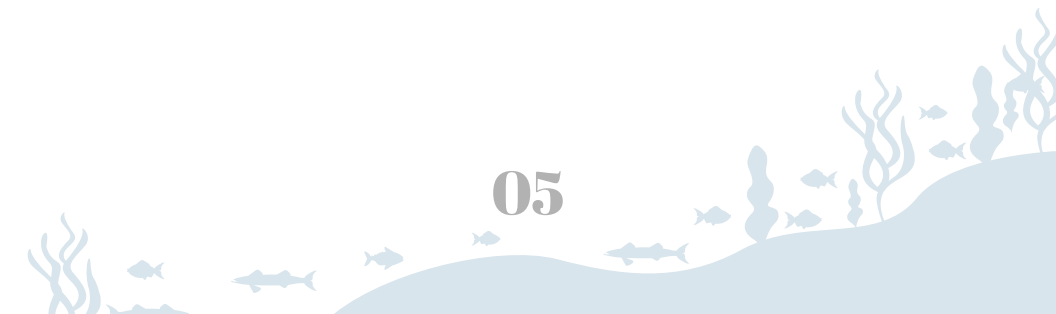
Es por ello que, gracias a la Iniciativa de Seguridad Regional en Centro América (CARSI, por sus siglas en inglés) del Gobierno de los Estados Unidos, la Fundación MarViva ha podido ejecutar el proyecto denominado "Reforma estructural para fortalecer la administración pública y la planificación gubernamental de Panamá, como motores de la sostenibilidad ambiental, el crecimiento socioeconómico y el desarrollo costero integral", el cual se ha traducido en un diagnóstico, desarrollado con el acompañamiento de las autoridades encargadas de llevar adelante la gestión de los ecosistemas marino-costeros y sus recursos, que busca identificar las limitantes operativas y financieras que dificultan la debida ejecución del marco jurídico y de políticas públicas dirigidas a la conservación del medio marino.

Este documento busca visibilizar esta problemática, así como identificar los pasos iniciales que se requieren para impulsar la sostenibilidad financiera de la gestión de los espacios marino-costeros y de la vida que converge en ellos.



Agradecimientos

Este documento se generó gracias al trabajo conjunto y al respaldo de las máximas autoridades y el personal operativo de las principales entidades involucradas en la gestión marino-costera de forma integral, tales como el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) y sus direcciones de Política Ambiental, Áreas Protegidas y Biodiversidad, Administración y Finanzas, y las oficinas de Planificación y Fideicomiso de Aguas, Áreas Protegidas y Vida Silvestre; la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), con su Dirección de Planificación; la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), con sus direcciones de Marina Mercante, Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares y Finanzas, y la Oficina de Planificación. Y sobre todo debemos reconocer al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Presupuesto Público, por su respaldo a estas acciones y anuencia a seguir mejorando los procesos de planificación y ejecución presupuestaria a nivel nacional, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), así como de organismos y gobiernos internacionales, como el de los Estados Unidos de América, quienes desde CARSI se suman a promover estos esfuerzos.



Siglas, Acrónimos y Abreviaturas

AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas
ARAP	Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
CARSI	Iniciativa de Seguridad Regional en Centro América (Central American Regional Security Initiative)
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)
CO₂	Dióxido de carbono
CUT	Cuenta Única del Tesoro Nacional
DICOMAR	Dirección de Costas y Mares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility)
INDNR	Ilegal, no declarada y no reglamentada
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERP	Medidas del Estado rector del puerto
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
ONG	Organización No Gubernamental
PAB	Balboas
POA	Plan Operativo Anual
USD	Dólares de los Estados Unidos

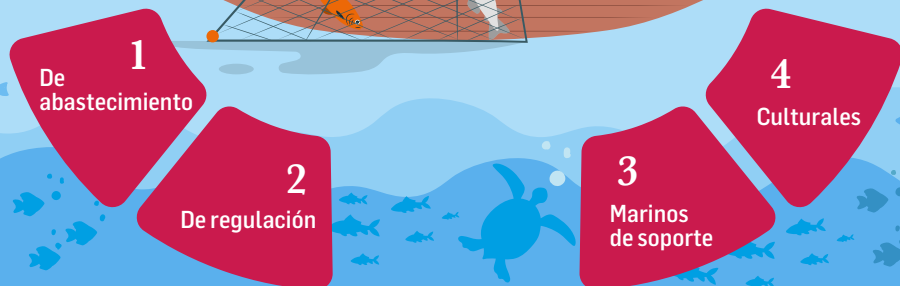
Importancia de los ecosistemas marino-costeros y sus aportes

Los océanos y los ecosistemas marinos del que forman parte son elementos fundamentales para la sostenibilidad de la vida tal y como la conocemos, ya que ofrecen una serie de servicios y procesos que garantizan, desde la seguridad alimentaria hasta la generación del aire que se respira, entre muchos otros. Pese a estar en un istmo franqueado por el mar Caribe y el océano Pacífico, la mayor parte de la población panameña desconoce el valor que aportan los ecosistemas marinos en términos sociales, económicos y ambientales.

De acuerdo con el Programa de las

Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y otras organizaciones aliadas, los servicios que prestan los ecosistemas marinos son muy importantes para las comunidades costeras, así como para las economías nacionales y el comercio internacional, estimándose que el valor anual de estos asciende a 20 trillones de dólares (USD) (PNUMA et al., 2010).

A fin de facilitar la comprensión de cómo estos servicios se entrelazan para garantizar la sostenibilidad de la vida, la economía y el desarrollo cultural y social, en este documento se agrupan en categorías, vinculadas al abastecimiento, el soporte y los beneficios que aportan.



SERVICIOS

Poniendo esto en cifras, sólo la industria pesquera en Panamá representó para el 2018, un ingreso de USD 182,2 millones, generando fuentes de empleos y divisas para más de



45.000 familias panameñas

(CASTREJÓN Y BUCARAM, 2020)

1. SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO

Son los más fáciles de percibir por nosotros, ya que son bienes tangibles, como los son los productos pesqueros, acuícolas, farmacéuticos e incluso forestales, tal como la madera de mangle y otros subproductos. En ese sentido, más de 1.000 millones de personas dependen de la pesca, siendo uno de los principales motores de la economía en muchos países, de forma directa o indirecta (Rodríguez y Reul, 2010).

2. SERVICIOS DE REGULACIÓN

Aunque son tan palpables, se constituyen en uno de los principales beneficios que aportan los ecosistemas marinos a la vida humana, ya que de ellos se desprenden procesos vinculados a la generación de oxígeno y la regulación del clima, incluyendo el combate al cambio climático, estabilizan las costas previniendo erosión y brindan protección contra eventos climáticos, tales como el aumento del nivel del mar, la cantidad y magnitud de los huracanes, entre otros fenómenos atmosféricos. Es así como los océanos y la vida que contienen

suministran la mitad del oxígeno que respiramos y absorben anualmente un 26 % de las emisiones antropógenicas de dióxido de carbono (CO₂) emitidas a la atmósfera. (Paşa, 2017).

3. SERVICIOS MARINOS DE SOPORTE

Se vinculan al funcionamiento y mantenimiento de los bienes y servicios marinos utilizados por los seres humanos, tal como la formación de la tierra y arena donde se lleva a cabo el desarrollo costero o el medio para la navegación y transporte marino (PNUMA et al., 2010).

4. SERVICIOS CULTURALES

Relacionados a los aspectos ambientales y sociales que aportan belleza escénica, recreación y educación, entre otros aspectos, facilitando el desarrollo de actividades económicas productivas, como el turismo. También se asocian a las tradiciones y el fomento de los valores y la identidad de grupos sociales y las poblaciones.

Principales amenazas que enfrentan nuestros océanos y mares

Dado lo imponente de los océanos y mares, se da por sentado su permanencia/estabilidad, así como la de los servicios que prestan, pensando incluso que no son vulnerables al impacto de las actividades antropogénicas. Sin embargo, a pesar de cubrir el 70 % de la superficie de nuestro planeta, los océanos y mares, así como la biodiversidad que albergan, se encuentran en un estado de indefensión ante las presiones y amenazas que hoy día enfrentan.

Entre estos, el cambio climático representa una de sus principales amenazas. Se reconoce que los océanos tienen un papel fundamental en la regulación del clima por su capacidad de absorber CO₂, logrando evitar un incremento en la temperatura del agua, lo cual se traduciría en migraciones espaciales de especies de peces y mamíferos marinos. Pero esa capacidad tiene un límite, ya que entre más CO₂ absorben, más aumenta su acidez, lo cual conlleva la afectación de hábitats fundamentales, como el de los arrecifes coralinos, de los cuales dependen el 25 % de las especies que lo ocupan (Hale, 2018) y

y cuyo deterioro perjudica actividades como el turismo y la pesca, así como servicios ecosistémicos como la protección que ofrecen en las costas.

Sumado a esto, tenemos la destrucción de los hábitats marinos y la pérdida de biodiversidad. Lo primero es consecuencia del hecho que alrededor del 50 % de la población mundial se concentra en zonas costeras, de las cuales depende. Esto se debe en gran medida, a la falta de ordenación y planificación de los espacios terrestres y marinos, y las actividades que allí se desarrollan. Lamentablemente, mientras sigamos prescindiendo del uso de herramientas que planifiquen el cómo, el dónde y cuáles actividades pueden llevarse a cabo, tomando en cuenta los aspectos económicos, sociales y culturales, así como la vocación natural de esos espacios, seguiremos siendo responsables de su deterioro y la disminución de las especies marinas (Díaz Merlano y Jiménez Ramón, 2021).

Aunado a lo anterior, se deben contabilizar los efectos de la sobreexplotación de los



recursos marinos y la sobrepesca, la insostenible demanda actual por los recursos naturales y la aptitud consumista de descartar que mantiene nuestra sociedad la cual sólo contribuye a disminuir la capacidad de regeneración de estos recursos.

La mayoría de los stocks pesqueros se encuentran en serios problemas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) señala que el porcentaje de poblaciones explotadas a niveles biológicamente insostenibles ha ido aumentando desde finales del decenio de 1970,

**PASANDO DEL
10%
EN 1974 AL**

**35,4%
EN 2019**
(FAO, 2022)

Para compensar esto, equivocadamente el sector pesquero maniobra para incrementar los esfuerzos que le permitan intentar obtener los mismos volúmenes de captura de la actualidad, aumentando así sus costos y reduciendo las ganancias.

Por otra parte, la generación excesiva de desechos y su mala disposición, así como el manejo ineficiente de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales, resultan en los altos niveles de contaminación que enfrentan océanos y mares. Vale la pena recordar que esto es sólo consecuencia del crecimiento desorganizado de los asentamientos humanos, aunado a la falta de políticas e implementación de planes de acción que atiendan esta problemática.

Cada una de estas problemáticas por sí sola supone un reto significativo para la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y la biodiversidad ligada a estos. En consecuencia, contar con estructuras de gobernanza marina y entidades con capacidad de gestionar de manera integral los recursos marino-costeros para el desarrollo sostenible, se constituyen en elementos esenciales para la implementación de medidas que aminoren los impactos de las actividades humanas.

Tristemente, en este momento Panamá se encuentra alejada de escenarios en el cual las entidades gubernamentales cuenten con los recursos y las capacidades óptimas para hacerle frente a las amenazas antes descritas. Más bien, la institucionalidad se encuentra debilitada y fragmentada, incluyendo que solo recientemente se ha logrado la actualización de los marcos normativos que amparan las competencias de las entidades a cargo de la gestión marino-costera, como la

SE ESTIMA QUE EL

40% DE LOS OCÉANOS
SE ENCUENTRA
AFECTADO

POR LA CONTAMINACIÓN
Y EL

80%

DE ESTA PROVIENE DE
ACTIVIDADES TERRESTRES,

SIENDO UNA DE ELLAS LA ASOCIADA
A LOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO,
QUE APORTAN 13 MILLONES DE
TONELADAS ANUALES

(RED ESPAÑOLA DEL PACTO MUNDIAL, 2020)



Ley General de Ambiente (Ley 41, 1998), la ley que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá (Ley 204, 2021), la ley que dicta normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables (Ley 21, 1980), la ley que regula la reducción y el reemplazo progresivo de los plásticos de un solo uso (Ley 187, 2020), la ley que adopta la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés) (Ley 14, 1977), la ley que aprueba el Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR)

(Ley 43, 2016) y la Resolución de Gabinete 175 (2016) que adopta el Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible, entre otras y que establecen lineamientos para una mejor administración de los recursos marinos, normativas que aún se deben seguir fortaleciendo.

Aunado a esto, las instituciones responsables de cumplir las competencias asociadas a la conservación y uso sostenible de los recursos marinos deben lidiar con limitaciones de personal, equipos e insumos, como resultado de asignaciones presupuestarias que condicionan su actuar.



Recursos con los cuales cuentan las entidades responsables de garantizar la conservación de los ecosistemas marino-costeros en Panamá

Recordemos que el Estado Panameño debe garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación (Artículo 118 de la Constitución Nacional de la República de Panamá, 1972) y para ello debe reglamentar, fiscalizar y aplicar las medidas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales terrestres y marinos, siendo esta una tarea que involucra a múltiples actores y entidades gubernamentales, que deben cohesionar esfuerzos para dar cumplimiento a los mandatos legales que dan acompañamiento al mencionado precepto.

En este sentido, es evidente el rol que deben ejercer en la gestión marino-costera del país, instituciones como el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) y la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), al ser las rectoras en materia de ambiente, pesca y acuicultura, respectivamente. Sin embargo, se requiere el involucramiento de otras entidades, a fin de implementar eficazmente todas las medidas que se desprendan de la normativa aplicable para la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos.

Por ejemplo, si bien la Autoridad de Marítima de Panamá (AMP) no tiene una competencia privativa en temas de conservación de estos recursos, es responsable de atender los temas relacionados con contaminación marina por hidrocarburos, así como de llevar el registro de buques internacionales que operan bajo bandera panameña, entre los cuales se encuentran los de pesca y actividades conexas, debiendo velar que estos cumplan con la legislación nacional y los convenios internacionales.

También resulta pertinente mencionar la actuación de la Autoridad Nacional



de Aduanas (ANA), entidad encargada de fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías por todas las fronteras, puertos y aeropuertos del país, así como de intervenir en el tráfico internacional de estas, incluyendo el control de las importaciones y exportaciones sobre productos pesqueros y especies de la vida silvestre.

Estos dos ejemplos resumen la necesidad de que las instituciones de gobierno coordinen sus actuaciones e implementen acciones conjuntas para una gestión marino costera integral, que atienda los mandatos legales establecidos en la Ley 41 (1998), la Ley 204 (2021), la Ley 187 (2020), La Ley 14 (1977), la Ley 43 (2016) y la Resolución de Gabinete 175 (2016), anteriormente mencionadas, así como otras regulaciones complementarias a dichos instrumentos legales.

Para asegurar el cumplimiento de estas regulaciones y otras complementarias, las entidades responsables requieren de recursos, equipos, personal e insumos. Desafortunadamente, no se tiene claro del monto de los recursos financieros con los cuales cuentan estas instituciones para atender las labores inherentes a la conservación y gestión de los recursos marinos. Tampoco hay claridad si existe una sostenibilidad operativa y financiera que contribuya a la aplicación efectiva de las políticas públicas, las leyes y los reglamentos relacionados con la administración y conservación del medio marino.

En ese sentido, en el marco del proyecto "Reforma Estructural para el Fortalecimiento de la Administración Pública y la Planificación Gubernamental de Panamá, como Motores de la Sostenibilidad Ambiental, el Crecimiento



Socioeconómico y el Desarrollo Costero Integral", desarrollado por Fundación MarViva, bajo los auspicios del programa CARSÍ, se llevó a cabo un análisis de los procedimientos actuales de planificación y ejecución presupuestaria, con el objetivo de determinar si las principales normativas en materia de recursos marinos pueden ser aplicadas de manera efectiva para la conservación y uso sostenible de los recursos y el medio marino que les alberga.

Para ello, se identificaron las principales fuentes de financiamiento, las necesidades financieras priorizadas y los procedimientos de planificación que mantienen las instituciones con mayores competencias en materia de sostenibilidad marina, cuyos resultados se comparten a continuación.

Fuentes de financiamiento

ARAP

- Presupuesto del Estado para costos operativos y proyectos de inversión

- Fondo de Recursos Acuáticos

Creado en el 2021 y actualmente se encuentra en proceso de operativización.

Se alimenta de legados y donaciones de personas naturales o jurídicas, de organizaciones nacionales e internacionales, privadas o públicas y de fondos provenientes de proyectos y convenios con financiamientos nacionales y/o internacionales.

AMP

- Presupuesto del Estado para costos operativos y proyectos de inversión

- Fondo Especial de Contaminación con Hidrocarburos Provenientes de Fuentes Terrestres o Marítimas.

Este se nutre del Fondo Internacional de Contaminación por Hidrocarburos procedentes de buques petroleros, reconocido por Ley 91 (1998), y complementado con recursos específicos destinados a atender un derrame de petróleo o marea negra por hidrocarburos vertidos debido a un accidente o práctica inadecuada, que contamine el ambiente, especialmente el mar.

MiAMBIENTE

- Presupuesto del Estado para costos operativos y proyectos de inversión

- Prestamos de organismos internacionales (p. ej. Banco Mundial, entre otros)

- Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre

Se alimenta con fondos recaudados a través de: i) los permisos para el ejercicio de la pesca, así como de la recolección y la extracción de la vida silvestre nacional; ii) sanciones, decomisos o indemnizaciones por infracción a las normas jurídicas referentes a áreas protegidas, biodiversidad, vida silvestre, bioseguridad o acceso a recursos genéticos o biológicos; iii) concesiones y manejo compartido o por permisos otorgados para actividades permitidas en las áreas protegidas; iv) derechos de visitas a las áreas

protegidas; v) permisos científicos; vi) contratos de beneficios; vii) indemnizaciones ecológicas como resultado de proyectos realizados dentro de las áreas protegidas o en sus zonas de amortiguamiento; viii) tasas por servicios, actividades de autogestión o por cualquier otro título que en forma lícita se logre recaudar para el cumplimiento de las finalidades de las áreas protegidas; entre otros.

Aunque MiAMBIENTE y ARAP mantienen en sus estructuras de funcionamiento la posibilidad de acceder a fondos complementarios a su gestión como los arriba descritos, la asignación presupuestaria anual conferida por el Estado se constituye en la principal fuente de financiamiento para las operaciones de todas estas entidades. Por ello, el análisis realizado

se centró en identificar a cuánto ascienden los fondos conferidos para la gestión marino-costera a nivel presupuestario y si realmente estos recursos cubren los costos requeridos para la sostenibilidad de los ecosistemas marinos, permitiendo a su vez asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas que se desprenden de la normativa aplicable.

Principales hallazgos respecto a la planificación y asignación presupuestaria gubernamental en materia de gestión marino-costera

En primer lugar se logró identificar que existe una asimetría en la actual asignación presupuestaria entre las tres instituciones responsables del manejo marino-costero, en la cual

la AMP genera y recibe mayor cantidad de recursos económicos, seguida por MiAMBIENTE y finalmente por la ARAP. Esto se traduce en diferentes niveles de inversión en las actividades de gestión integral costera:

PERÍODO
2018
2022

- La **AMP** ha mantenido una tendencia constante de asignación presupuestaria, con un promedio de 217 millones de balboas (PAB).

- La **ARAP** ha mantenido una tendencia constante de asignación presupuestaria, con un promedio de PAB 10 millones.

- El **MiAMBIENTE** ha mantenido una tendencia decreciente de asignación presupuestaria, con un promedio de PAB 55 millones. Esta caída en la asignación presupuestaria está vinculada a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, que fue parcialmente atendida con recursos del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.



En segundo lugar, no se conoce el nivel de inversión destinado específicamente a la gestión marino-costera en alguna de las tres principales instituciones, por ahora no cuentan con una contabilidad fina y detallada que facilite la catalogación de esta inversión, permitiendo identificar de manera precisa cuánto del presupuesto anual asignado está siendo empleado en financiar acciones e iniciativas vinculadas a dicha gestión. Más aún, fuera de los montos ejecutados por la Dirección de Costas y Mares (DICOMAR), del MiAMBIENTE, es difícil determinar cuánto de su presupuesto de las otras direcciones está destinando para el financiamiento de actividades que impacten de manera directa o indirecta a las zonas marino-costeras y sus recursos. Lo mismo ocurre con la AMP, quien tiene dificultades para determinar

cuánto de los montos invertidos en materia de gestión marino-costera van más allá de las acciones relacionadas con la atención de la contaminación marina por hidrocarburos.

En tercer lugar, no existe una metodología estandarizada dentro de las tres principales instituciones, para identificar las necesidades de financiamiento para las actividades relacionadas a la gestión marino-costera. Tampoco se mantiene una homologación de criterios y procedimientos entre las instituciones y sus direcciones específicas, que pudiesen ayudar a coordinar esfuerzos interinstitucionales, que permitan impulsar rubros presupuestarios de una manera conjunta e integral.

Pasos a seguir para una mejor planificación y asignación presupuestaria gubernamental, orientada a la gestión integral de los recursos marino-costeros en Panamá

DETERMINACIÓN DEL VALOR DE LOS ECOSISTEMAS MARINOS Y CUANTIFICACIÓN DE SUS APORTES A LA ECONOMÍA NACIONAL

Uno de los primeros pasos para buscar garantizar la sostenibilidad operativa y financiera que se necesita para la conservación de los recursos marino-costeros sería conocer a cuánto

asciende el patrimonio natural, en términos del valor económico, social y ambiental de nuestros recursos marinos y el espacio que les alberga. Atendiendo al manejo actual de las finanzas públicas en materia de gestión

marino-costera es casi imposible determinar con precisión cuánto está invirtiendo el Estado a través de sus entidades en la conservación de los ecosistemas marinos y los beneficios que estos prestan. En un mismo grado de



dificultad se encuentra el poder dimensionar el aporte que representan a la economía nacional, los servicios provistos por estos recursos y el ambiente, lo cual es necesario a los efectos de poder hacer una asignación presupuestaria efectiva.

“ Si no se tiene claro el monto del ingreso que se percibe como resultado de una actividad económica productiva asociada a los ecosistemas marinos, **¿cómo se logrará determinar si se están destinando los recursos suficientes que permitan para asegurar su conservación y las ganancias que estos generan?** ”

CÁLCULO DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS REALES PARA UNA GESTIÓN MARINO-COSTERA INTEGRAL

Es necesario identificar cuales son las “verdaderas” necesidades financieras para la gestión marino-costera integral a fin de determinar el monto real al cual ascienden estas, para ello, cada entidad gubernamental deberá cuantificar sus costos de funcionamiento y el monto de las inversiones óptimas necesarias que se deben realizar para garantizar el manejo sostenible de las zonas marino-costeras. La gestión marino-costera integral debe ser tratada como un todo,

incorporando el esfuerzo entre las direcciones específicas y entre las instituciones con las cuales se comparten responsabilidades de manejo (p. ej. MiAMBIENTE, ARAP, AMP). Es necesario contar con un plan operativo anual (POA) integrado, que además tenga su propio sistema de registros y contabilidad para evaluar la eficiencia en los procesos de gestión e implementación de las metas anuales planteadas.

MEJORA EN LA CAPACIDAD TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

Las entidades reguladoras, con el acompañamiento del MEF, como ente encargado de las finanzas públicas, deben procurar que sus departamentos y oficinas tengan la misma capacidad de preparar y presentar proyectos de inversión. En ese sentido, las propuestas de proyectos deberían:

- Estar basadas en las verdaderas necesidades financieras;
- Reflejar las actividades de manejo y gestión más eficientes respecto a las metas establecidas.

- Cumplir con los requisitos técnicos establecidos por MEF y las direcciones/oficinas de planificación de cada entidad. Los encargados de la planificación presupuestaria en cada dirección deben tener la capacidad de preparar y registrar los proyectos de presupuestos, validándolos con el personal administrativo, técnico y operativo a nivel central, regional y local. También deben ser capaces de presentar y defender las prioridades de conservación establecidas por los marcos legales e instrumentos de gestión complementarios.

IMPLEMENTACIÓN DE PRESUPUESTOS INTERINSTITUCIONALES MULTIANUALES

Como ya ha sido puntualizado, la gestión marino-costera integral es un tema transversal que debe ser atendido más allá de las entidades gubernamentales rectoras en materia de recursos marinos. En consecuencia, identificar y asignar presupuestos a líneas de trabajo en común entre instituciones, con proyecciones de metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo, supone una planificación presupuestaria efectiva, orientada a la optimización de recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos entre los involucrados.

Para la atención de temas como la pesca INDNR, donde las competencias para su combate se entrelazan, además de haber un

reconocimiento del rol que juegan cada una de las entidades que deben hacer frente a esta problemática, también se hace necesario que estas puedan planificar de forma coordinada la asignación de recursos, personal y equipos para implementar las acciones que les corresponden. Si apuntamos a sacar el máximo provecho de los limitados presupuestos con los cuales cuentan, la mejor fórmula es que las entidades presupuesten de forma conjunta y con una visión que no se limite a un año de ejecutoria. De lo contrario, sólo se logrará diluir los esfuerzos, lo cual no contribuye a que se cumplan los objetivos de protección, disuasión, desaliento y prevención de la comisión de infracciones que afectan los recursos pesqueros.



Foto: Cortesía freepik.com

Se necesita identificar las obligaciones legales en materia de gestión marino-costera que involucran a más de una entidad, a fin de establecer el nivel de participación de cada una de ellas, con miras a garantizar su cumplimiento. Paralelamente, existe la necesidad de establecer mecanismos que faciliten los acercamientos para una

planificación presupuestaria institucional, que refleje efectivamente las necesidades operativas de las subseeds más recónditas, las oficinas regionales y las sedes nacionales, de forma que se logre un enfoque interinstitucional y ello se pueda extender de manera multianual/plurianual, según la necesidad.

PROMOCIÓN DE ESTRUCTURAS QUE FACILITEN LA CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS DESTINADOS A LA GESTIÓN MARINO-COSTERA

Una de las oportunidades de mejora operativa que beneficiaría significativamente la planificación y asignación presupuestaria de las entidades asociadas a la gestión marino-costera lo constituye el poder contar con herramientas o estructuras que permitan llevar una contabilidad detallada, que permita

identificar y clasificar con facilidad los gastos asociados a la conservación, manejo, aprovechamiento y monitoreo de los obras, actividades, proyectos y programas que involucren las zonas marino costeras y sus recursos. Si no se puede cuantificar el esfuerzo invertido en su conservación, no será posible conocer qué tan efectivas están siendo las

instituciones para gestionar estos espacios, lo que contienen y los servicios que brindan, si se está atendiendo de forma apropiada las problemáticas que les aquejan o determinar si los presupuestos asignados son suficientes.

Así como se han adelantado esfuerzos para el reconocimiento de etiquetadores en la inversión pública vinculada a temas de investigación, desarrollo e innovación y el Cambio Climático, se podrían generar etiquetadores en materia de gestión marino-costera, que permitan darle una

trazabilidad al gasto público ligado al manejo integral y la conservación de los océanos y los ecosistemas marino-costeros. Con el uso de estos etiquetadores se podrá identificar y clasificar los gastos e inversiones que realizan todas las instituciones gubernamentales en materia de gestión marino costera, permitiendo así, medir los esfuerzos en los que incurre el Estado más allá de las entidades rectoras y documentar con exactitud si se está en capacidad de cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el país.

ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA ATENDIENDO REQUERIMIENTOS LEGALES

Pensar que con solo fortalecer el marco regulatorio para la administración y conservación de los recursos marino-costeros es suficiente para atender todos los problemas que estos enfrentan, constituye un enfoque sesgado y limitado de valorar el escenario actual y supone una visión superficial para atender su situación.

El siguiente análisis consistió en determinar si los mandatos legales provenientes de ciertas regulaciones pueden ser implementados con los recursos financieros asignados a las entidades responsables. Estos son:

- La Ley 41 (1998) General del Ambiente y sus modificaciones.
- La Ley 204 (2021), que regula la Pesca y Acuicultura en la República de Panamá.
- La Ley 187 (2020), que regula la reducción y el reemplazo progresivo de los plásticos de un solo uso.
- La Ley 14 (1977), que adopta la CITES y

sus modificaciones.

- La Ley 43 (2016), que aprueba el Acuerdo sobre MERP, destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR.
- La Resolución de Gabinete 175 (2016), que adopta el Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible.

Como se documentó en párrafos anteriores, a través de este análisis, se identificó que la planificación y priorización de recursos realizada por las entidades puede no responder a las “verdaderas” necesidades financieras, pues no se ciñe únicamente a lo establecido por los instrumentos legales que gestionan estos espacios y sus recursos, ya que entra en esta planificación, las prioridades de los planes de gobierno y otros instrumentos de administración gubernamental que en algunos casos no mantienen entre sus ejes principales variables asociadas a temas de gestión marino costera. Si a esto, le sumamos que no se contabilizan los aportes y esfuerzos incurridos por cada una

de las entidades involucradas en el tema para ejecutar los mandatos legales existentes, impide que pueda determinarse con exactitud su nivel de cumplimiento. Tomando estos puntos y los otros expuestos a través del documento, puede inferirse que los mandatos objeto de este análisis no están siendo ejecutados a cabalidad, a pesar de ser regulaciones marco, representativas y que deben atender una actualidad vinculada a la gestión marino-costera integral. Ante esta situación, se plantea que el escenario normativo nacional que ampara las zonas marino-costeras y sus recursos no cumple a plenitud con las metas y objetivos para los cuales fueron creadas o peor aún, se constituyen en elementos coleccionables de la gestión legislativa.

Resulta preocupante que se estén emitiendo nuevas normativas, sin evaluar si existen las condiciones para que estas puedan ser cumplidas. Los procesos legislativos no evalúan, ni consideran si las entidades responsables cuentan con el presupuesto para implementar las leyes promulgadas. Y si a esto le añadimos que se promueven leyes muchas veces para asegurar la aceptación ciudadana o de sectores invo-

lucrados, se termina comprometiendo el uso de recursos financieros cuya fuente no ha sido identificada y que la entidad será la responsable por gestionar la consecución de estos, ello solo se traduce en generar una mayor desconfianza en la función legislativa, ejecutiva e incluso judicial, ya que al final no se cuenta con el marco legal e institucional que atienda la protección y el manejo integral de las zonas marino-costeras y sus recursos, y la realidad es que dichos recursos no son protegidos, las comunidades no son atendidas, los problemas ambientales y pesqueros no son resueltos, generando un efecto contrario al fortalecimiento de la gestión marino-costera integral.

A pesar de ello, la solución no está en detener el fortaleciendo del marco normativo para una gestión marino-costera integral. Por el

contrario, corresponde evaluar cómo operativizar las actuales y/o generar y promover nuevas normas con objetivos realistas, claros plazos de implementación, recursos asignados para fortalecer las capacidades institucionales e intersectoriales que demande su ejecutoria o mecanismos financieros que permitan la sostenibilidad de la conservación de los ecosistemas marinos.



FORTALECIMIENTO PARA LA GESTIÓN DE FONDOS PROPIOS

Una de las prácticas identificadas para fortalecer el financiamiento de la gestión marino-costera integral es la empleada por MiAMBIENTE, quien complementa los fondos provenientes del gobierno central con fondos del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida silvestre. Este último se alimenta con los ingresos generados por la gestión institucional y no forman parte de la Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUT), lo que se traduce en una mayor autonomía institucional para la planificación, asignación y ejecución presupuestaria, en cumplimiento de sus competencias y mandatos.

CUT:

Todos los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el presupuesto, y se depositarán a favor del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra el cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gastos, originadas en sus distintas dependencias.

que, en estos períodos, las inversiones fueron más grandes que los costos de funcionamiento de la entidad. Afortunadamente, gracias a contar con mecanismos financieros como el Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, se pudo atender los costos operativos de la entidad e invertir en acciones de monitoreo, conservación y administración orientadas a la promoción del uso sostenible de los recursos marinos, durante el periodo de pandemia, debido al COVID-19, cuando la asignación presupuestaria pasó de PAB 50,5 millones en 2020 a apenas PAB 24,5 millones en 2022.

Por su parte, la ARAP se encuentra en un escenario más alarmante, ya que apenas recibe un presupuesto que ronda en promedio los USD 11 millones anuales, con los cuales debe hacer frente a una gran cantidad de responsabilidades que se desprenden de las normativas nacionales y los compromisos internacionales aplicables a la fiscalización y administración de la pesca y acuicultura en Panamá, siendo una de las entidades rectoras en temas marinos que menor presupuesto recibe. Más preocupante aún es que el presupuesto asignado a esta entidad representa apenas el 50 % de las necesidades financieras de la misma, y la institución no cuenta con fondos alternativos que puedan ayudar a compensar las limitantes presupuestarias. No obstante, si bien a través del Artículo 113 de la Ley 204 (2021) se crea el Fondo de los Recursos Acuáticos, el cual estará constituido por legados y donaciones de personas naturales o jurídicas, así como aquellos provenientes de organizaciones nacionales e internacionales, privadas o

Para poner esto en contexto, el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) en 2018 y 2019 recibió una asignación del gobierno central cercana a los 70 millones de dólares, lo que significó



Foto: Cortesía freepik.com

públicas, y fondos provenientes de proyectos y convenios con financiamientos nacionales y/o internacionales, que podrían ayudar a balancear la poca asignación presupuestaria que reciben, este fondo si estará sujeto al principio de CUT.

En consecuencia, la ARAP seguiría dependiendo de la asignación presupuestaria proveniente del Gobierno Central, a pesar de haber recibido fondos que en su totalidad deberían ser directamente utilizados en programas y

proyectos que permitan el incremento de la competitividad y sostenibilidad de los recursos acuáticos y actividades conexas. Si se mira desde la óptica de los donantes nacionales o internacionales, podría no resultar atractivo aportar recursos para apoyar la gestión pesquera y acuícola, si estos pueden ser reasignados a temas distintos. De allí que la recomendación de este estudio es que se proceda a excluir este fondo de la CUT.



Foto: Cortesía unsplash.com

IDENTIFICACIÓN DE NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Ante los escenarios actuales, donde se experimenta una reducción significativa de los recursos financieros destinados a proyectos de inversión y funcionamiento institucional, así como un menor acceso a donaciones y préstamos blandos debido a que Panamá está considerada como país de renta media alta, corresponde como imperiosa

necesidad identificar oportunidades que permitan diversificar los ingresos para la gestión marino-costera integral, para lo cual se recomienda realizar lo siguiente:

- Evaluar el estado actual de la figura de concesiones de administración y servicios en áreas protegidas, a fin de determinar su rentabilidad e identificar como pueden



potencializarse y manejar de manera autónoma los recursos movilizados por las concesiones (a través de un Fideicomiso).

- Aprovechar otros fondos descentralizados, tales como aquellos que se manejan a través de figuras como la del Fideicomiso.

- Seguir aprovechando préstamos blandos para proyectos ambientales.

- Acceder a mercados nicho, a través del uso y aprovechamiento de algunos servicios ecosistémicos importantes, garantizando que parte de los beneficios económicos retornen a los ecosistemas marino-costeros

(p. ej. programas de compensación, tales como el de Pagos por Servicios Ambientales, comercialización de productos provenientes de procesos productivos sostenibles de áreas protegidas o áreas de amortiguamiento, etc.).

- Acceder a créditos especializados para producción sostenible y climáticamente inteligente, ofrecidos por la banca comercial.

- Acceder a fondos internacionales, cuyos objetivos coinciden con los objetivos propios de las instituciones, respecto al manejo sostenible de las áreas costeras.

Literatura citada

Castrejón, M. y Bucaram, S. (2020). *Diagnóstico integral del sector pesca y acuicultura*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-integral-del-sector-pesca-y-acuicultura-de-la-republica-de-panama>

Constitución Política de la República de Panamá de 1972 con reformas de 1978, 1983, 1993, 1994 y 2004. Gaceta Oficial núm. 25716, de 15 de noviembre de 2004. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/25176_40702.pdf

Díaz Merlano, J.M. y Jiménez Ramón, J.A., Eds. (2021). *Planificación Espacial Marina: conceptos, principios y guía metodológica*. Fundación MarViva, Bogotá, Colombia. 112 pp. Disponible en: <https://marviva.net/wp-content/uploads/2021/10/Libro-PEM-digital-Baja.pdf>

FAO (2022). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Hacia la transformación azul*. Roma, FAO. 257 pp. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cc0461es>

Hale, G. (2018). Mares ácidos: ¿Cómo el dióxido de carbono está cambiando los océanos? ChemMatters, American Chemical Society, pp. 3. Disponible en: <https://www.acs.org/content/dam/acsorg/education/resources/highschool/chemmatters/issues/2017-2018/February2018/feb2018-spanish-acidic-seas.pdf>

Ley 14/1977, de 28 de octubre, que adopta la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y sus modificaciones. Asamblea Nacional. Gaceta Oficial núm. 18.506, de 27 de enero de 1978. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/18506_16345.pdf

Ley 21/1980, de 9 de julio, por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables. Panamá: Asamblea Legislativa. Gaceta Oficial núm. 18110, de 11 de julio de 1980. Disponible en: <https://vlex.com.pa/vid/contaminacion-mar-aguas-navegables-31261634>

Ley 41/1998, del 4 de octubre (Texto Único 2016), General de Ambiente de la República de Panamá. Panamá: Asamblea Legislativa. Gaceta Oficial núm. 28131, de 4 de octubre de 2016. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28131_A/58191.pdf

Ley 91/1998, de 15 de diciembre, por la cual se aprueba el Convenio Internacional de Constitucion de un Fondo Internacional de Indemnizacion de Daños Causados por la Contaminacion de Hidrocarburos, dado en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y el Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre la Constitucion de un Fondo Internacional de Indemnizacion por Hidrocarburos, 1971, hecho en Londres el 27 de noviembre de 1992. Panamá: Asamblea Nacional. Gaceta Oficial núm. 23703, de 31 de diciembre de 1998. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23703_28734.pdf

Ley 43/2016, de 14 de septiembre, por la cual se aprueba el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto (MERP), destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), hecho en Roma, el 22 de noviembre de 2009. Asamblea Nacional. Gaceta Oficial núm. 29167-B, de 2 diciembre de 2020. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/28117-B_50262.pdf

Ley 187/2020, de 2 diciembre, que regula la reducción y el reemplazo progresivo de los plásticos de un solo uso. Panamá: Asamblea Nacional. Gaceta Oficial núm. 29167-B, de 2 diciembre de 2020. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29167_B/82069.pdf

Ley 204/2021, del 18 de marzo, que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones. Panamá: Asamblea Nacional. Gaceta Oficial núm. 29244-A, de 18 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29244_A/83941.pdf

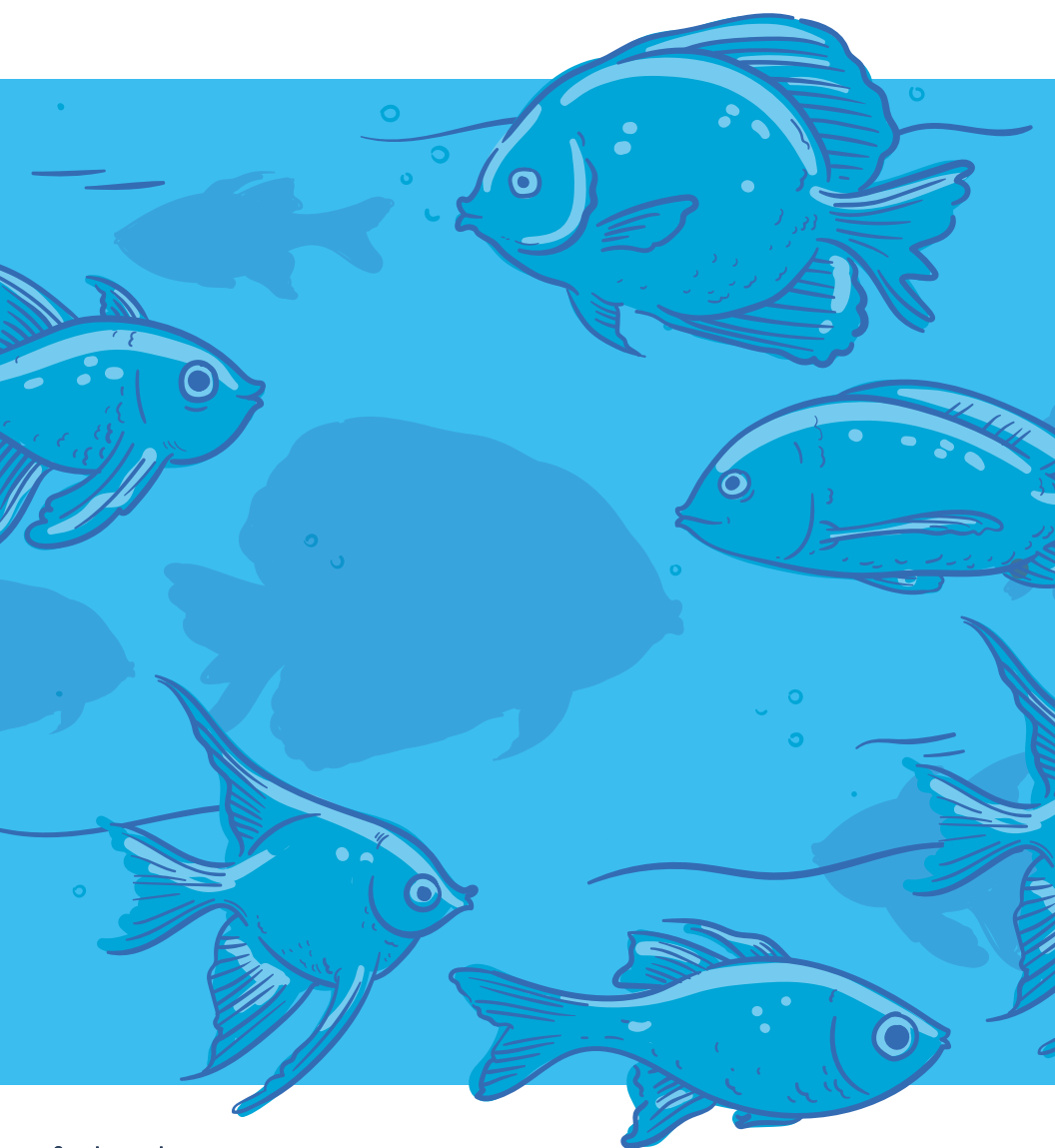
PNUMA, The Katoomba Group y Forest Trends (2010). Pago por Servicios Ambientales: Primeros Pasos en Ecosistema Marinos y Costero. 66 p. Disponible en: <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/marine-getting-started-spanish-10-1025-web-small-pdf.pdf>

Red Española del Pacto Mundial (2020). Océanos saludables y sostenibles: Oportunidades para el sector empresarial en la economía azul. Disponible en: https://go.pardot.com/l/867062/2021-06-07/623f2v/867062/1623060430cE1JNL1n/___White_Paper_Promover_un_oce___ano_saludable_y_sostenible.pdf

Resolución de Gabinete 175/ 2016, de 20 de diciembre, que adopta el Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible. Consejo de Gabinete. Gaceta Oficial núm. 28196-A, de 13 enero de 2017. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28196_A/59543.pdf

Rodríguez, J. y Reul, A. (2010) Biodiversidad y servicios de los ecosistemas marinos. Disponible en: <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/4521>





Con el apoyo de:



U.S. EMBASSY PANAMA

Búsquenos también en:



Para colaborar con nuestra gestión:
donaciones@marviva.net
www.marviva.net

