

Diagnóstico del Estado del Ambiente Marino-Costero  
del Pacífico de Panamá

Informe temático

# Gobernanza



# GOBERNANZA

## CONTENIDOS

<b>1</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Metodología</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>El concepto de gobernanza</b> .....	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Panorama general de la gobernanza de los recursos marino costeros en Panamá</b> ...	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Asuntos de gobernanza vinculados a los problemas ambientales detectados</b> .....	<b>14</b>
5.1	Problemas ambientales transzonales .....	14
5.2	Problemas ambientales compartidos .....	21
<b>6</b>	<b>Principales hallazgos</b> .....	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Retos y oportunidades</b> .....	<b>33</b>
<b>8</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>35</b>
<b>9</b>	<b>Bibliografía</b> .....	<b>37</b>
<b>Anexo: Marco legal e institucional</b> .....		<b>39</b>
	Marco legal y normativo de aplicación .....	39
	Marco institucional y de gobernanza .....	58



## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Principales hallazgos sobre la gobernanza del GEM-PACA en Panamá.....	31
<b>Tabla 2.</b> Principales retos y oportunidades para el fortalecimiento de la gobernanza del GEM-PACA en Panamá.....	33



## ACRÓNIMOS

**ACP** – Autoridad del Canal de Panamá

**ADT** – Análisis de Diagnóstico Transzonal

**AMP** – Autoridad Marítima de Panamá

**ARAP** – Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá

**ATP** – Autoridad de Turismo de Panamá

**CITES** – Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

**FMAM** – Fondo para el Medio Ambiente Mundial

**GEM-PACA** – Gran Ecosistema Marino del Pacífico Centroamericano

**INDNR** – Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada

**MiAmbiente** – Ministerio de Ambiente de Panamá

**OCDE** – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**ODS** – Objetivos de Desarrollo Sostenible

**ONG** – Organización No Gubernamental

**ONU** – Organización de las Naciones Unidas

**PAE** – Planificación Estratégica

**PNO** – Política Nacional de Océanos

**PNUMA** – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

**STRI** – Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales

**UNESCO** – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**WWF** – Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wide Fund for Nature)

## 1 Introducción

Este informe corresponde al Producto 4 de la consultoría desarrollada en el marco del Proyecto Pacífico Sostenible de WWF Mesoamérica, para la elaboración de un Análisis de Diagnóstico Transzonal (ADT) de los problemas ambientales que afectan al Gran Ecosistema Marino del Pacífico Centroamericano (GEM-PACA), en este caso, centrado en el ámbito de Panamá. La finalidad del ADT es proporcionar la base para una fase posterior de planificación estratégica (PAE) que permita abordar los problemas detectados mediante un plan de acción basado en el fortalecimiento de la gobernanza marina transfronteriza en toda la región.

Durante la elaboración del ADT fueron identificados problemas transzonales, es decir, aquellos generados o agravados por los países vecinos de Panamá o que Panamá contribuye a agravar en otros países, así como problemas compartidos con Costa Rica, que fueron analizados de manera participativa entre ambos países en el taller binacional celebrado en diciembre de 2024 en la ciudad de Panamá.

Como complemento al ADT nacional, este informe analiza el estado actual de la gobernanza en la gestión de los recursos marino-costeros de Panamá, identificando sus principales desafíos y oportunidades. Se examinan los marcos normativos, los mecanismos de coordinación interinstitucional y binacional, la participación de actores clave en la toma de decisiones y la efectividad de las estrategias existentes para abordar los problemas ambientales transzonales y compartidos.

La gobernanza marina juega un papel fundamental en la gestión sostenible del GEM-PACA, ya que define los principios, procesos e instituciones que regulan el uso de los recursos oceánicos y garantizan su conservación a largo plazo. De acuerdo con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la gobernanza en el contexto de los grandes ecosistemas marinos debe basarse en enfoques participativos, integrados y basados en la ciencia, promoviendo la cooperación transfronteriza y la sostenibilidad como principios fundamentales.

En este sentido, este informe busca identificar los principales desafíos en la gobernanza de los recursos marino-costeros en Panamá, incluyendo la fragmentación institucional, la insuficiente fiscalización de actividades pesqueras y ambientales, la escasa cooperación binacional y la baja participación de comunidades locales en la toma de decisiones. Asimismo, se presentan oportunidades estratégicas para fortalecer la gobernanza del GEM-PACA, tales como el fortalecimiento de mecanismos de cogestión, la implementación de tecnologías de monitoreo y trazabilidad de recursos, y la armonización de políticas con Costa Rica para una gestión más efectiva de los problemas compartidos.

El fortalecimiento de la gobernanza en el GEM-PACA es fundamental para garantizar la sostenibilidad de sus recursos y la resiliencia de las comunidades costeras que dependen de ellos. La implementación de políticas basadas en la cooperación regional, la inclusión social y la

innovación tecnológica permitirá mejorar la gestión de los océanos, asegurando beneficios económicos, sociales y ambientales a largo plazo para Panamá y la región centroamericana.

## 2 Metodología

La metodología empleada en este informe se basa en un enfoque participativo, documental y analítico, orientado a evaluar el estado de la gobernanza marina en Panamá en el contexto del ADT del GEM-PACA. La recopilación y análisis de información se desarrolló a partir de diversas fuentes y metodologías complementarias, con el objetivo de identificar los principales desafíos y oportunidades en la gobernanza de los recursos marino-costeros del país.

### 2.1 Revisión de fuentes documentales y normativas

Se realizó una revisión exhaustiva de documentos oficiales, normativas nacionales e internacionales, estudios técnicos y literatura científica sobre la gobernanza del medio marino en Panamá y la región. Esto incluyó el análisis de leyes, decretos y regulaciones relacionadas con la gestión de recursos marino-costeros, así como convenios internacionales y acuerdos bilaterales relevantes para la cooperación con Costa Rica.

### 2.2 Análisis de información generada en el ADT

El informe se nutre de los resultados obtenidos en el ADT, que identificó problemas ambientales transzonales y compartidos entre Panamá y Costa Rica. En este contexto, se evaluaron los marcos institucionales y los mecanismos de gobernanza existentes para abordar estos desafíos, considerando su eficacia y áreas de mejora.

### 2.3 Resultados del Taller Binacional Panamá-Costa Rica

Se consideraron los hallazgos y acuerdos alcanzados en el taller binacional realizado en diciembre de 2024, donde representantes de ambos países discutieron problemáticas compartidas en la gobernanza marina y posibles estrategias para fortalecer la cooperación transfronteriza.

### 2.4 Evaluación de mejores prácticas y oportunidades

Finalmente, se aplicó el criterio técnico del equipo, basado en un análisis y puesta en común de experiencias y mejores prácticas en gobernanza marina en otros países con características similares, con el objetivo de identificar estrategias aplicables a Panamá. Este ejercicio permitió generar recomendaciones específicas para mejorar la articulación interinstitucional, la aplicación de regulaciones y la inclusión de comunidades locales en la toma de decisiones.

### 3 El concepto de gobernanza

Debemos comprender por “*gobernanza*” el proceso por el que las organizaciones (sociedades, organizaciones o Estado), establecen las políticas, criterios y procesos que permiten el manejo, control y toma de decisiones en aquellos asuntos que son propios de la responsabilidad de la organización, y que permitan que esas decisiones se hagan en función del desarrollo y necesidades de los interesados o la comunidad a la que sirven, atendiendo de forma ideal, a los principios de responsabilidad, transparencia, participación, y eficacia, y siempre en la búsqueda del mejor desarrollo de quienes se supone, son los mayormente afectados por dichas decisiones.

Para los estados, la gobernanza se dirige hacia el buen funcionamiento de la gestión del Estado hacia el desarrollo del país, a través de normas y procesos que permitan una mejor gestión de recursos, con un buen sistema de rendición de cuentas, y que a la postre coadyuven con el desarrollo social y económico del país.

Por otro lado, para los interesados en la gestión de los recursos, la gobernanza debe enfocarse en garantizar su participación en condiciones de igualdad, promoviendo la equidad en la toma de decisiones, el acceso a la información y la generación de consensos, con el fin de asegurar una administración sostenible y justa de los recursos naturales y ambientales.

En materia medio ambiental, existen varios convenios internacionales que se relacionan con el medio ambiente, constituyéndose en uno de los mecanismos de gobernanza en esta materia a nivel mundial, muchos de ellos promovidos o supervisados por la UNESCO, y han servido de marco regulatorio para muchos Estados en materia de conservación de la biodiversidad.

Según la definición que realizan el FMAM y UNESCO (GEF, UNESCO,2015), la gobernanza referida al contexto de los grandes ecosistemas marinos y puede entenderse como:

*El marco de reglas, prácticas e instituciones que estructuran la interacción entre las partes interesadas y guían la toma de decisiones para la gestión sostenible de los ecosistemas marinos y sus recursos.*

Por lo tanto, la gobernanza dentro de los grandes ecosistemas marinos enfatiza la necesidad de enfoques integrados y participativos que involucren a gobiernos, comunidades locales, científicos y otros actores relevantes, promoviendo la cooperación transfronteriza y la sostenibilidad a largo plazo. Esta definición subraya la importancia de procesos transparentes, inclusivos y basados en evidencia científica para lograr objetivos de conservación y desarrollo sostenible en estos ecosistemas.

En este contexto, el fortalecimiento de la gobernanza en el GEM-PACA también representa una contribución directa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) puesto que la gobernanza es un eje transversal dentro de la Agenda 2030.

La consolidación de estructuras de gobernanza más integradas en el GEM-PACA contribuye a la conservación de la biodiversidad marina y el manejo sostenible de la pesca (ODS 14), refuerza la gestión de cuencas hidrográficas y la reducción de la contaminación marina (ODS 6), impulsa estrategias de adaptación al cambio climático en zonas costeras vulnerables (ODS 13),

promueve una toma de decisiones más inclusiva y transparente (ODS 16) y fomenta la cooperación regional en la gestión de los ecosistemas compartidos (ODS 17). No obstante, a pesar de algunos avances en la adopción de políticas alineadas con los ODS, las consultas realizadas durante la elaboración del ADT del PACA revelaron que aún existe una brecha considerable entre los compromisos adquiridos y su implementación efectiva. La falta de seguimiento, recursos y planificación estratégica han limitado el impacto de las iniciativas gubernamentales en el cumplimiento de estas metas, dificultando una gestión integral del ecosistema marino-costero. En este sentido, fortalecer la gobernanza en el GEM-PACA posicionaría a Panamá no solo como un referente en la gestión sostenible de los recursos marino-costeros, sino también como un actor clave en la construcción de alianzas para el desarrollo sostenible en toda la región centroamericana.

### 3.1 Principios para una buena gobernanza en el GEM-PACA

La gobernanza del GEM-PACA debe entenderse como un marco de coordinación multinivel y multisectorial, donde los Estados ribereños, las comunidades locales, el sector privado, la academia y las organizaciones internacionales colaboran en la gestión sostenible de los recursos marino-costeros. Esta gobernanza debe garantizar procesos transparentes, inclusivos, adaptativos y basados en evidencia científica, con el fin de abordar eficazmente los problemas ambientales transzonales y compartidos que afectan a la región.

A lo largo de la elaboración de este ADT nacional, se llevaron a cabo consultas a través de revisión de información secundaria, entrevistas a actores clave y el taller nacional de presentación de los resultados del ADT. Estos procesos permitieron identificar desafíos clave en la gobernanza del GEM-PACA, relacionados con la coordinación interinstitucional, la cooperación transfronteriza, la participación de los sectores involucrados y la necesidad de una gestión basada en ciencia y datos actualizados.

Considerando estas necesidades detectadas, estos son los principios clave a contemplar para una gobernanza adecuada en el GEM-PACA en Panamá:

#### 1. Cooperación multinacional y transfronteriza

Dado que muchos de los problemas ambientales detectados en el ADT son transzonales y compartidos (por ejemplo, la sobrepesca, la contaminación por vertidos y la pérdida de biodiversidad), la gobernanza implica realizar un esfuerzo para impulsar mecanismos de cooperación interestatal. Esto puede hacerse mediante intercambio de información y armonización de políticas entre los países que comparten este ecosistema. Si esto presenta dificultades, también puede darse un primer paso mediante el desarrollo de acuerdos regionales de colaboración en materias de interés mutuo entre países vecinos, y la programación de acciones conjuntas que avancen en la misma dirección. El uso de herramientas como la planificación espacial marina, es de gran utilidad para la gestión conjunta, especialmente si se basan en plataformas de datos compartidos.

#### 2. Participación inclusiva de los actores clave

La gobernanza en el GEM-PACA no puede limitarse a las instituciones estatales, sino que debe incluir activamente a comunidades pesqueras, pueblos indígenas, organizaciones

científicas, sector privado y sociedad civil. La gestión de los recursos marino-costeros impacta directamente a estas comunidades, por lo que su involucramiento en la toma de decisiones es clave para generar soluciones legítimas y sostenibles. Para ello, esta participación debe asegurar que todas las voces son escuchadas y que pueden expresarse en su lengua y en espacios adecuados para el diálogo, garantizando mecanismos de consulta efectivos, acceso equitativo a la información y representación en los procesos de toma de decisiones.

### **3. Gestión basada en ciencia y conocimiento tradicional**

Las decisiones de gobernanza deben fundamentarse en datos científicos actualizados sobre el estado de los ecosistemas marinos y costeros, así como en el conocimiento ecológico tradicional de las comunidades locales. La combinación de estos enfoques permite desarrollar estrategias más efectivas para enfrentar desafíos como el declive de los recursos pesqueros, la pérdida de biodiversidad y el deterioro de la calidad del agua. Crear foros o plataformas de intercambio de conocimiento y fomentar el diálogo entre las instituciones, la academia y las ONG es clave para que el conocimiento generado contribuya a una mejor planificación y gestión de los recursos.

Sin embargo, un desafío recurrente es la brecha entre la producción científica y su aplicación en la toma de decisiones. A menudo, la comunidad científica señala que los datos más recientes no se incorporan adecuadamente en la gestión de los recursos, pero para que esto cambie, es fundamental que esta información se comparta de manera accesible y oportuna con las autoridades competentes. Del mismo modo, es necesario generar confianza y mecanismos de articulación que permitan un flujo efectivo de información entre los científicos y los tomadores de decisiones, superando la reticencia que a veces existe en el ámbito académico respecto a la divulgación de sus hallazgos.

### **4. Enfoque ecosistémico e integración de sectores**

La gobernanza en el GEM-PACA debe adoptar un enfoque ecosistémico, considerando las interconexiones entre los distintos componentes del ecosistema marino y costero, así como los efectos de la actividad humana. Esto implica articular políticas en sectores clave como pesca, turismo, industria marítima, conservación y urbanización costera, evitando la fragmentación en la gestión de los recursos.

Un desafío clave para lograrlo es la coordinación entre las entidades con competencias en los medios terrestre, costero y marino. En Panamá, como en muchos otros países, la gestión del territorio, el agua y los recursos naturales involucra a distintas instituciones con responsabilidades en urbanismo, hidrología, agricultura, infraestructura y conservación ambiental, mientras que la gobernanza del medio marino suele estar a cargo de otras instancias. Sin embargo, desde un punto de vista ecosistémico, es necesario contemplar la conectividad de la parte terrestre y la marina, cuyos usos y valores naturales se encuentran intrínsecamente relacionados. Consecuentemente, las decisiones que afectan las cuencas hidrográficas, las áreas urbanas y las actividades en la zona costera tienen impactos directos en la salud del ecosistema marino, por ello la coordinación entre las instituciones con competencias en la parte del litoral terrestre y marino es fundamental.

Por ello, es imprescindible una gobernanza que facilite el diálogo y la coordinación interinstitucional, promoviendo mecanismos de gestión integrados y colaborativos. La creación de plataformas de trabajo conjunto, el intercambio de información entre sectores y la planificación basada en datos científicos y criterios ecosistémicos permitirán reducir conflictos de competencia y garantizar una gestión más efectiva y sostenible del GEM-PACA.

## **5. Transparencia y rendición de cuentas**

La gobernanza efectiva requiere que las decisiones sean tomadas de manera clara y accesible, con mecanismos de rendición de cuentas que permitan evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La implementación de plataformas de monitoreo, indicadores de desempeño y participación ciudadana en la vigilancia de los recursos marino-costeros es esencial para garantizar la efectividad de las políticas y evitar conflictos de intereses.

## **6. Adaptabilidad y resiliencia ante el cambio climático**

Considerando la vulnerabilidad del GEM-PACA ante el cambio climático y fenómenos extremos (tormentas, huracanes, acidificación del océano, aumento del nivel del mar), la gobernanza debe ser flexible y adaptativa. Esto significa desarrollar planes de acción que puedan ajustarse dinámicamente según la evolución de las condiciones ambientales y sociales, integrando enfoques de mitigación y adaptación climática en la gestión de los recursos.

### **3.2 Componentes de la gobernanza**

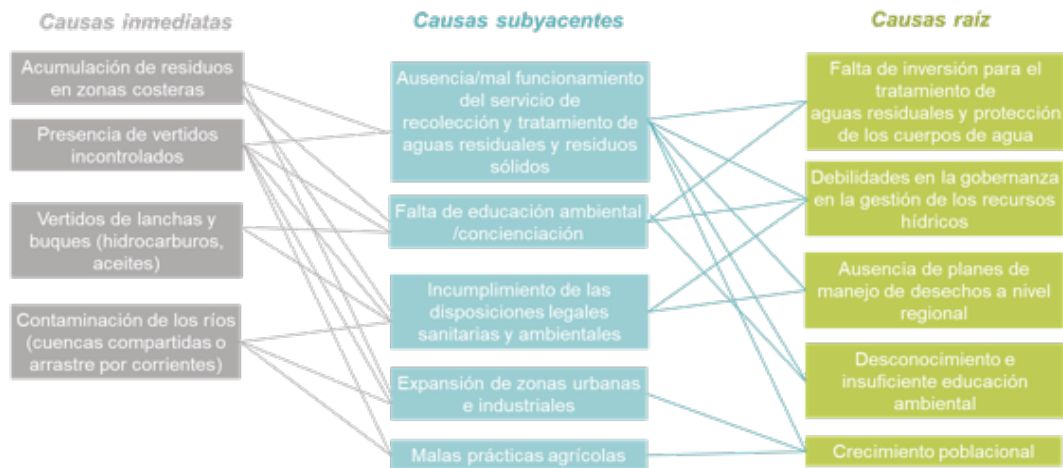
El fortalecimiento de la gobernanza en el GEM-PACA requiere la integración de diversos componentes esenciales, que garanticen una gestión efectiva, participativa y basada en evidencia. Durante el proceso de elaboración del ADT del PACA en Panamá, se identificaron desafíos clave que reflejan la necesidad de mejorar estos aspectos para lograr una gobernanza más eficaz y alineada con los objetivos de sostenibilidad:

#### *Componente legal e institucional*

El marco normativo e institucional es la base de la gobernanza. En el contexto del GEM-PACA, se requiere una legislación clara y coherente, respaldada por instituciones con competencias bien definidas. Sin embargo, la legislación por sí sola no garantiza una gobernanza efectiva si no va acompañada de instrumentos regulatorios que aseguren su aplicación y cumplimiento. Un claro ejemplo de ello es la Política Nacional de Océanos (PNO), que, pese a haber sido aprobada, carece de un mecanismo regulador que haga vinculantes sus disposiciones, limitando su impacto y su capacidad de generar cambios reales en la gestión de los recursos marino-costeros.

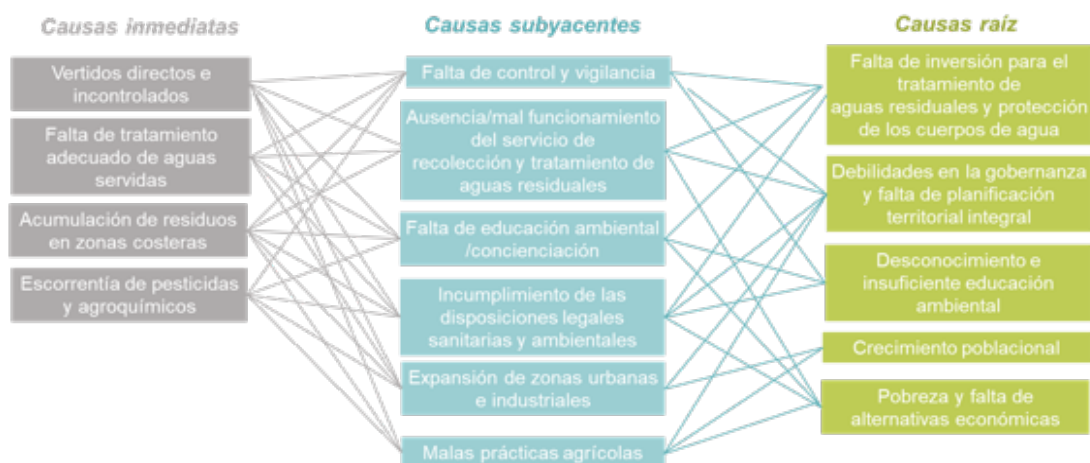
Uno de los desafíos identificados en el ADT es la fragmentación en la toma de decisiones, ya que las entidades con competencias en el medio terrestre, costero y marino suelen operar de forma separada, sin una coordinación efectiva.

Un caso que ilustra esta deficiencia es el del problema ambiental transzonal de la contaminación por vertidos y residuos sólidos identificado en el ADT, el cual tiene en sus causas subyacentes y raíz factores relacionados con usos en el medio terrestre que van desde la gestión de los insumos para la producción agrícola, a la gestión a nivel de cuencas. La cadena causal de este problema así lo muestra:



**Figura 1.** DCC del problema ambiental transzonal contaminación por vertidos y residuos sólidos.

De igual manera, el problema ambiental compartido del declive de la calidad del agua, identificado de manera conjunta con Costa Rica durante el taller binacional, revela esta misma debilidad en el análisis de cadena causal, donde apunta a la expansión de zonas industriales, las malas prácticas agrícolas o la gestión deficiente de las aguas residuales, como causas subyacentes que tienen como una de sus causas raíz, ampliamente enfatizada por los participantes, la debilidad de la gobernanza y la falta de una planificación territorial integrada.



**Figura 2.** DCC del problema ambiental compartido declive de la calidad del agua.

Para mejorar estas fallas en la gobernanza y promover ese enfoque territorial integral, es fundamental:

- Fortalecer el marco legal para la gestión integrada del medio marino y costero.
- Establecer mecanismos de coordinación entre entidades gubernamentales, asegurando una gestión intersectorial eficiente.
- Garantizar la aplicación y cumplimiento de las normativas existentes.

### *Componente social*

La gobernanza efectiva del GEM-PACA debe ser inclusiva y participativa, asegurando que los actores locales tengan voz en la toma de decisiones. Las consultas realizadas en el ADT revelaron que existe una participación limitada de las comunidades pesqueras y costeras en los procesos de planificación y gestión de los recursos marino-costeros. Para mejorar este aspecto, es clave:

- Promover espacios de diálogo donde las comunidades puedan expresar sus preocupaciones y conocimientos.
- Incorporar saberes tradicionales en la planificación de políticas públicas.
- Fortalecer capacidades locales para que las comunidades puedan participar de manera efectiva en la toma de decisiones.

### *Componente científico*

El uso de información científica actualizada es esencial para la toma de decisiones en la gobernanza del GEM-PACA. Sin embargo, el ADT identificó que los datos científicos disponibles no siempre se incorporan en los procesos de planificación y que existe una brecha en la comunicación entre la comunidad científica y los tomadores de decisiones. Para abordar esta limitación, se recomienda:

- Establecer plataformas de intercambio de información entre científicos, gestores y comunidades.
- Garantizar que las decisiones de gobernanza estén respaldadas por datos científicos actualizados.
- Incluir monitoreos periódicos para evaluar el impacto de las medidas de gobernanza.

### *Componente ecológico*

La gobernanza del GEM-PACA debe garantizar la conservación de los ecosistemas marino-costeros, abordando amenazas como la sobrepesca, la contaminación y la degradación de hábitats clave. Entre los desafíos identificados en el ADT se encuentra la necesidad de fortalecer la gestión de áreas marinas protegidas y de desarrollar estrategias efectivas de restauración ecológica. Para ello, es fundamental:

- Implementar medidas para la protección y restauración de ecosistemas críticos, como manglares y arrecifes de coral.
- Regular el uso de los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad.

- Integrar la gestión ecosistémica en la planificación territorial costera.

### *Componente económico*

El desarrollo económico y la conservación ambiental no deben verse como objetivos opuestos, sino como aspectos complementarios dentro de la gobernanza del GEM-PACA. Las consultas del ADT revelaron la necesidad de promover modelos de desarrollo sostenible que generen beneficios económicos sin comprometer la salud de los ecosistemas. Algunas estrategias clave incluyen:

- Expandir las iniciativas que apuestan por la pesca sostenible y aportar valor a estos productos mediante la certificación de productos pesqueros responsables.
- Impulsar el ecoturismo y otras actividades económicas que generen valor basado en la conservación (por ejemplo, observación de fauna, turismo científico o pesca vivencial).
- Establecer incentivos económicos para la conservación de los recursos marino-costeros.

## 4 Panorama general de la gobernanza de los recursos marino-costeros en Panamá

### 4.1 Evolución de la gobernanza marina y costera

A lo largo de toda su historia, la República de Panamá ha gozado de una gran abundancia de recursos marinos y costeros, con una enorme biodiversidad producto de su posición geográfica, con costas tanto en el océano Atlántico como en el océano Pacífico. La construcción del Canal de Panamá, así como el desarrollo portuario del país, han sido factores importantes en el desarrollo económico y social de la nación, lo que ha generado igualmente importantes amenazas al medio marino, provocadas por las acciones del ser humano que afectan los recursos disponibles. Esto ha obligado al Estado a establecer y promover acciones encaminadas a la conservación, ordenación y manejo de los recursos marino-costeros, con la implementación de leyes para la creación de instituciones, así como la normativa para la protección y control de los recursos, en vías de procurar su explotación de forma responsable.

No obstante, y pese al esfuerzo que se ha realizado en vías de mejorar el manejo de los recursos marinos, todavía falta mucho por hacer en función de la conservación del medio marino, frente a las amenazas a las que se enfrenta, producto del cambio climático y de las acciones del ser humano, que ponen en riesgo a muchas de las especies marinas cuya desaparición afectarían enormemente la explotación de los recursos por parte de las comunidades que dependen de ellos.

Con la creación de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) mediante Decreto Ley 7 de 1998, se unificaron todas las competencias relacionadas con el Sector Marítimo de la República de Panamá, y que hasta ese momento habían sido manejadas por distintas instituciones del país.

El Decreto Ley 7 de 1998 estableció dentro de la AMP, la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros, que se encargaría de administrar y gestionar todo lo relacionado con los recursos marinos y costeros de la República de Panamá, incluyendo los planes de manejo de dichos recursos.

Ese mismo año, mediante Ley 41 de 1998, se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente, cuya función principal sería la de actuar como entidad rectora del Estado panameño en materia de recursos naturales y del ambiente, incluyendo los recursos marino-costeros.

Mediante Ley 44 de 2006, la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros fue sustraída de la AMP, para convertirse en la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), como entidad *“rectora del Estado para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos en materia de recursos acuáticos y de las políticas nacionales de pesca y acuicultura que adopte el Órgano Ejecutivo”*.

La concepción de la ARAP desde su creación era la de mantener el control y desarrollo de los recursos marinos, pero vistos únicamente en lo que a la explotación y conservación del recurso pesquero se refiere, más no desde el punto de vista de conservación o desarrollo del medio

ambiental, cuya función correspondía a la Autoridad Nacional del Ambiente. El Estado Panameño, en todo momento, se mostró cooperador y anuente a cumplir la función de conservación y protección del medio ambiente marino, razón por la que se avocó a adoptar los tratados y convenciones internacionales en materia de conservación, protección, desarrollo y explotación responsable de los recursos marinos y costeros, incluyendo la pesca responsable de las especies cuya sobre explotación ponían en riesgo su supervivencia.

Con el transcurrir de los años, se llegó a comprender que era necesaria la existencia de una institución superior que velara por el medio ambiente de la República de Panamá, con una estructura más especializada y robusta, que facilitara la gobernanza del país en áreas que requerían de especial protección, especialmente aquellas que incluso, habían sido objeto de intervención internacional, por la importancia que representan para la humanidad.

Mediante Ley 8 de 25 de marzo de 2015 se crea el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), entidad que reemplazaría a la Autoridad Nacional del Ambiente, y tomaría a su cargo toda la política medio ambiental del país, con el propósito de facilitar la gobernanza con respecto al manejo, control y conservación del medio ambiente, tanto terrestre como marino de la República de Panamá.

Desde su creación, MiAmbiente se ha constituido como el ente rector de todas las políticas nacionales de desarrollo, protección, conservación y explotación del medio ambiente, tanto terrestre como marino, con excepción de los recursos pesqueros que son de competencia exclusiva de la ARAP, sin perjuicio de la facultad de MiAmbiente de establecer regulaciones para la protección de especies marinas, cuya explotación pondrían en peligro su subsistencia.

Desde su creación, MiAmbiente se ha mantenido muy activo en la elaboración y promulgación de diversos estudios, planes, proyectos y reglamentos relacionados con el medio ambiente, incluyendo al medio ambiente marino, los recursos pesqueros, protección de especies, así como de áreas protegidas que son de interés para la subsistencia, protección y desarrollo de éstas. Así, por ejemplo, ha expedido normas para la delimitación y protección de áreas de interés ambiental; expedido informes y estudios relacionados con el cambio climático; sobre la calidad de agua, protección de especies marinas, de espacios marino-costeros, entre muchos otros. De igual forma, se han aprobado normas internacionales expedidas en tratados, convenios y acuerdos bilaterales, que han servido de insumo para la reglamentación sobre la protección, explotación y uso de muchas áreas del GEM PACA.

No obstante, muchos de estos informes o estudios quedan postrados en el olvido debido a las enormes deficiencias que mantiene el sistema al momento de expedir las normas o de ejecutar las regulaciones, ya sea por falta de recursos o de fuerza coercitiva de las mismas, afectando de forma muy profunda, la gobernanza requerida para estos temas.

#### 4.2 Desafíos y oportunidades en la gobernanza oceánica de Panamá

Pese a los avances normativos e institucionales, la gobernanza oceánica en Panamá enfrenta desafíos estructurales que dificultan la implementación efectiva de políticas y regulaciones:

1. **Fragmentación institucional:** La superposición de competencias entre MiAmbiente, ARAP, AMP y la ACP genera conflictos en la toma de decisiones y dificulta la ejecución de acciones coordinadas.
2. **Falta de mecanismos de aplicación y seguimiento:** A pesar de la aprobación de diversas políticas y estrategias, como la PNO en 2022, la ausencia de instrumentos regulatorios específicos limita la implementación efectiva de sus objetivos.
3. **Coordinación insuficiente entre sectores clave:** La gestión de los recursos marino-costeros requiere una mayor articulación con sectores como la pesca, la planificación urbana, el turismo y la industria marítima.
4. **Desafíos en la implementación de la normativa ambiental:** Aunque Panamá ha ratificado diversos tratados internacionales y establecido regulaciones nacionales, su aplicación en la práctica sigue siendo irregular debido a la falta de recursos y mecanismos de control efectivos.
5. **Necesidad de fortalecer la Planificación Espacial Marina:** La gestión integrada del espacio marino y costero sigue siendo incipiente. La planificación espacial marina es clave para armonizar las actividades económicas con la conservación de los ecosistemas.

Para fortalecer la gobernanza oceánica en Panamá requiere una mejor articulación interinstitucional, estableciendo plataformas de coordinación entre MiAmbiente, ARAP, AMP y la ACP, con el fin de evitar solapamientos de competencias y mejorar la gestión integrada de los recursos marino-costeros. Es imprescindible también fortalecer las capacidades técnicas, financieras y humanas de las instituciones, garantizando que cuenten con los recursos necesarios para la aplicación efectiva de normativas y programas de conservación. Además, la participación activa de actores locales y científicos debe ser promovida, integrando el conocimiento ecológico tradicional de las comunidades costeras con la investigación científica en la toma de decisiones, lo que permitirá desarrollar estrategias más inclusivas y basadas en evidencia para la sostenibilidad del ecosistema marino.

El Anexo al presente documento proporciona un análisis más detallado y en profundidad del marco legal e institucional sobre el que se apoyan los avances realizados en el país en materia de gobernanza marina, destacando aquellos aspectos positivos, pero también los que es necesario mejorar o resolver.

## 5 Asuntos de gobernanza vinculados a los problemas ambientales detectados

La resolución de los problemas ambientales en el GEM-PACA no solo requiere un entendimiento técnico y ecológico de sus causas y efectos, sino también un enfoque claro en los desafíos de gobernanza que obstaculizan su solución. La gobernanza marina transfronteriza juega un papel clave en la gestión sostenible de estos recursos, ya que los ecosistemas marino-costeros no reconocen fronteras políticas y requieren de una coordinación efectiva entre los países que los comparten.

Durante la elaboración del ADT en Panamá, se identificaron tanto los problemas transzonales, es decir, aquellos generados o agravados por países vecinos o en los que Panamá tiene un impacto más allá de sus fronteras, como los problemas compartidos, aquellos que afectan de manera simultánea a Panamá y a sus países vecinos, pero cuya causa no está ligada a un solo país en particular. Estos problemas compartidos fueron analizados participativamente en un taller binacional celebrado en diciembre de 2024 junto con Costa Rica, país con el que Panamá comparte ecosistemas marino-costeros y enfrenta desafíos comunes en su gestión y conservación.

Los problemas transzonales identificados en el ADT de Panamá -declive de los recursos pesqueros, contaminación por vertidos y residuos sólidos, y la proliferación de especies invasoras- comparten una característica común: no pueden ser abordados de manera efectiva sin mecanismos de cooperación internacional y una gobernanza fortalecida. Las diferencias en marcos regulatorios, la falta de mecanismos de coordinación y la capacidad limitada de monitoreo y fiscalización en alta mar representan desafíos críticos que deben superarse para garantizar una gestión sostenible de estos recursos.

Por otro lado, los problemas compartidos, como el declive de la biodiversidad, la degradación de la calidad del agua y la disminución de los recursos pesqueros, requieren de una gobernanza que facilite la coordinación binacional, la armonización de políticas y la implementación de estrategias conjuntas para mejorar la resiliencia de los ecosistemas afectados. Estos problemas afectan de igual manera a Panamá y Costa Rica, lo que hace imprescindible la cooperación en materia de monitoreo ambiental, ordenación pesquera y protección de hábitats clave para garantizar una gestión más efectiva y equitativa.

Por ello, en los siguientes apartados se analizarán las cuestiones de gobernanza vinculadas a cada uno de estos problemas ambientales, identificando las barreras institucionales, regulatorias y de coordinación que dificultan su manejo y proponiendo estrategias para fortalecer la gestión transfronteriza y binacional en la región.

### 5.1 Problemas ambientales transzonales

En el contexto del presente estudio, nos referiremos por problemas transzonales aquellos que son generados o agravados por actividades humanas en un país, pero sus impactos negativos se extienden hacia otros territorios, afectando recursos, biodiversidad y servicios ecosistémicos más allá de los límites nacionales. En el contexto de este ADT, los problemas transzonales involucran tanto aquellos originados en Panamá que repercuten en países vecinos, como los efectos de actividades de otras naciones que impactan a Panamá.

Los problemas ambientales transzonales representan desafíos que trascienden las fronteras nacionales, impactando la biodiversidad, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos en múltiples países de la región del GEM-PACA. Estos problemas son generados o agravados por actividades humanas dentro de una jurisdicción política, pero sus efectos negativos se extienden hacia otras naciones, afectando la sostenibilidad de los ecosistemas marinos y costeros.

En el contexto del ADT del GEM-PACA, se identificaron tres problemas ambientales transzonales de alta prioridad para Panamá:

1. Declive de los recursos pesqueros, impulsado por la sobrepesca y la INDNR, afectando la sostenibilidad de las pesquerías y la seguridad alimentaria en la región.
2. Contaminación por vertidos y residuos sólidos, generada por actividades terrestres y marítimas que deterioran la calidad del agua y amenazan la biodiversidad marina.
3. Especies invasoras, cuya proliferación altera los ecosistemas marinos y desplaza a las especies nativas, afectando la estabilidad ecológica y la productividad pesquera.

Estos problemas fueron identificados mediante un análisis exhaustivo basado en la revisión de fuentes secundarias (informes gubernamentales, estudios científicos y reportes de ONG), complementado con consultas a expertos. Durante este proceso, se evidenció la interconexión de estos problemas con dinámicas socioeconómicas y ambientales regionales, así como la necesidad de fortalecer la gobernanza transfronteriza para abordar sus causas estructurales.

Dado que los ecosistemas marinos no reconocen fronteras políticas, la resolución de estos problemas exige una cooperación multinacional efectiva. Esto implica el desarrollo de acuerdos, normativas armonizadas, estrategias de monitoreo y mecanismos de gestión conjunta que permitan implementar soluciones integrales. En esta sección, se analizarán los vínculos entre estos problemas ambientales transzonales y los desafíos de gobernanza asociados, destacando la importancia de una gestión sostenible y coordinada a nivel regional.

A continuación, se proporcionan más detalles sobre las necesidades de gobernanza que afectan a estos problemas con el fin de identificar estrategias de acción que permitan abordarlos desde su fortalecimiento.

### *El papel de la gobernanza en el freno al declive de los recursos pesqueros*

El declive de los recursos pesqueros es un desafío significativo para Panamá, ya que muchos de los peces de explotación comercial, migran entre las aguas territoriales de ambos países, siendo la sobrepesca uno de los factores clave en este declive, donde la extracción del recurso corre el riesgo de superar la capacidad de las poblaciones para recuperarse especialmente, cuando no se establecen cuotas basadas en el conocimiento ecológico de las poblaciones.

A nivel de la región del PACA, existen datos que corroboran el declive de los recursos pesqueros, que afecta de manera diferencial a ciertas especies o grupos de especies y que se relacionan con la intensificación de la actividad pesquera, tanto en Panamá (Castrejón y Bucaram, 2020), como también en los países vecinos de la región del PACA como Costa Rica (Álvarez y Ross

Salazar, 2010; Díaz y Posada, 2024; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2019 ); y Honduras (CETMAR, 2021). En Guatemala existen menos datos disponibles pero la información sobre desembarcos apunta a un declive del recurso que podría estar ocasionado por una intensificación de la actividad (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2018). La relación de este problema con la gobernanza marina tiene que ver con la necesidad de que existan acuerdos para el mantenimiento del recurso pesquero a nivel regional y que se establezcan regulaciones equilibradas entre los países que ayuden a mantener un equilibrio de las poblaciones que permita el acceso futuro de todos al recurso en igualdad de condiciones.

La pesca ilegal, la pesca INDNR es otro factor crítico que impacta negativamente en los recursos pesqueros de la región ocasionando su declive. La pesca INDNR representa una gran amenaza porque evade las normativas establecidas, lo que resulta en capturas no sostenibles y en la competencia desleal para los pescadores que sí siguen las reglas. En este caso el monitoreo y la vigilancia resultan esenciales. En Panamá, la ARAP cuenta con un sistema de monitoreo pesquero para buques de mediana y gran escala que permiten ubicar y determinar las actividades de pesca del barco, lo que ha ayudado significativamente a controlar estas actividades. A pesar de ello, se siguen dando casos de actividad ilícita que suponen un riesgo para la conservación.

Para abordar estos desafíos, la cooperación entre Estados es fundamental. Todos los países de la región deben trabajar juntos en la implementación de medidas de vigilancia y control más rigurosas, así como en la promoción de prácticas de pesca sostenible. Esto incluye el intercambio de información, el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales y la creación de programas conjuntos de conservación marina, mecanismos éstos que facilitarían la gobernanza en la región. Además, la educación y la sensibilización de las comunidades locales sobre la importancia de la pesca sostenible y la conservación de los recursos marinos pueden ayudar a reducir la pesca ilegal y la sobrepesca.

La protección y recuperación de los recursos pesqueros en la región también requiere políticas que fomenten la restauración de hábitats marinos y la reducción de la contaminación. La rehabilitación de manglares y arrecifes de coral, así como la implementación de áreas marinas protegidas, son estrategias clave para mejorar la resiliencia de los ecosistemas marinos.

Solo mediante un enfoque colaborativo y multilateral se puede asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros y el bienestar de las comunidades costeras en Panamá y los países vecinos del PACA.

Panamá por su parte, aprobó la Ley 204 de 18 de marzo de 2021, "*Que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones*". Esta ley busca establecer control y jurisdicción sobre todos los recursos acuáticos en todo el territorio de Panamá, incluyendo las aguas continentales y las áreas marinas bajo jurisdicción del país, así como sobre las actividades de pesca realizadas por nacionales o extranjeros a bordo de naves de bandera panameña, en cualquier parte del mundo.

En función de las disposiciones establecidas por la Ley 204 de 2021, la ARAP ha propuesto regulaciones con el fin de controlar la sobreexplotación de especies de gran importancia

comercial. No obstante, por otro lado, en septiembre de 2023 la ARAP autorizó viajes exploratorios para la captura de peces demersales mediante la técnica de arrastre (Resolución 63, 2023), lo cual generó el rechazo por parte de numerosas organizaciones de la sociedad civil e institutos de investigación, lográndose revertirla (Resolución 64, 2023). Sin embargo, el Decreto Ejecutivo 13 (2023) que reglamenta la Ley 204 (2021), buscó incluir a los peces de fondo como un recurso a ser aprovechado de forma dirigida por parte la flota de arrastre de mediana escala, generando nuevas reacciones en contra y una nueva modificación para excluirlos (Decreto Ejecutivo 14, 2023) (Díaz y Posada, 2024). Estas contradicciones entre la demanda de abrir las explotaciones por parte del sector y las modificaciones posteriores ante la respuesta social, dejan en evidencia las deficiencias y vulnerabilidades del sistema normativo de la República de Panamá, y que impacta directamente la gobernanza del sector (Díaz y Posada, 2024).

La pesca INDNR también se convierte en un problema que se produce fuera de las fronteras de la República de Panamá, y que le afectan directamente al compartir espacios marinos debido a la pesca que se realiza fuera de las áreas autorizadas, con artes prohibidos por la legislación panameña o sin los permisos respectivos.

La falta de vigilancia y control son factores que favorecen las actividades irregulares de pesca, ya sea en áreas prohibidas, protegidas o de especies especialmente vulnerables, lo que afecta considerablemente el medio marino costero. Reconociendo que la ARAP ha mejorado y establecido un sistema de monitoreo pesquero para el control de su flota pesquera, la cual está contribuyendo a tener mejor control de su flota de servicio nacional e internacional, el problema aún persiste, como muestran los datos. A esto se le adiciona el factor de la impunidad con el que operan muchos de los infractores de las normas de pesca, como resultado insuficiente vigilancia y contundencia en la aplicación de las sanciones. Es importante resaltar que, en el caso de Panamá, con la Ley de Pesca y Acuicultura se fortalecieron se han empezado a aplicar sanciones ejemplares establecidas en la reglamentación.

### *El papel de la gobernanza en la lucha contra la contaminación por vertidos y residuos sólidos*

La contaminación por vertidos y residuos sólidos es un problema ambiental significativo que afecta tanto a Panamá como al resto de los países que comparten el GEM PACA. La falta de infraestructura adecuada para el manejo de aguas residuales y residuos sólidos ha llevado a la contaminación de ríos y cuerpos de agua, afectando la calidad del agua y la salud de los ecosistemas marinos y costeros.

Entre los problemas más comunes de vertidos y desechos sólidos cuyos efectos se consideran transzonales están: la contaminación por agroquímicos; la contaminación por aceites e hidrocarburos; y la contaminación por basuras marinas. La acumulación de residuos plásticos y otros desechos en las costas y océanos es una preocupación creciente, ya que estos materiales pueden tardar cientos de años en degradarse y causan daños a la vida marina.

El carácter transzonal de este problema se relaciona con el hecho de que los sistemas hidrológicos y las corrientes marinas conectan las aguas de los países vecinos del PACA. La contaminación no respeta fronteras, y los residuos vertidos en uno de los países pueden afectar

a las costas y ecosistemas del otro al ser arrastrados por la dinámica marina. Las características de dicha dinámica pueden influir en que algunos países sean más afectados que otros. Como se analizó previamente en el ADT nacional, las corrientes en el Pacífico centroamericano, especialmente la Corriente Costera Centroamericana y la Corriente del Golfo de Panamá, transportan contaminantes desde las costas panameñas hacia el noroeste, afectando las costas de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. Durante la época seca (noviembre-abril), los fuertes vientos alisios intensifican la dispersión de residuos flotantes, plásticos y otros contaminantes en dirección a las aguas de países vecinos. Panamá es particularmente vulnerable a la contaminación por su posición geográfica y las corrientes marinas que transportan residuos de países vecinos. Por otro lado, Panamá, por ser un centro logístico marítimo global, genera derrames de hidrocarburos y descargas ilegales de aguas de sentina que afectan la calidad del agua en su zona económica exclusiva y más allá. Otros usos como los cultivos de la palma aceitera y otros generan escorrentía de agroquímicos que contaminan los ríos y pueden llegar al océano, afectando la biodiversidad en Costa Rica y otras áreas del Pacífico centroamericano (Alianza Periodística Tras las Huellas de la Palma, 2024; Cabrera et al.,2023).

La cooperación entre Panamá y el resto de los países del PACA es esencial para abordar este problema de manera efectiva, ya que la gestión conjunta de los residuos y la implementación de políticas ambientales compartidas pueden reducir significativamente la contaminación.

Debemos señalar que la pesca ilegal y la sobrepesca también contribuyen a la contaminación de los recursos marinos, ya que las redes y equipos de pesca abandonados o perdidos pueden dañar el hábitat marino y la vida silvestre. Panamá firmo acuerdo o convenio con la Iniciativa Global contra las Redes Fantasma, lo que permite que se extraigan restos de redes para proteger la biodiversidad, existe incluso un mapeo actualizado de las mismas que permite monitorizar los puntos de acumulación y reforzar acciones para evitar su abandono. A pesar de ello, la falta de regulación y control en algunas áreas hace que el riesgo aún persista. La implementación de medidas de vigilancia y control más estrictas, así como la promoción de prácticas de pesca sostenible, son cruciales para proteger los recursos marinos y costeros. Todo ello debe ir acompañado de una adecuada sensibilización y diálogo para lograr el apoyo y la colaboración activa del sector.

En resumen, la contaminación por vertidos y residuos sólidos es un problema ambiental que trasciende la frontera de Panamá y requiere una cooperación estrecha con el resto de los países vecinos. La implementación de políticas y medidas conjuntas para la gestión de residuos y la protección de los ecosistemas marinos es esencial para mitigar los efectos negativos de la contaminación y asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos marinos y costeros en la región. Un ejemplo puede ser la gestión conjunta de cuencas hidrográficas que considere los impactos de los residuos sólidos y líquidos en ecosistemas marinos compartidos o la implementación de mecanismos de fiscalización transfronterizos.

Se necesita una mayor participación del sector privado, las comunidades costeras y las organizaciones de la sociedad civil en las estrategias de reducción de contaminación. El sector marítimo, pesquero y portuario tiene un rol clave en la gestión de residuos, pero su involucramiento en la gobernanza ambiental es limitado.

La cooperación para la investigación también ayudaría a mejorar el conocimiento sobre cómo estos residuos traspasan fronteras permitiendo mejorar el diálogo y la acción conjunta para mitigar el problema en su origen, y tomar acciones conjuntas y basadas en la corresponsabilidad allí donde se perciben los impactos.

### *El papel de la gobernanza en el control de las especies invasoras*

La propagación de especies invasoras en el GEM-PACA representa una amenaza significativa para la biodiversidad marina, la estabilidad ecológica y la economía de la región. Panamá, debido a su papel como centro logístico global y punto de conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico, es un punto crítico para la introducción y dispersión de especies exóticas. Este problema, de carácter transzonal, no solo impacta a Panamá, sino que también afecta a sus países vecinos, ya que las especies invasoras se propagan a través de corrientes marinas, el tráfico marítimo y el comercio de organismos acuáticos.

Los principales vectores de introducción de especies invasoras en la región incluyen el agua de lastre de los barcos, los organismos adheridos a los cascos de las embarcaciones, los escapes de la acuicultura, y la conexión entre océanos facilitada por el Canal de Panamá, que desde su construcción ha permitido el intercambio de especies entre el Atlántico y el Pacífico. Asimismo, el cambio climático ha modificado las condiciones ecológicas, favoreciendo la colonización de especies exóticas en hábitats donde antes no podían sobrevivir. Ejemplos como el pez león, cuya rápida expansión ha afectado gravemente la biodiversidad en el Caribe y el Pacífico, o la presencia de organismos transportados en barcos comerciales, evidencian la magnitud de esta problemática y su potencial impacto en la sostenibilidad de los recursos pesqueros y marino-costeros.

Entre los casos más preocupantes en Panamá destaca el pez león (*Pterois volitans*), una especie altamente depredadora que ha proliferado en el Caribe y el Pacífico panameño, desplazando especies nativas y afectando la pesca local. Su presencia sugiere que ha utilizado el Canal de Panamá como vía de dispersión, facilitando su expansión hacia nuevas áreas. Otro ejemplo es el pez cobia (*Rachycentron canadum*), cuya introducción en el Pacífico panameño se originó por un escape de jaulas de acuicultura en Ecuador en 2015. Su rápida expansión hasta Colombia y Panamá ha generado preocupaciones sobre su impacto en las especies locales, debido a su comportamiento depredador y su potencial competencia con peces nativos. Estos casos evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza transfronteriza para prevenir la introducción y expansión de especies exóticas, a través de un mejor control en el tráfico marítimo, la regulación del agua de lastre y la implementación de protocolos de detección temprana y respuesta rápida.

Los efectos de las especies invasoras son devastadores para los ecosistemas. Su presencia puede desplazar a las especies nativas al competir por alimento y hábitat, alterar la cadena trófica al no tener depredadores naturales y generar desequilibrios ecológicos que afectan la resiliencia del ecosistema. Además, tienen impactos socioeconómicos negativos, ya que muchas de estas especies depredan poblaciones de peces comerciales, reduciendo la productividad pesquera y afectando a las comunidades costeras que dependen de estos recursos. En algunos casos,

también representan un riesgo sanitario, al transmitir enfermedades a otras especies o incluso a los seres humanos.

Pese a la gravedad del problema, la gobernanza de las especies invasoras en el GEM-PACA enfrenta serias limitaciones. Si bien Panamá cuenta con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2030, que reconoce la amenaza de las especies exóticas, no existe un marco de cooperación transnacional efectivo para abordar el problema de manera coordinada con los países vecinos. La falta de armonización de normativas y protocolos de control entre los Estados impide una acción conjunta para frenar la dispersión de especies invasoras a través del tráfico marítimo y el comercio internacional. Además, el monitoreo en puertos y zonas costeras es insuficiente, lo que dificulta la detección temprana y respuesta rápida ante nuevas introducciones.

Otro desafío importante es la escasez de estrategias de erradicación y manejo, ya que una vez que una especie invasora se establece en un nuevo ecosistema, su eliminación se vuelve extremadamente difícil y costosa. La ausencia de planes de respuesta coordinados a nivel regional agrava el problema, ya que la falta de intervención rápida permite que estas especies continúen expandiéndose sin control. Asimismo, la participación de actores clave como la comunidad científica, las comunidades costeras y el sector marítimo y pesquero es limitada, lo que reduce la efectividad de las acciones de control y prevención.

Para fortalecer la gobernanza de las especies invasoras en el GEM-PACA, es fundamental establecer mecanismos de cooperación regional que permitan la detección, control y erradicación de estas especies de manera conjunta entre los países afectados. Es necesario fortalecer los sistemas de monitoreo y bioseguridad en los puertos y el Canal de Panamá, asegurando inspecciones regulares del agua de lastre y los cascos de las embarcaciones para prevenir la introducción de organismos exóticos. Asimismo, se requiere el desarrollo de protocolos de respuesta rápida que permitan la contención y eliminación temprana de especies invasoras antes de que se establezcan y se conviertan en un problema mayor.

La vigilancia y monitoreo constante de las poblaciones marinas se hace necesario, la regulación y control de las actividades que pueden introducir especies no nativas y la promoción de prácticas sostenibles en la acuicultura y el turismo, son actividades que deberían facilitar la gobernanza. Además, es crucial fomentar la educación y la sensibilización de las comunidades locales sobre los impactos de las especies invasoras y las acciones que se pueden tomar para prevenir su propagación.

Por otro lado, la investigación científica y la colaboración internacional son fundamentales para desarrollar estrategias efectivas de manejo de especies invasoras. Los estudios sobre la ecología y el comportamiento de las especies invasoras, así como las mejores prácticas para su control y erradicación, pueden proporcionar las bases para políticas y programas de conservación más efectivos. Solo a través de un enfoque coordinado y basado en la evidencia se podrá mitigar el impacto de las especies invasoras y proteger la salud de los ecosistemas marinos en la región del Pacífico.

Además, la sensibilización y educación de los sectores involucrados—como la industria marítima, la pesca y el turismo—es crucial para reducir el riesgo de introducción de especies invasoras a

través de actividades humanas. Finalmente, la promoción de la investigación científica y la generación de datos sobre especies exóticas permitirá mejorar la toma de decisiones y la formulación de políticas de control y prevención más efectivas.

## 5.2 Problemas ambientales compartidos

Los problemas ambientales compartidos son aquellos que afectan simultáneamente a Panamá y a sus países vecinos dentro del ámbito del PACA, sin que necesariamente sean generados o agravados por un país sobre otro. Estos problemas reflejan dinámicas ambientales, sociales y económicas comunes a la región, lo que requiere una gestión coordinada y estrategias conjuntas para su mitigación.

A diferencia de los problemas transzonales, que surgen en un país y tienen impactos en otro, los problemas compartidos son consecuencia de factores internos dentro de cada nación, pero con manifestaciones similares a lo largo de toda la región. Estos desafíos fueron analizados de manera participativa en el taller binacional entre Panamá y Costa Rica en diciembre de 2024, donde se identificaron tres problemas principales:

1. **Declive de la biodiversidad**, impulsado por la degradación de hábitats críticos, la contaminación y la sobreexplotación de especies marinas.
2. **Degradación de la calidad del agua**, resultado de vertidos urbanos, industriales y agrícolas, así como del inadecuado manejo de residuos.
3. **Reducción de los recursos pesqueros**, derivada de la sobrepesca, la pesca ilegal y el cambio climático, afectando la seguridad alimentaria y la sostenibilidad del sector pesquero.

Dado que estos problemas afectan a ambos países de manera simultánea, su abordaje requiere una gobernanza más coordinada, con esfuerzos conjuntos en la formulación de políticas, estrategias de monitoreo compartidas y mecanismos de cooperación regional. En los siguientes apartados se vincula con el diagnóstico realizado en el ADT del GEM PACA, en el cual se identificaron las principales causas de los problemas compartidos su relación con la gobernanza ambiental en la región. A partir del análisis de la cadena causal del problema, se examina cómo las deficiencias en la gobernanza inciden en la degradación de los ecosistemas marino-costeros y limitan la efectividad de las acciones de conservación.

La vinculación entre la gobernanza y el declive de la biodiversidad se analiza en dos niveles: nacional y regional. A nivel nacional, se identifican problemas relacionados con la capacidad de los Estados para implementar, fiscalizar y coordinar políticas ambientales dentro de sus propias jurisdicciones. A nivel regional, se examinan los desafíos de cooperación y armonización de estrategias entre los países del PACA, considerando que la biodiversidad y los impactos ambientales no reconocen fronteras políticas. En algunos casos, la naturaleza transfronteriza del problema requiere acciones coordinadas a ambos niveles, lo que implica fortalecer tanto la gobernanza interna de cada país como los mecanismos de cooperación regional para lograr una gestión efectiva de los ecosistemas compartidos.



## *La gobernanza compartida en la lucha contra el declive de la biodiversidad*

El declive de la biodiversidad en la región del PACA es consecuencia de la interacción de múltiples factores, entre ellos la degradación de hábitats críticos, la sobreexplotación de recursos, la contaminación y los efectos del cambio climático. Sin embargo, la deficiente gobernanza ambiental agrava estos impactos al limitar la capacidad de respuesta de los Estados y restringir las oportunidades de gestión sostenible a nivel regional y nacional.

El análisis de la cadena causal del problema muestra que las deficiencias en la gobernanza afectan tanto las causas inmediatas como las subyacentes y raíz del declive de la biodiversidad:

1. **Falta de monitoreo y control ambiental (nivel nacional y regional):** La ausencia de mecanismos efectivos de monitoreo de los ecosistemas marino-costeros impide la detección temprana de amenazas y la aplicación de medidas correctivas. La escasez de recursos para la fiscalización ambiental y la fragmentación de competencias entre instituciones generan vacíos que facilitan la degradación de hábitats como manglares, arrecifes de coral y humedales. A nivel regional, la falta de sistemas de monitoreo estandarizados dificulta la evaluación comparativa de la pérdida de biodiversidad y la coordinación de respuestas transfronterizas.
2. **Deficiencias en la implementación de normativas ambientales y pesqueras (nivel nacional y regional):** Si bien los países del PACA cuentan con marcos normativos para la conservación, su aplicación es insuficiente debido a la falta de coordinación interinstitucional, debilidades en la fiscalización y limitados incentivos para el cumplimiento. La falta de acuerdos regionales efectivos para armonizar regulaciones sobre pesca, protección de hábitats y turismo costero sostenible permite que actividades destructivas persistan en diferentes jurisdicciones, generando impactos acumulativos en la biodiversidad marina.
3. **Cambio de uso del suelo y degradación de hábitats por presión económica (nivel nacional):** La expansión agrícola, la deforestación para acuicultura y el desarrollo urbano descontrolado responden a intereses económicos que prevalecen sobre la planificación ambiental. En ausencia de un ordenamiento territorial efectivo, los ecosistemas costeros son transformados sin considerar su valor ecológico ni la necesidad de su conservación a largo plazo. A nivel nacional, los instrumentos de gestión del territorio deben integrar criterios de sostenibilidad, asegurando que la expansión productiva no comprometa la biodiversidad.
4. **Falta de educación ambiental y concienciación pública (nivel nacional y regional):** La gobernanza ambiental también se ve limitada por la escasa sensibilización de actores clave sobre el valor de la biodiversidad y los impactos de su deterioro. A nivel nacional, la educación ambiental debe fortalecerse para promover prácticas sostenibles entre comunidades costeras, sector privado y autoridades locales. A nivel regional, se requieren campañas de divulgación y cooperación intergubernamental para reforzar la gestión del conocimiento y la participación comunitaria en la conservación.

5. **Débil integración de políticas de adaptación al cambio climático en la gestión de la biodiversidad (nivel regional y nacional):** Los efectos del cambio climático, como el aumento de temperatura, la acidificación del océano y el blanqueamiento coralino, agravan la pérdida de biodiversidad. No obstante, las estrategias de gobernanza suelen tratar el cambio climático y la conservación de la biodiversidad como temas separados, lo que limita la efectividad de las acciones de adaptación. Se requiere una mayor integración de estos enfoques en las políticas nacionales y regionales, asegurando la resiliencia de los ecosistemas y de las comunidades que dependen de ellos.

Para revertir el declive de la biodiversidad en la región del PACA, es imprescindible fortalecer la gobernanza ambiental a través de acciones a nivel nacional y regional.

#### **A nivel nacional:**

- **Mejorar la articulación interinstitucional y la asignación de recursos para la fiscalización ambiental (nivel nacional):** Asegurar el cumplimiento efectivo de normativas mediante una supervisión robusta y sanciones efectivas para actividades que degraden la biodiversidad.
- **Implementar esquemas de ordenamiento territorial que equilibren conservación y desarrollo económico (nivel nacional):** Integrar criterios de sostenibilidad en la planificación territorial y en los permisos para el uso de suelo, con especial énfasis en la protección de manglares, arrecifes y zonas de anidación de especies clave.

#### **A nivel regional:**

- **Desarrollar mecanismos de cooperación transfronteriza para la conservación de ecosistemas compartidos (nivel regional):** Establecer acuerdos para la protección coordinada de hábitats críticos, armonizar normativas pesqueras y compartir información sobre el estado de la biodiversidad marina.

#### **Acciones a ambos niveles:**

- **Promover una cultura de sostenibilidad a través de educación ambiental y participación ciudadana (nivel nacional y regional):** Incluir programas de educación ambiental en los currículos escolares y fortalecer la comunicación sobre la importancia de la biodiversidad para las economías locales.
- **Asegurar la integración de medidas de adaptación al cambio climático en las estrategias de conservación (nivel regional y nacional):** Incorporar acciones específicas para mitigar los impactos del cambio climático sobre la biodiversidad, como la restauración de hábitats y la gestión adaptativa de las áreas marinas protegidas.

La gobernanza ambiental es un factor determinante en la crisis de biodiversidad del PACA. Sin mecanismos efectivos de monitoreo, cumplimiento normativo y planificación estratégica, la pérdida de hábitats y especies continuará afectando tanto a los ecosistemas marinos como a las comunidades que dependen de ellos. El fortalecimiento de la gobernanza, tanto a nivel nacional como regional, es clave para garantizar la protección del patrimonio natural de la región y avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible que armonice la conservación con el bienestar socioeconómico.

### *La gobernanza compartida como estrategia para la mejora de la calidad del agua*

Al igual que en el caso del problema del declive de la biodiversidad, el análisis de la gobernanza en relación con la calidad del agua en el GEM-PACA se fundamenta en los resultados del ADT, donde se identificaron las principales causas del problema y su vinculación con deficiencias en la gobernanza ambiental. El deterioro de la calidad del agua es un problema compartido entre Panamá y Costa Rica, con implicaciones tanto nacionales como transfronterizas, ya que los cuerpos de agua y las cuencas hidrográficas de la región transportan contaminantes de un país a otro y acumulan los efectos de actividades económicas y productivas sin control adecuado.

Las principales causas del problema incluyen el vertido directo e incontrolado de aguas residuales domésticas e industriales, la escorrentía de agroquímicos provenientes de zonas agrícolas y la acumulación de residuos sólidos en zonas costeras. A nivel nacional, estas causas están relacionadas con la falta de infraestructura adecuada para el tratamiento de aguas residuales y la debilidad en la aplicación de normativas ambientales. A nivel regional, la ausencia de mecanismos de cooperación efectiva dificulta el monitoreo de la contaminación en cuerpos de agua compartidos y la armonización de estándares ambientales entre ambos países.

Desde la perspectiva de la gobernanza, la fragmentación institucional y la falta de coordinación intersectorial son desafíos clave. En ambos países, la gestión del agua involucra múltiples entidades con competencias superpuestas y limitada articulación, lo que impide la implementación de estrategias integradas de gestión de cuencas hidrográficas. La ausencia de regulaciones compartidas y la deficiencia en la aplicación de normativas ambientales limitan la capacidad de respuesta ante la contaminación del agua y la degradación de los ecosistemas marino-costeros.

Para abordar este problema, es necesario implementar acciones diferenciadas a nivel nacional y regional:

#### **A nivel nacional:**

- Fortalecer la infraestructura de saneamiento y tratamiento de aguas residuales, asegurando que los municipios cuenten con recursos técnicos y financieros suficientes para evitar vertidos contaminantes.
- Aplicar con mayor rigurosidad las normativas ambientales y sanitarias que regulan los vertidos industriales y domésticos, asegurando sanciones efectivas en casos de incumplimiento.

- Implementar programas de educación ambiental dirigidos a agricultores y comunidades costeras para reducir el uso excesivo de agroquímicos y mejorar la gestión de residuos sólidos.
- Promover la restauración de ecosistemas degradados, como humedales y manglares, que funcionan como filtros naturales de contaminantes y mejoran la calidad del agua.

#### **A nivel regional:**

- Armonizar estándares ambientales y establecer regulaciones compartidas para el control de la contaminación en cuencas transfronterizas y ecosistemas marino-costeros.
- Crear un sistema conjunto de monitoreo de la calidad del agua, con indicadores estandarizados y acceso abierto a la información para facilitar la toma de decisiones basadas en evidencia.
- Promover la cooperación entre Panamá y Costa Rica en el manejo integral de las cuencas hidrográficas compartidas, asegurando una gestión coordinada de los recursos hídricos.
- Desarrollar mecanismos de financiamiento regional para proyectos de saneamiento y restauración de ecosistemas en zonas de alta vulnerabilidad.

#### **Acciones a ambos niveles:**

- Fortalecer la participación de comunidades locales, especialmente mujeres y pueblos indígenas, en la planificación y gestión del agua, garantizando que sus conocimientos y necesidades sean incorporados en las estrategias de gobernanza.
- Impulsar campañas de sensibilización y educación ambiental para fomentar el uso responsable de los recursos hídricos y promover cambios en las prácticas productivas que impactan la calidad del agua.
- Integrar estrategias de adaptación al cambio climático en la planificación del manejo del agua, considerando los efectos del aumento de temperatura y la variabilidad climática en los ecosistemas acuáticos.

La cooperación entre Panamá y Costa Rica, así como con el resto de países vecinos de la región del PACA, es esencial para garantizar la implementación de estrategias conjuntas que reduzcan la contaminación en cuencas transfronterizas y zonas costeras. A nivel nacional, el fortalecimiento de la aplicación de normativas ambientales y la mejora en la infraestructura de tratamiento de aguas son aspectos clave para mitigar los impactos. Finalmente, la inclusión de actores locales en la gestión del agua es un elemento central para asegurar que las soluciones sean sostenibles y adaptadas a las necesidades de las comunidades más vulnerables.

## *La gobernanza compartida para la gestión del declive de los recursos pesqueros*

El declive de los recursos pesqueros en Panamá y Costa Rica ha sido identificado como un problema ambiental compartido de gran impacto en la región del PACA. Este fenómeno se origina en la sobreexplotación de especies comerciales, el uso de artes de pesca no selectivas, la pesca INDNR, y la degradación de hábitats marinos y costeros. A pesar de los esfuerzos regulatorios, la debilidad en la gobernanza pesquera, tanto a nivel nacional como regional, ha dificultado la gestión efectiva de los recursos, agravando su agotamiento. Este análisis se basa en la cadena causal identificada en el ADT, destacando los vínculos clave entre la gobernanza y los factores que impulsan la crisis pesquera, señalando las acciones necesarias a nivel nacional, regional o en ambos niveles.

A nivel inmediato, el declive de los recursos pesqueros está impulsado por la sobrepesca, el uso de artes de pesca destructivas y la pesca INDNR. La gobernanza incide en estos factores de varias maneras:

- **Insuficiente supervisión y control pesquero:** La capacidad de monitoreo de las autoridades pesqueras es limitada, aunque ha mejorado mucho y ARAP ha invertido en mejorar los esfuerzos de monitoreo, persisten casos documentados de pesca INDNR e indicios de sobreexplotación que se reflejan en descensos en las poblaciones de algunas especies de interés. Los datos reflejan una necesidad de reforzar mecanismos de cooperación binacional para afrontar con más fuerza y eficacia este problema, ya que embarcaciones pueden operar ilegalmente en aguas vecinas. Una estrategia de acción regional coordinada sin duda contribuirá a reforzar este aspecto.
- **Débil aplicación de vedas y regulaciones:** A pesar de la existencia de normativas de pesca sostenible en Panamá y Costa Rica, su cumplimiento es inconsistente debido a la falta de recursos y coordinación interinstitucional entre entes de vigilancia y sancionadores, lo que agrava los efectos que este problema puede ocasionar en la regeneración de las especies de interés pesquero antes de que alcancen un punto crítico debido a la sobreexplotación.
- **Uso de artes de pesca no selectivas:** La ausencia de estándares armonizados entre ambos países sobre qué métodos de pesca son permitidos fomenta la degradación del ecosistema y la captura indiscriminada de especies no objetivo, afectando la biodiversidad marina compartida. Una estrategia regional conjunta que también aborde límites a las capturas basados en evidencias sobre el estado de las poblaciones a nivel regional, y acuerdos zonales a nivel regional sobre las artes a utilizar son estrategias a adoptar para hacer frente al problema.

Las causas subyacentes del problema reflejan deficiencias en la gobernanza transzonal, tanto en la gestión pesquera como en la equidad en el acceso a los beneficios del sector:

- **Desigualdad en la distribución de beneficios pesqueros:** Las comunidades pesqueras artesanales reciben ingresos bajos y tienen un acceso limitado a mercados sostenibles. La falta de incentivos para adoptar prácticas responsables perpetúa la sobreexplotación de los recursos como medio de subsistencia.
- **Deficiencia en la cooperación binacional en la gestión pesquera:** No existe un marco de cooperación sólido entre Panamá y Costa Rica para la gestión de las pesquerías compartidas, lo que impide una respuesta coordinada a la sobreexplotación de especies transzonales.

A un nivel más profundo, los participantes en el análisis realizado de manera participativa entre ambos países vincularon este problema a problemáticas estructurales que requieren reformas institucionales y estratégicas a nivel nacional y regional:

- **Falta de transparencia en las regulaciones:** La falta de transparencia en la toma de decisiones y en la asignación de permisos de pesca favorece la captura excesiva y limita los esfuerzos de conservación. Es fundamental fortalecer las instituciones responsables con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.
- **Falta de acceso a información científica para la toma de decisiones:** La gestión pesquera no se basa en datos actualizados sobre el estado de las poblaciones marinas, lo que dificulta la adopción de medidas adaptativas. La cooperación científica entre países permitiría mejorar el conocimiento y manejo de los recursos compartidos.
- **Pobreza y falta de alternativas económicas:** La dependencia de la pesca como única fuente de ingreso empuja a las comunidades costeras a explotar los recursos sin considerar su sostenibilidad. Es necesario integrar la pesca en modelos de economía azul, diversificando las fuentes de ingresos con alternativas como el turismo sostenible y la acuicultura responsable.
- **Crecimiento de la demanda de productos pesqueros:** La presión de los mercados internacionales incentiva la captura intensiva sin considerar los límites ecológicos. Es crucial implementar certificaciones de pesca sostenible que permitan agregar valor a los productos pesqueros sin sobreexplotar los recursos.

Para revertir la crisis pesquera en la región, se requieren reformas y mecanismos de gobernanza más efectivos a nivel nacional y regional. Es fundamental fortalecer la supervisión y el control de la actividad pesquera, armonizar las regulaciones entre países

y promover la inclusión social en la gestión del recurso. A continuación, se presentan las principales acciones requeridas en cada nivel.

### **Acciones a nivel nacional:**

- Es fundamental fortalecer los mecanismos de control y monitoreo pesquero. Panamá y Costa Rica deben reforzar sus sistemas de trazabilidad y certificación de productos pesqueros que permitan garantizar la procedencia de las capturas.
- Es recomendable incrementar el monitoreo satelital y la vigilancia en zonas vulnerables para reducir la pesca ilegal y el incumplimiento de normativas.
- La creación de incentivos para el uso de artes de pesca sostenibles y la diversificación de actividades económicas, como el ecoturismo y la acuicultura sostenible, también contribuirán a reducir la presión sobre los recursos.
- A nivel social, se requiere garantizar la inclusión de comunidades pesqueras en la toma de decisiones, estableciendo programas de capacitación y acceso a financiamiento para pescadores artesanales, mujeres y comunidades indígenas.

### **Acciones a nivel regional:**

- Es clave armonizar las regulaciones y sanciones pesqueras para garantizar un manejo coordinado de los recursos compartidos. Ambos países deben homologar vedas, tallas mínimas y restricciones de captura para especies transfronterizas, evitando que las diferencias normativas faciliten la pesca INDNR.
- También se debe establecer un marco de sanción coordinado, en el que las penalizaciones sean equivalentes en ambos países para desalentar la explotación irregular de los recursos.
- La cooperación científica es otro aspecto prioritario, mediante la creación de una base de datos conjunta sobre el estado de las poblaciones pesqueras y su explotación. Esta información facilitará la toma de decisiones con base en evidencia científica y permitirá adoptar estrategias adaptativas ante la sobrepesca y el cambio climático.

### **Acciones a ambos niveles**

- Es necesario fortalecer la cooperación institucional entre Panamá y Costa Rica mediante mecanismos de monitoreo y patrullaje conjunto en zonas de frontera. La implementación de acuerdos bilaterales para compartir información sobre embarcaciones y capturas mejorará el control de la pesca INDNR y facilitará la fiscalización de la actividad pesquera.
- La diversificación de la economía pesquera debe ser una prioridad común, promoviendo mercados diferenciados de pesca sostenible que permitan mejorar los ingresos de las comunidades locales sin aumentar la presión sobre los recursos.

- La participación de comunidades pesqueras en la gobernanza debe consolidarse mediante la creación de foros binacionales de cogestión, donde pescadores artesanales, mujeres y comunidades indígenas puedan contribuir activamente al manejo de los recursos.
- El fortalecimiento de la educación ambiental y la sensibilización comunitaria permitirá generar conciencia sobre la importancia de la pesca sostenible, promoviendo prácticas responsables entre los actores involucrados.
- Las mujeres y comunidades indígenas desempeñan un rol fundamental en la pesca artesanal y la cadena de valor pesquera. Es necesario desarrollar programas de capacitación dirigidos a estos grupos, así como garantizar su participación en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos.

El éxito de estas estrategias dependerá de la voluntad política, la asignación de recursos adecuados y la cooperación efectiva entre los distintos sectores. La implementación coordinada de estas acciones permitirá no solo restaurar las poblaciones marinas, sino también garantizar la sostenibilidad económica y social de las comunidades costeras en la región del GEM PACA.

## 6 Principales hallazgos

El GEM-PACA, en su ámbito panameño, alberga una biodiversidad marina excepcional, con hábitats críticos como manglares, arrecifes de coral y zonas de desove de especies comerciales, cuya conservación es esencial para la sostenibilidad ecológica y el bienestar de las comunidades costeras. Sin embargo, este ecosistema enfrenta múltiples amenazas, entre ellas la contaminación, la sobreexplotación pesquera y la degradación de hábitats costeros, agravadas por los efectos del cambio climático y la falta de estrategias de gobernanza efectivas.

Los problemas ambientales identificados en este análisis—declive de los recursos pesqueros, degradación de la calidad del agua y pérdida de biodiversidad—presentan desafíos tanto transzonales como compartidos con Costa Rica, lo que demanda un enfoque coordinado de gestión.

La tabla a continuación realiza una síntesis de los principales hallazgos encontrados:

**Tabla 1.** Principales hallazgos sobre la gobernanza del GEM-PACA en Panamá

Hallazgo clave	Descripción
<b>1. Falta de control y regulación en la pesca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persistencia de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).</li> <li>• Débil monitoreo y vigilancia en aguas jurisdiccionales y alta mar.</li> <li>• Desigual acceso a licencias de pesca para pescadores artesanales, fomentando prácticas no sostenibles.</li> </ul>
<b>2. Gobernanza fragmentada y limitada cooperación binacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de armonización regulatoria entre Panamá y Costa Rica.</li> <li>• Carencia de protocolos de intercambio de información para gestionar problemas compartidos como la sobrepesca y la contaminación transfronteriza.</li> </ul>
<b>3. Débil aplicación de políticas ambientales y falta de recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos normativos existentes, como el Convenio para la Protección del Medio Marino, carecen de seguimiento y fiscalización.</li> <li>• Insuficiencia de recursos financieros y técnicos para implementar estrategias de conservación y restauración ambiental.</li> <li>• Falta de coordinación interinstitucional, retrasando la ejecución de planes de manejo sostenible.</li> </ul>
<b>4. Falta de integración de actores clave en la gestión de recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja participación de comunidades costeras, mujeres e indígenas en la toma de decisiones sobre conservación y pesca.</li> <li>• Necesidad de modelos de cogestión pesquera para incluir a actores locales en el manejo de recursos.</li> </ul>
<b>5. Oportunidades para fortalecer la gobernanza ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones nacionales e internacionales pueden apoyar con financiamiento, asistencia técnica y capacitación.</li> <li>• Cooperación binacional con Costa Rica en manejo pesquero, control de contaminación y restauración de hábitats.</li> </ul>

Hallazgo clave	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="641 205 1386 294">• Incentivos para prácticas pesqueras sostenibles y economía azul para mejorar la calidad de vida de las comunidades costeras.</li> </ul>

A pesar de los desafíos identificados, se han dado avances en la creación de políticas y estrategias de manejo más inclusivas y participativas. No obstante, es fundamental seguir fortaleciendo los procesos de gobernanza, mejorar la aplicación de normativas y fomentar la colaboración binacional para asegurar la sostenibilidad del GEM-PACA y los recursos marino-costeros de Panamá.

## 7 Retos y oportunidades

A pesar de los desafíos identificados en materia de gobernanza para abordar los problemas transzonales y compartidos que afectan al PACA, también existen oportunidades que surgen de adoptar una estrategia regional para hacer frente a estos desafíos y promover la conservación futura del GEM PACA.

La tabla a continuación sintetiza los retos y oportunidades que presenta la gobernanza marina y costera para hacer frente a los problemas detectados con propuestas tangibles para aprovecharlas.

**Tabla 2.** Principales retos y oportunidades para el fortalecimiento de la gobernanza del GEM-PACA en Panamá

Retos	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fragmentación institucional y falta de coordinación intersectorial.</b> La gobernanza del GEM-PACA está dividida entre múltiples instituciones con competencias superpuestas en la gestión marina y costera. La falta de articulación entre entidades encargadas de la pesca, la protección ambiental, la seguridad marítima y el desarrollo costero genera conflictos de jurisdicción, retrasos en la implementación de políticas y una baja capacidad de respuesta ante problemas ambientales compartidos.</li> <li>• <b>Insuficiente cooperación binacional en la gestión de recursos transfronterizos.</b> Aunque Panamá y Costa Rica comparten desafíos ambientales en el Pacífico, la falta de mecanismos institucionalizados de cooperación limita la efectividad de las estrategias conjuntas. La ausencia de protocolos armonizados en fiscalización pesquera, monitoreo ambiental y control de la contaminación dificulta la implementación de soluciones coordinadas para abordar problemas compartidos.</li> <li>• <b>Debilidad en la aplicación y fiscalización de normativas ambientales y pesqueras.</b> A pesar de la existencia de regulaciones en Panamá para la protección del medio marino y la pesca sostenible, la falta de recursos técnicos y humanos para la vigilancia y fiscalización impide su cumplimiento efectivo. La escasa supervisión de la actividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Existencia de marcos regulatorios nacionales y regionales que permiten avanzar en la articulación interinstitucional.</b> Panamá y Costa Rica cuentan con marcos normativos que, aunque requieren ajustes, ya establecen las bases para una mejor coordinación. Esto permite avanzar en la creación de plataformas de gobernanza que integren a las distintas instituciones responsables de la gestión marina y costera.</li> <li>• <b>Experiencias previas de cooperación en otras áreas de conservación transfronteriza.</b> La colaboración en iniciativas como el Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (CMAR) o la gestión compartida de otras áreas protegidas demuestra que hay voluntad y precedentes de cooperación binacional que pueden replicarse en la gestión pesquera y ambiental del GEM-PACA.</li> <li>• <b>Avances en tecnologías de monitoreo y vigilancia pesquera.</b> El desarrollo de sistemas de monitoreo satelital, el uso de drones y la digitalización de registros pesqueros representan una oportunidad concreta para fortalecer la fiscalización, reduciendo la dependencia de operativos presenciales costosos y mejorando la detección de actividades ilícitas.</li> <li>• <b>Estructuras comunitarias organizadas con interés en la cogestión pesquera.</b> Existen asociaciones de pescadores</li> </ul>

Retos	Oportunidades
<p>pesquera y la baja capacidad sancionatoria fomentan la impunidad, lo que agrava la sobreexplotación de los recursos marinos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Baja participación de comunidades locales, mujeres e indígenas en la gobernanza marina.</b> Aunque las comunidades costeras, los pueblos indígenas y las mujeres desempeñan un papel crucial en la pesca y la conservación marina, su participación en la toma de decisiones sigue siendo limitada. La falta de mecanismos de consulta y cogestión dificulta la integración de conocimientos tradicionales y estrategias comunitarias en la gestión de los recursos.</li> <li>• <b>Débil implementación de herramientas de trazabilidad y monitoreo de los recursos marino-costeros.</b> La ausencia de sistemas efectivos de trazabilidad para los productos pesqueros impide diferenciar entre capturas legales e ilegales, lo que facilita el comercio de productos provenientes de la pesca INDNR. Además, el monitoreo satelital y tecnológico sigue siendo limitado, dificultando la detección de actividades ilícitas y la evaluación del estado de los ecosistemas marinos.</li> </ul>	<p>artesanales y redes de mujeres que ya participan en actividades de conservación y gobernanza, lo que brinda una base para ampliar su rol en la toma de decisiones a través de la formalización de mecanismos de participación y cogestión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Disponibilidad de financiamiento y cooperación técnica internacional para la trazabilidad pesquera.</b> Existen iniciativas de organismos multilaterales, como FAO y WWF, que han financiado sistemas de trazabilidad pesquera en otros países, lo que permite acceder a recursos y asistencia técnica para mejorar la transparencia y control de la cadena de valor pesquera en Panamá y Costa Rica.</li> </ul>

## 8 Conclusiones

- **La fragmentación institucional y la falta de coordinación intersectorial siguen siendo barreras críticas para la gobernanza efectiva del GEM-PACA.** En Panamá, la gestión de los recursos marinos está distribuida entre múltiples instituciones con competencias superpuestas, lo que genera conflictos administrativos, retrasos en la implementación de políticas y una débil aplicación de normativas ambientales y pesqueras. A nivel binacional, la ausencia de mecanismos formales de cooperación entre Panamá y Costa Rica limita la gestión compartida de recursos transfronterizos. En el ámbito regional, la falta de un marco de gobernanza común para el GEM-PACA impide una planificación coordinada, dejando a cada país actuar de manera aislada frente a problemas ambientales de escala regional.
- **Sin una mejora en la gobernanza, los problemas ambientales transzonales se agravarán, afectando la resiliencia de los ecosistemas marino-costeros y la seguridad económica de las comunidades costeras.** La contaminación marina, la sobrepesca, la pesca INDNR y la introducción de especies invasoras continuarán degradando los ecosistemas marinos si no se fortalecen los mecanismos de cooperación y fiscalización. En particular, la falta de coordinación binacional permite la explotación descontrolada de los recursos pesqueros y la contaminación de cuencas hidrográficas compartidas, dificultando los esfuerzos de conservación.
- **Las deficiencias en la aplicación y fiscalización de normativas ambientales y pesqueras afectan la sostenibilidad de los recursos marinos.** A pesar de las mejoras en el monitoreo y seguimiento de la pesca en Panamá, los recursos técnicos y humanos para la vigilancia pesquera siguen necesitando un mayor refuerzo para controlar completamente la pesca INDNR y la degradación de hábitats críticos. A nivel binacional, la ausencia de regulaciones armonizadas entre Panamá y Costa Rica permite que embarcaciones evadan controles al cruzar fronteras marítimas. En el GEM-PACA, la débil cooperación regional en monitoreo y control reduce la capacidad de respuesta ante la explotación no sostenible de los recursos marinos.
- **El fortalecimiento de la trazabilidad y fiscalización pesquera es clave para reducir la pesca INDNR y garantizar la sostenibilidad de los recursos. Sin sistemas efectivos de trazabilidad y monitoreo, la pesca INDNR seguirá creciendo, afectando la biodiversidad marina y generando pérdidas económicas para las comunidades costeras.** Panamá necesita mejorar la fiscalización a nivel local, mientras que a nivel binacional se requiere un sistema de control compartido para rastrear el origen de las capturas. A nivel regional, es fundamental implementar plataformas de información pesquera interconectadas para mejorar la transparencia y control de la actividad pesquera.
- **Las comunidades costeras, las mujeres y los pueblos indígenas siguen sin tener una participación efectiva en la gobernanza marina.** En Panamá, los mecanismos de consulta y cogestión son limitados, lo que impide la integración de conocimientos tradicionales en la gestión de los recursos. A nivel binacional, la ausencia de acuerdos de gobernanza comunitaria restringe la cooperación entre comunidades costeras que comparten

ecosistemas y recursos. En el GEM-PACA, la falta de un enfoque de gobernanza inclusivo deja fuera a actores clave en la planificación de estrategias de conservación y sostenibilidad.

- **El avance en tecnologías de monitoreo y trazabilidad representa una oportunidad para mejorar la fiscalización de los recursos marinos.** El uso de herramientas como monitoreo satelital, drones y sistemas de trazabilidad digital permitiría un control más eficiente de la pesca INDNR, la contaminación y la conservación de áreas marinas protegidas. Panamá debe fortalecer la adopción de estas tecnologías a nivel local, mientras que a nivel binacional se requiere interoperabilidad de los sistemas de monitoreo entre ambos países. A nivel regional, la cooperación internacional podría facilitar financiamiento y asistencia técnica para la implementación de estas herramientas.
- **El ecoturismo y la economía azul pueden diversificar las fuentes de ingresos en las comunidades costeras, pero requieren una regulación efectiva para garantizar su sostenibilidad.** La falta de incentivos económicos y marcos regulatorios para el desarrollo de actividades económicas sostenibles limita la diversificación de ingresos en comunidades pesqueras. A nivel binacional, la cooperación en el desarrollo de modelos de turismo sostenible podría generar beneficios económicos compartidos. En el GEM-PACA, la implementación de estrategias de economía azul a nivel regional permitiría fortalecer las capacidades locales y reducir la dependencia de actividades pesqueras insostenibles.
- **La educación ambiental y la sensibilización comunitaria son fundamentales para fomentar una cultura de conservación marina.** A nivel nacional la falta de programas de formación dirigidos a pescadores y comunidades costeras ha dificultado la adopción de prácticas sostenibles. A nivel binacional, la ausencia de campañas de sensibilización conjunta impide que las comunidades compartan conocimientos y experiencias en conservación marina. A nivel regional, el desarrollo de una estrategia educativa del GEM-PACA permitiría generar conciencia sobre la importancia de la gobernanza marina y la protección de los ecosistemas.
- **El acceso a financiamiento y la cooperación internacional son claves para fortalecer la gobernanza y mejorar la conservación marina.** Los recursos que se destinan a nivel nacional a la gestión de los recursos marino-costeros son insuficientes, lo que limita la implementación de estrategias de conservación. La falta de mecanismos de financiamiento conjunto con Costa Rica y otros países vecinos dificulta la ejecución de proyectos ambientales compartidos. A nivel regional, la movilización de recursos internacionales para el GEM-PACA podría facilitar la implementación de programas de manejo sostenible y restauración ecológica.
- **El compromiso político y la voluntad de acción son esenciales para garantizar la sostenibilidad del GEM-PACA.** Sin un esfuerzo conjunto y coordinado entre los gobiernos de los países que conforman la región del PACA, los problemas de degradación ambiental y explotación no sostenible seguirán afectando la biodiversidad marina y el bienestar de las comunidades costeras. La implementación efectiva del PAE dependerá de la capacidad de los países para fortalecer sus instituciones, mejorar la cooperación binacional y garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas marinos a largo plazo.

## 9 Bibliografía

Alianza Periodística Tras las Huellas de la Palma. (2024, 14 de agosto). *Ríos contaminados y acaparamiento de agua: huellas de la palma en América Latina*. Mongabay Latam.

ARAP (Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá). (2016). *Plan de acción para la pesca sostenible*. Disponible en: <https://arap.gob.pa/plan-de-accion-por-la-pesca-sostenible/>

ARAP (Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá). (2022). *Informe de pesca y acuicultura 2022*.

CBD (2010). *IV Informe Nacional de Biodiversidad – Panamá*. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/world/pa/pa-nr-04-es.pdf>

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

COCATRAM (2015). *Plan Regional de Preparación, Respuesta y Cooperación contra derrames de hidrocarburos y sustancias nocivas y potencialmente peligrosas para América Central (PRC-CA)*. Disponible en: <https://new.racrempeitc.org/wp-content/uploads/2022/06/PRCCA-Final-2015.pdf>

Comisión Permanente del Pacífico Sur (s.f.). *Diagnóstico sobre la basura marina en la República de Panamá*. Disponible en: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planaccion/biblioteca/pordinario/004.Basura%20Marina%20en%20Panama.pdf>

FAO (2018). *Perfiles sobre la pesca y la acuicultura por países. República de Panamá*. Disponible en: <https://www.fao.org/fishery/es/facp/pan?lang=es>

GEF, UNESCO. (2015). *IW: LEARN governance and policy guidance for Large Marine Ecosystems (LMEs)*. Global Environment Facility (GEF) and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

MiAmbiente (Ministerio de Ambiente). *Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI)*. Proyecto Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad - BIORURAL (P178063). Gobierno de Panamá.

MiAmbiente (Ministerio de Ambiente). *Plan de Participación de las Partes Interesadas (PPPI)*. Proyecto Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad - BIORURAL (P178063). Gobierno de Panamá.

MiAmbiente (Ministerio de Ambiente). (2018). *Estrategia nacional de Biodiversidad y plan de acción 2018 - 2050*. Disponible en: <https://www.miambiente.gob.pa/biblioteca-virtual/>

MiAmbiente (Ministerio de Ambiente). (2024). *Plan de acción de género azul de Panamá*. Disponible en: <https://www.miambiente.gob.pa/biblioteca-virtual/>

PNUMA, MarViva (2022). *Plan de Acción de Basura Marina para el Pacífico Nordeste 2022-2026*. Costa Rica: San José. Disponible en: <https://marviva.net/wp-content/uploads/2022/06/Plan-de-Accion-de-Basura-Marina-2022-2026.pdf>

Tuñón, G., & Díaz-Ferguson, E. (2023). *Estudio de Gobernanza Oceánica de Panamá*. UN/DOALOS-Norad Programmes of Assistance. Disponible en [www.un.org/oceancapacity/norway/NOGS](http://www.un.org/oceancapacity/norway/NOGS).

## Anexo: Marco legal e institucional

### Marco legal y normativo de aplicación

Panamá cuenta con costas en el océano Pacífico y en el mar Caribe, con muy vastos recursos en ambas y una enorme variedad de flora y fauna marina, condiciones que obligan al país a adoptar medidas para el desarrollo, protección y aprovechamiento de esos recursos.

Su privilegiada posición geográfica hace del istmo un singular espacio para el desarrollo de muchas especies, no solo por la protección que este ofrece, sino por las condiciones climáticas del istmo.

La Constitución Política de la República de Panamá en su Capítulo 7 establece “el deber del Estado en el manejo del Régimen Ecológico, para garantizar un ambiente libre de contaminación que propicie el desarrollo social y económico de la nación, y el manejo adecuado y aprovechamiento de los recursos que derivan de la fauna silvestre, fluvial y marina, procurando evitar la depredación, asegurando su preservación, renovación y permanencia.”

A pesar de los esfuerzos que en materia normativa ha realizado el país, en muchos aspectos parece necesario reforzar las leyes que regulan la protección de los océanos, así como el estudio, desarrollo sostenible, explotación y aprovechamiento de los recursos que éstos proporcionan.

En esta vía, el país ha adoptado en torno a 40 instrumentos y normas clave que se enuncian más adelante por sectores, y que tienen como finalidad el de procurar la protección de los océanos a través de normas que regulan entre otros, aspectos relacionados con la contaminación de los mares, la protección de las especies de flora y fauna marina y el establecimiento de áreas adecuadas para que las mismas puedan subsistir y desarrollarse de manera sostenible.

De igual forma, Panamá ha establecido competencias en los distintos aspectos de protección del ambiente y, por tanto, de los océanos, con el objeto de fomentar la sostenibilidad del recurso frente al abuso en su explotación. No obstante, aún cuando en muchos aspectos parecen bien delimitadas, es necesario realizar un ordenamiento adecuado de las normas a fin de establecer los límites dentro de una política general, dándole transparencia y manejo adecuado del sector.

### *Participación de Panamá en la Gobernanza Multilateral de los Océanos*

Panamá ha desarrollado un marco jurídico robusto para la gobernanza oceánica, consolidando su participación en diversos tratados y convenciones internacionales que regulan la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos. Su adhesión a estos instrumentos refleja un compromiso con la sostenibilidad marina y la cooperación global en la gestión de los océanos. Existen gran cantidad de instrumentos internacionales de los cuales Panamá forma parte en materia de gobernanza de los océanos. Tomando en consideración que son alrededor de 200, se indican a continuación los más relevantes

#### **1. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)**

La CONVEMAR, considerada la "Constitución de los océanos", establece el marco legal global para la gobernanza marina, la delimitación de espacios marítimos, la conservación de recursos

vivos y la regulación de actividades económicas en el mar. Panamá, como Estado Parte, tiene la responsabilidad de ejercer su jurisdicción y control sobre sus aguas, asegurando el cumplimiento de normas internacionales sobre navegación, contaminación marina y explotación de recursos. Asimismo, la CONVEMAR le permite participar en organismos como el Tribunal Internacional de Derecho del Mar y la Autoridad de los Fondos Marinos.

## 2. Convenios de Protección Ambiental y de Recursos Marinos

Panamá ha ratificado varios convenios para la protección del medio marino y sus especies, incluyendo:

- **Convenio Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (1948)**, bajo el cual estableció el Corredor Marino de Panamá para la conservación de mamíferos marinos.
- **Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (1975)**, para el control del comercio de especies marinas en peligro.
- **Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS) (1983)**, que respalda la conservación de tortugas marinas y otras especies migratorias.
- **Convención sobre Diversidad Biológica (CDB)**, cuya adopción impulsó la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2050, con un enfoque en la protección de ecosistemas marinos.

## 3. Instrumentos de Protección contra la Contaminación Marina

Panamá es signatario de tratados internacionales para mitigar la contaminación oceánica, tales como:

- **Convenio MARPOL (1973)**, que regula la contaminación por buques y cuya implementación está a cargo de la Autoridad Marítima de Panamá.
- **Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste (1986)** y **Convenio de Cartagena para la Protección del Gran Caribe (1986)**, ambos enfocados en la prevención de la contaminación transfronteriza.
- **Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños de Contaminación por Hidrocarburos (1998)**, que establece medidas para la compensación por daños ambientales.

## 4. Regulaciones para la Pesca y la Conservación de Recursos Pesqueros

En el ámbito de la gestión pesquera, Panamá ha adoptado:

- **Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (2001)**, promoviendo la reducción de la captura incidental en la pesca industrial.
- **Convención para el Fortalecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (2003)**, que regula la explotación de recursos pesqueros en el Pacífico.

- **Código de Conducta de la FAO sobre la Pesca Responsable (1995)**, que guía las prácticas pesqueras sostenibles y la regulación de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).

## 5. Participación en Iniciativas de Gobernanza Regional

Panamá también forma parte de iniciativas regionales clave, como:

- **Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)**, que coordina esfuerzos para la conservación de la biodiversidad marina en Mesoamérica.
- **Convenio para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste (2002)**, que fomenta la cooperación regional en la gestión de recursos marinos compartidos.
- **Acuerdo sobre iniciativa de acción global contra las redes fantasmas (2017)**, la ARAP firmó el acuerdo que formaliza la adhesión de Panamá en esta toma de acción, en junio de 2017, en el marco de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos, desarrollada en Nueva York. A partir de la firma de este Acuerdo Panamá se sumó a esta Iniciativa Global financiando o apoyando proyectos destinados a prevenir la pérdida de aparejos de pesca o a asistir a las industrias pesqueras y sus comunidades locales a recuperar los aparejos de pesca perdidos.

### *Leyes, reglamentos y normativa que regula el medio marino-costero de Panamá*

Con respecto a comunidad internacional, la República de Panamá como se mencionó, ha adoptado y aprobado por medio de Leyes una gran cantidad de los convenios, protocolos y acuerdos que se han suscrito en materia de prevención de la contaminación, protección de la biodiversidad, pesca y medio ambiente.

Para el propósito de este informe, se citan aquellos cuerpos legales que se consideran más relevantes para los fines del ADT del PACA.

Con respecto al **manejo, control, conservación y protección del medio ambiente marino-costero**, hemos detectado dentro de la legislación panameña, los siguientes instrumentos:

1. **Ley 6 de 1989, por la cual se aprueba la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional**, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (“Convención de Ramsar”) y Protocolo con vistas a modificarla, y cuya finalidad es de que cada parte contratante decida cuáles son *“los humedales adecuados de su territorio, que se incluirán en la lista de zonas húmedas de importancia internacional”*, y que incluirán *“las zonas de las orillas o de las costas adyacentes a la zona húmeda y de las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros a marea baja, rodeadas por humedales, especialmente cuando estas zonas islas o extensiones de agua son importantes para el hábitat de las aves acuáticas”*, siendo igualmente responsabilidad de la parte contratante el señalar al menos una de estas zonas para ser incluida en la lista respectiva.

Los Estados parte del convenio deberán “*elaborar y aplicar los planes de gestión de forma que favorezcan la conservación de las zonas húmedas inscrita en la Lista*”, así como tomar las medidas “*para ser informada, lo antes posible, de las modificaciones de las condiciones ecológicas de las zonas húmedas situadas en su territorio e inscritas en la Lista, que se hayan producido o puedan producirse como consecuencia de las evoluciones tecnológicas, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre*”, y “*fomentar la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas*” en dichas zonas.

2. **Ley 19 de 1997, por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**, en la que se delega en la ACP, la responsabilidad de “*la administración, mantenimiento, uso y conservación del recursos hídrico de la cuenca hidrográfica del canal.*”, y continúa diciendo que “*...para salvaguardar dicho recurso, la Autoridad coordinará, con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que puedan afectar la cuenca*” (artículo 6).

De conformidad con lo expuesto, la ACP ejerce su jurisdicción sobre: “*la vía acuática propiamente dicha, así como sus fondeaderos, atracaderos y entradas; tierras y aguas marítimas, lacustres y fluviales; esclusas; represas auxiliares; diques y estructuras de control de aguas...*”, así como la cuenta hidrográfica que define como: “*Área geográfica cuyas aguas, superficiales y subterráneas, fluyen hacia el canal o son vertidas en éste, así como sus embalses y lagos*”.

3. **Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá**, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con la norma, queda institucionalizada la forma como “*se ejecutará la coordinación de todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al Sector Marítimo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Inciso Final del Artículo 311 de la Constitución Política de la República de Panamá, de manera tal que la Autoridad ostentará todos los derechos y privilegios que garanticen su condición de autoridad suprema para la ejecución de la “Estrategia Marítima Nacional”, entendida ésta como “el conjunto de políticas, planes, programas y directrices adoptados coherentemente por el Estado panameño para promover el desarrollo del Sector Marítimo”*”.

Para este propósito, la AMP tendrá como objetivos, de conformidad con esta norma, el de “*Administrar, promover, regular, proyectar y ejecutar las políticas, estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas que están relacionados de manera directa, indirecta o conexas, con el funcionamiento y desarrollo del Sector Marítimo*”, así como “*Coordinar sus actividades con la Autoridad del Canal de Panamá, la Autoridad de la Región Interoceánica, el Instituto Panameño de Turismo, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, y con cualquier otra institución y autoridad vinculada al*

*Sector Marítimo, existente o que se establezca en el futuro para promover el desarrollo socioeconómico del país”.*

Cabe señalar que la AMP hasta el año 2006 ostentaba la competencia exclusiva sobre los Recursos Marinos y Costeros a través de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros, que luego de la expedición de la Ley 44 de 2006, pasó a ser la Autoridad de los Recursos Acuáticos y Pesqueros de Panamá (ARAP).

A partir de esa fecha, la AMP ha ejercido su competencia sobre las actividades y espacios marítimos de la República de Panamá en materia de prevención de contaminación, uso, concesión y disposición de los recursos marinos no renovables y las regulaciones relacionadas con la actividad de la marina mercante nacional, entre otras.

4. **Ley 41 de 1998, Texto Único de la Ley General de Ambiente de la República de Panamá**, que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015.

La ley establece los principios y normas básicas para la *“protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales”* como una obligación del Estado, y establece la política nacional de ambiente como *“el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado, que orientan, condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general, en la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente”*.

La responsabilidad del manejo de la Política Nacional de Ambiente se delega sobre el MiAmbiente, el que *“promoverá el establecimiento del ordenamiento ambiental del territorio nacional y velará por el uso 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”*, función que desempeñará en *“coordinación con las autoridades competentes”*.

No obstante, lo anteriormente expuesto, la norma indica que *“el ordenamiento ambiental del territorio nacional se ejecutará en forma progresiva por las autoridades competentes, para propiciar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida”*, razón por la que aun cuando el MiAmbiente tiene la responsabilidad de manejar y controlar la política nacional ambiental, corresponderá a cada una de las instituciones competentes, velar por la ejecución y control de esta política.

5. **Ley 28 de 2003, por la cual se aprueba el Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo sostenible en las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste**, hecho en la ciudad de Antigua, Guatemala, el 18 de febrero de 2002, y cuyo objetivo es el de *“crear un marco de cooperación regional para fomentar y facilitar el ordenamiento sostenible de los recursos marinos y costeros de los países del Pacífico Nordeste en beneficio de las presentes y futuras generaciones de la región”*.

Las partes contratantes, en la búsqueda de este objetivo, adoptarán las medidas apropiadas para *“prevenir, reducir, controlar y evitar la contaminación del medio marino y*

*las zonas costeras del Pacífico Nordeste y otras formas de deterioro que los afecten y para asegurar un ordenamiento ambiental sostenible de las zonas marinas y costeras y un desarrollo efectivo de sus recursos naturales”.*

Para tal fin, las partes *“cooperarán en la elaboración, adopción y aplicación de otros protocolos y acuerdos que establezcan reglas, normas, prácticas y procedimientos efectivos”* para la aplicación del Convenio, siendo compromiso de cada parte el de adoptar y poner en vigencia las normas que se requieran para cumplir estos fines.

Adicionalmente, las partes se comprometen conjuntamente con las organizaciones internacionales competentes, para la elaboración y puesta en marcha de las *“reglas, normas, prácticas y procedimientos eficaces para la protección y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras del Pacífico Nordeste contra todos los tipos y fuentes de contaminación”*, y a fomentar una planificación y desarrollo de ese medio marino *“y su adecuado ordenamiento ambiental”*.

Finalmente, el convenio insta a las partes contratantes a adoptar *“todas las medidas necesarias para que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de tal forma que no causen perjuicios por contaminación u otras formas de deterioro ambiental a otras Partes o a su medio ambiente y que la contaminación causada por accidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda”* más allá de las zonas en las que otras partes ejercen su jurisdicción, estableciendo los límites de responsabilidad y obligatoriedad en la prevención y mitigación de la contaminación, siempre bajo la figura de la cooperación mutua de los Estados contratantes.

6. **Ley 44 de 2006, que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)**, unifica las distintas competencias sobre los Recursos Marino-Costeros, la Acuicultura, la Pesca y las Actividades Conexas de la Administración Pública y dicta otras disposiciones, atribuyéndole competencia a esta institución para *“administrar, fomentar, promover, desarrollar, proyectar y aplicar las políticas, las estrategias, las normas legales y reglamentarias, los planes y los programas, que estén relacionados, de manera directa, con las actividades de la pesca, la acuicultura, el manejo marino-costero y las actividades conexas, con base en los principios rectores que aseguren la producción, la conservación, el control, la administración, el fomento, la investigación y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos acuáticos, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, de seguridad alimentaria, sociales, culturales, ambientales y comerciales pertinentes”*.

De lo anterior se colige la responsabilidad que se deriva de su legislación, en el manejo y conservación de los recursos biológicos marino-costeros por parte de la institución.

#### *Instrumentos legales de aplicación sobre la soberanía y seguridad del medio marino-costero*

El artículo 3 de la Constitución Política de la República de Panamá señala que *“el territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma*

*continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados”.*

Mediante **Ley 47 de 28 de agosto de 2018**, se fijan las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de la República de Panamá, en el mar Caribe y en el océano Pacífico, estableciendo el mismo en 200 millas náuticas. Dentro de estas, se incluyen las 12 millas de mar territorial, donde Panamá ejerce su plena soberanía, las 24 millas de zona contigua y el resto, que se constituye como la zona económica exclusiva.

Si bien el control, patrullaje y vigilancia de la Zona Económica Exclusiva están a cargo del Ministerio de Seguridad a través del Servicio Nacional Aero Naval de la República de Panamá, debemos señalar que estos no cuentan con los equipos adecuados que permitan realizar esta función de manera efectiva, y aun cuando los Estados han respetado los límites del mar territorial en función de las disposiciones que garantizan el paso inocente y el uso de la zona económica exclusiva, estimamos que Panamá actualmente no cuenta con recursos suficientes para hacer valer su plena soberanía sobre toda la zona, por lo que se recurre al uso de tecnologías y controles que ejercen las distintas autoridades para la consecución de este fin, cómo son radares y dispositivos de posicionamiento satelital de las naves, que les permite detectar naves que permanecen dentro de la zona exclusiva por períodos prolongados sin autorización en violación del paso inocente.

En cuanto a seguridad y control de los espacios marino-costeros se involucran diversas instituciones, incluyendo a la Fuerza Pública a través del Servicio Nacional Aeronaval, la AMP, la ACP, la ARAP y el MiAmbiente, quienes mancomunadamente y dentro de sus respectivas competencias se prestan ayuda y colaboración mutua, lo que se realiza de manera constante a través de los enlaces interagenciales, ya sea del grupo SAR (*Search and Rescue*) o de la FTC (Fuerza de Tarea Conjunta) que conforman las distintas instituciones de la República, dependiendo del tipo de situación que se presente, para hacer cumplir las normas nacionales e internacionales en cada uno de los aspectos relacionados con el ámbito marino-costero del país.

Las normas que regulan las funciones de cada una de estas instituciones son cónsonas con los fines para los que fueron creadas, y salvo mejor criterio estimamos que establecen claras competencias que permiten ejercer la función, sin que entre ellas existan conflictos de competencia. Además, la mayor parte de las normas han sido cuidadosamente aprobadas para establecer la responsabilidad de otras instituciones que, indirectamente tienen influencia sobre el medio marino-costero, para cooperar en hacer valer las normas relacionadas con el sector.

Por fortuna debemos agregar, las organizaciones privadas han comprendido el rol que les compete en materia de conservación y protección de la soberanía del Estado sobre su mar territorial, y en la mayor parte de los casos cooperan con el cumplimiento de esta misión.

### *Instrumentos legales de aplicación para la protección de los ecosistemas y biodiversidad*

Con el objeto de proteger las especies Panamá ha adoptado una serie de normas relacionadas con la protección de especies marinas, tanto nacionales como internacionales, entre las que se

citan, a continuación, aquellas consideradas más relevantes para la protección de elementos clave de la biodiversidad y la vida silvestre relacionadas con los océanos:

1. **Decreto Ejecutivo No.104 de 4 de septiembre de 1974, que establece medidas urgentes de protección a algunas especies marinas amenazadas de extinción**, como son: la tortuga verde o blanca (*Chelonia mydas*); la tortuga cabezona o caguama (*Caretta caretta*); y tortuga lora (*Lepidochelys olivacea*). Además, establece un período de veda permanente para la obtención o recolección con fines comerciales de huevos de tortuga y se prohíbe la captura de crías de tortuga marina de cualquier especie en todo el territorio nacional.
2. **Ley 4 de 1986, por la cual se aprueba el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste**, el que reafirma “la necesidad de proteger y preservar el medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste contra todos los tipos y fuentes de contaminación”, y establece la obligación de los Estados parte de esforzarse, ya sea individualmente o por medio de la cooperación bilateral o multilateral, a adoptar las medidas apropiadas de acuerdo a las disposiciones del Convenio, “para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y zona costera del Pacífico Sudeste y para asegurar una adecuada gestión ambiental de los recursos naturales”.
3. **Ley 5 de 1989, por la cual se aprueba la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres**, donde los Estados parte reconocen la necesidad de establecer y adoptar las medidas que sean necesarias, a fin de estudiar y conservar a las especies migratorias de animales silvestres, incluyendo las especies marinas.

Conscientes de necesidad de sostener los recursos para el uso, aprovechamiento y protección de las futuras generaciones, los Estados parte se comprometen a realizar sus mejores esfuerzos en desarrollar e implementar las políticas que sean necesarias para la conservación de estas especies, así como la promoción en las áreas de investigación, protección, cuidado y aprovechamiento de las mismas.

Será la responsabilidad de los Estados parte el de establecer cuáles son las especies amenazadas, que aparecerán en el apéndice del Convenio.

4. **Ley 2 de 1995, por la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica**, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, así como el Protocolo de Nagoya que lo desarrolla, y que tiene como objetivos “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” a través de la transferencia tecnológica y de una financiación adecuada.

Como parte del Convenio, cada Estado elaborará “*estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes*” que deberán reflejar las medidas establecidas en el Convenio.

5. **Ley 9 de 1995, por la cual se aprueba el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central**, con el fin de *“conservar al máximo posible la diversidad biológica, terrestre y costero-marina, de la región centroamericana, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones”*, en donde los Estados parte harán el máximo esfuerzo para *“conservar y aprovechar sus propios recursos biológicos de acuerdo a sus propias políticas y reglamentaciones”*.
6. **Ley 24 de 1995, reformada mediante Ley 39 de 2005, por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones.**

Esta norma establece 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, raras y variedades de la vida silvestre, para beneficio y salvaguarda de los ecosistemas naturales, incluyendo aquellas especies y variedades introducidas en el país y que, en su proceso de adaptación, hayan sufrido cambios genéticos en los diferentes ecosistemas”*.

7. **Ley 32 de 1996, por la cual se modifican las Leyes 55 y 109 de 1973 y la Ley 3 de 1988 con la finalidad de Adoptar medidas que conserven el equilibrio Ecológico y Garanticen el adecuado uso de los Recursos Minerales**, y se dictan otras disposiciones.

Esta norma tiene especial importancia para la conservación de las especies marinas, al establecer prohibiciones de extracción de minerales o materiales sobre áreas especialmente protegidas, como son los corales y arrecifes coralinos dentro del territorio de la República de Panamá.

8. **Ley 42 de 1996, por la cual se aprueba el Protocolo relativo a las Áreas y a la Flora y Fauna Silvestre especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe**, hecho en Kingston, Jamaica, el 18 de enero de 1990, en donde cada parte *“deberá reglamentar, y de ser necesario prohibir, las actividades que tengan efectos adversos sobre esas áreas y especies”*, debiendo cada una de ellas *“cooperar en el cumplimiento de estas medidas sin perjuicio de la soberanía, o los derechos soberanos o la jurisdicción de otras Partes”*, así como *“manejar las especies de fauna y de flora con el objeto de evitar que se vean amenazadas o en peligro de extinción”*, estableciendo las áreas dentro de su jurisdicción donde ejercerá estos controles.
9. **Ley 75 de 1998, por la cual se aprueba el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines**, hecho en Washington, D.C., el 21 de mayo de 1998, y cuyos objetivos son el de *“reducir progresivamente la mortalidad incidental de delfines en la pesquería de atún con red de cerco”* mediante el establecimiento de límites anuales y de métodos *“ambientalmente adecuados para capturar atunes aleta amarilla grandes no asociados con delfines”*.

Asimismo, establece la necesidad de que los Estados Parte asuman la responsabilidad en el establecimiento de medidas para asegurar la conservación de los ecosistemas, así como aquellas necesarias para la conservación de las poblaciones de atún y de otras especies, como recurso sostenible de cada uno de ellos.

10. **Ley 33 de 2004, que aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Panamá y la Oficina de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional** especialmente como hábitat de Aves Acuáticas para la creación y funcionamiento en Panamá del Centro Regional Ramsar, *“para la Capacitación e Investigación sobre Humedales en el Hemisferio Occidental, como un organismo internacional regional, con personería jurídica y patrimonio propio”*.

El Centro tendría como objetivos el de generar conocimiento a través de investigaciones y estudios relacionados con el manejo de los humedales en Panamá, preparar el recurso humano en las áreas de investigación sobre este objetivo, para lo que contará con una Junta Directiva presidida por el MiAmbiente, y el presupuesto para su funcionamiento estará cubierto por el gobierno de la República de Panamá.

11. **Ley 13 de 2005, por la cual se Establece el Corredor Marino de Panamá**, *“para la protección y conservación de los mamíferos marinos, el cual comprende todas las aguas marinas bajo la jurisdicción de la República de Panamá que, según las describe la Convención sobre el Derecho del Mar, son el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva”*, en donde *“se promoverá la investigación de los mamíferos marinos y se impulsará el avistamiento, la recreación, la educación, la investigación y la terapia a campo abierto, así como programas de concienciación ambiental y de vigilancia ciudadana”*.

De acuerdo al artículo 2 de esta ley *“se declara a los mamíferos marinos especies de especial protección nacional; por tanto, corresponde al Estado su conservación para lograr la recuperación de su población, el desarrollo de su papel en los ecosistemas marinos y el cumplimiento del principio de desarrollo sostenible”*.

Con el propósito de cumplir con los objetivos de la ley, se crea el Comité Directivo del Corredor Marino de Panamá, conformado por representantes de diversas instituciones del sector público y organizaciones no gubernamentales y sector privado. Este Comité establecerá las directrices, planes y proyectos para el cumplimiento de la Ley, y encarga de la ejecución de éstos en la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de la AMP, hoy la Dirección de Costas y Mares del MiAmbiente.

12. **Ley 8 de 4 de enero de 2008, por la cual se aprueba la Convención Interamericana para la protección y Conservación de las tortugas marinas**, suscrita en Caracas, Venezuela, el 1 de diciembre de 1996, con el fin de promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes.

El artículo 3 establece “el área de aplicación de esta Convención, en adelante “el área de la Convención”, abarca el territorio terrestre de cada una de las Partes en el continente americano, así como las áreas marítimas del Océano Atlántico, el Mar Caribe y el Océano Pacífico, respecto a los cuales cada una de las Partes ejerce soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción sobre los recursos marinos vivos, de acuerdo con el derecho internacional, tal como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.”

De acuerdo al texto de esta Convención, cada parte deberá tomar las medidas necesarias para “la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats”, estableciendo “La prohibición de la captura, retención o muerte intencionales de las tortugas marinas, así como del comercio doméstico de las mismas, de sus huevos, partes o productos” y “la restricción de las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas, sobre todo durante los períodos de reproducción, incubación y migración”.

Adicional a las normas mencionadas, se han aprobado mediante Resoluciones Administrativas, algunos planes y regulaciones como producto de los Acuerdos y Convenios Internacionales suscritos, como son la Política de Océanos de Panamá, la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2018-2050; la Política de Biodiversidad; la Política Nacional de Humedales; el Plan de Acción para la protección del tiburón; y las normas para manejo de avistamiento de especies migratorias como las ballenas, delfines y otros cetáceos, cuerpos éstos que no han sido formalmente anexados a la normativa general del país, y se mantienen como documentos que no son de obligatorio cumplimiento para los que están llamados a implementarlos. Más detalles sobre estos instrumentos se proporcionan más adelante, en la sección 2.

### *Instrumentos legales de aplicación sobre los recursos pesqueros y acuícolas*

En materia de Pesca, la República de Panamá tradicionalmente ha legislado con la finalidad de proteger algunas especies para evitar su pesca indiscriminada, ya sea estableciendo períodos de veda por apareamiento o desove, o prohibiendo su captura para protección de la especie en particular.

En tal sentido las autoridades nacionales competentes han legislado en función de estos objetivos, estableciendo períodos fijos para la vigencia de las normas en los casos de veda, por lo que muchas de ellas tienen períodos fijos de vigencia y eran renovadas anualmente para el establecimiento de estos períodos.

Al constituirse la AMP se creó igualmente la Dirección General de los Recursos Marinos y Costeros, que establecía los períodos de veda mediante Resoluciones Administrativas o Decretos Ejecutivos. Esta Dirección General posteriormente fue eliminada de las competencias de la AMP al crearse la ARAP (Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, Gaceta Oficial No. 25,680 de 27 de noviembre de 2006, que crea la ARAP y unifica distintas competencias sobre recursos marino-costeros, modificada por la Ley 8 del 25 de marzo de 2015), con la que se ha mantenido la práctica del uso de estas resoluciones para el mantenimiento de los períodos de veda.

Con la creación de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de la AMP, estos períodos de veda fueron regulados mediante Resoluciones Administrativas.

La ARAP ha mantenido esta práctica hasta la aprobación de la Ley de Pesca y Acuicultura por el Decreto Ejecutivo 13 de 1 de noviembre de 2023. Cabe señalar no obstante, que la competencia relacionada con el establecimiento de zonas y especies protegidas y que afectan la actividad de la pesca, están bajo la competencia del MiAmbiente, a través de la Dirección de Costas y Mares.

Las normas adoptadas en forma de ley tradicionalmente se hacen como resultado de acuerdos o convenios internacionales que procuran la protección o conservación de áreas o especies específicas.

Así, por ejemplo, hay normas que regulan específicamente la captura para fines de comercialización de ciertas especies, entre las que están la anchoveta o arenque; el atún; los bivalvos; el camarón; peces como cojinúa, doncella, dorado; la langosta; la madreperla; el pargo, mero y tiburón; el pepino de mar; y los poliquetos.

Estas normas van desde la cantidad autorizada para la captura, así como áreas de protección, y artes o tipo de redes utilizadas para la captura comercial, como es el caso del atún como protección a los delfines y otras especies.

En este orden, Panamá ha adoptado normas relacionadas con la actividad pesquera que establecen sanciones por violaciones a las licencias de pesca, a la pesca comercial no autorizada, la pesca reservada a los nacionales, las licencias para dedicarse a la pesca comercial, entre otros, que son regulados por la legislación fiscal de la República (Código Fiscal).

De igual forma, el Código Penal de la República de Panamá tipifica como delitos, tanto la infracción de normas que atenten contra el medio ambiente (art. 399), como la caza o captura de especies protegidas (art. 405).

Existen normas específicas que regulan la actividad pesquera, como lo es el **Decreto Ley 17 de 1959 (Ley General de Pesca)**, por el cual se Reglamenta la Pesca y se Aprueba la Exportación de Productos Pesqueros en la República de Panamá.

Esta norma establece como recursos renovables y de propiedad del Estado a *“los peces, crustáceos, moluscos y anfibios, los mamíferos y reptiles acuáticos, los espongiarios y demás especies de la fauna marina, fluvial y lacustre, así como sus huevos y larvas, en común con los demás animales no domesticados útiles para la alimentación humana o para la economía del país”*, incluyendo las plantas acuáticas.

Para efectos de la Ley, se entenderá por pesca *“cualquier acto que se efectúe con el propósito de capturar, extraer o recoger, por cualquier procedimiento, los elementos biológicos”* mencionados en el párrafo anterior, *“cuyo medio normal de vida es el agua o sus productos”*.

La misma norma regula todos los aspectos relacionados tanto con la Caza como la Pesca de especies, y delega en la Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM), hoy MiAmbiente, la

responsabilidad en el establecimiento de las políticas sobre manejo y control de especies en las zonas marino-costeras, incluyendo los océanos.

Precisa tener presente que, en materia de establecimiento de áreas y especies protegidas, la competencia es del MiAmbiente, por lo que la regulación de la pesca en estas áreas, se realizará conforme las directrices de esta institución, y de hecho existen diversas zonas en las que la pesca se encuentra regulada o prohibida. En cuanto a la pesca deportiva en áreas protegidas, la Ley 24 de 7 de junio de 1995, reformada mediante Ley 39 de 24 de noviembre de 2005, establece los requisitos que deben cumplirse para obtener el permiso correspondiente (artículo 52).

También existen normas expedidas con el fin de regular la captura o pesca de especies específicas, con el fin de protegerlas, generalmente a través de Decretos o Resoluciones de las autoridades competentes, en concordancia con normas internacionales que buscan proteger a las mismas, estableciendo zonas de exclusión o veda en la captura de ciertas especies, lo que normalmente se hace mediante la expedición de Resoluciones Administrativas de la autoridad competente en el sector pesquero, que es la ARAP.

Finalmente, es preciso señalar que el 20 de octubre de 2020, la Asamblea Nacional de Panamá, aprobó en tercer debate el Proyecto de Ley 131 como Ley General de Pesca, que a la fecha no ha sido debidamente sancionado por el Órgano Ejecutivo, razón por la que aún no forma parte del cuerpo normativo de la República de Panamá.

### *Instrumentos legales de aplicación para la prevención de la contaminación*

En cuanto a prevención de la contaminación, Panamá ha adoptado los siguientes instrumentos:

1. **Ley 63 de 1963, por la cual se aprueba la Convención Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos**, firmada en Londres, Inglaterra, el 12 de mayo de 1954, y el Acta Final de la Conferencia Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, aplicable a los barcos que naveguen por las aguas del mar para que establezcan los mecanismos necesarios para evitar la fuga o escape de hidrocarburos o mezcla de éstos, sus responsabilidades, y la obligación de los Estados contratantes para establecer la facilidad en los puertos que permitan la descarga o residuos de los barcos después de haber limpiado o depurado sus aguas de lastre contaminadas, siendo derecho del Estado ribereño establecer los puertos que contarán con estas facilidades.

Adicionalmente, establece la obligación de las naves de mantener los registros e informes de manejo de las aguas de lastre, de limpieza de tanques y su disposición actualizados, siendo obligación de los Estados que son parte del Convenio para el establecimiento de los mecanismos necesarios para la revisión e inspección de estos registros, y de establecer las sanciones que correspondan por la violación de estas disposiciones.

2. **Ley 16 de 1975, por la cual se aprueba el Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de accidentes que causen una contaminación**

**por Hidrocarburos** y su Anexo, con lo que se establece el derecho de los Estados que forman parte del convenio, para tomar las medidas que consideren necesarias para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro grave o inminente sobre su litoral, por contaminación o amenaza de contaminación de las aguas del mar dentro de su jurisdicción, por hidrocarburos como consecuencia o derivados de accidentes marítimos.

De igual manera establece las reglas que deben seguirse por parte de los Estados parte del convenio, para la adopción de medidas de mitigación, y su obligación de informar a los demás Estados que pudieren ser afectados como consecuencia del siniestro, para que adopten las medidas que consideren oportunas, de conformidad con las reglas que señala el propio Convenio.

3. **Ley 17 de 1975, por la cual se aprueba el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos** y su Anexo, estableciendo los límites de responsabilidad civil por parte del propietario de una nave, derivados de accidentes que pudieren ocasionar contaminación a los mares y costas del Estado parte.
4. **Ley 18 de 1975, por la cual se aprueba el Convenio Sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972**, por parte de naves y aeronaves.

Los Estados Parte de la Convención se comprometen a mantener el control efectivo de todas las fuentes de contaminación del medio marino, y se comprometen a adoptar las medidas que sean posible para impedir la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias que puedan constituir un peligro para la salud humana, para los recursos biológicos y la vida marina.

El vertimiento de desechos aprobados por la Convención sólo se hará de la forma y en las zonas que cada Estado autoriza para este propósito, con derecho a establecer los mecanismos de control, el tratamiento y medidas de control para evitar la contaminación del mar, así como el establecimiento de las autoridades competentes para este propósito, señalando igualmente las sanciones que correspondan por la violación a las disposiciones de la Convención.

Los Estados parte adoptarán las medidas necesarias para la protección del medio marino frente a la contaminación o vertimiento de desechos tales como: hidrocarburos, o sus derivados; materias nocivas o peligrosas transportadas por las naves o aeronaves; contaminantes radioactivos; agentes de la guerra química o biológica; o desechos derivados de la exploración o explotación del lecho marino.

5. **Ley 21 de 1980, por la cual se Dictan Normas sobre la Contaminación del Mar y Aguas Navegables**, que fue expedida con el fin de reglamentar el Convenio Sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, por parte de naves y aeronaves, y establece la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas disposiciones, tanto en lo que corresponde a prevención como

mitigación por daños ocasionados por contaminación; imponiendo igualmente las sanciones correspondientes.

La competencia para el cumplimiento de esta norma recae sobre el Ministerio de Hacienda y Tesoro a través de la Dirección General de Consular y Naves; y a la Autoridad Portuaria Nacional. Las funciones de ambas instituciones fueron agrupadas bajo la competencia de la hoy AMP (Ver Decreto Ley 7 de 1998).

6. **Ley 17 de 1981, por la cual se aprueba el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques**, 1973, suscrito en Londres el 2 de noviembre de 1973, que establece el derecho del Estado parte del convenio para requerir de las naves los Certificados que correspondan para determinar los mecanismos y medidas utilizadas por éstos en materia de prevención de contaminación, así como los requisitos de cada Estado para la expedición de estos certificados.

De igual manera señala la obligación de los buques a portar el Certificado de cumplimiento del Convenio, por parte de cualquiera de los Estados que son parte del mismo.

Será responsabilidad del Estado que es parte del Convenio, la investigación de los siniestros que ocurran en los buques que enarbolan su pabellón, y que están sujetos a las reglas del convenio, e informar a la Organización del resultado de dichas investigaciones.

Finalmente, los Protocolos adoptados conjuntamente con dicho Convenio establecen las reglas a seguir aplicable tanto a los buques como a los Estados parte del Convenio, ya sea los Estados de la bandera que enarbola la nave, como los Estados ribereños que forman parte del Convenio.

7. **Ley 1 de 1983, por la cual se aprueba el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 73/78)**, y que establece las Reglas para prevenir la contaminación de los océanos de la contaminación emanada de los buques, ya sea *“por hidrocarburos, sustancias nocivas, descarga de aguas de sentina y lastre, basura y demás desechos tóxicos”*, siendo de responsabilidad primaria de la AMP su implementación a través de inspecciones a las naves y verificación de los certificados correspondientes.
8. **Ley 6 de 1986, por la cual se aprueba el Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia**, que va de la mano con lo establecido en el Convenio MARPOL 73/78, que conmina a los Estados parte a que establezcan las medidas preventivas, de mitigación y atención a emergencias que surjan por la contaminación en el Pacífico Sudeste.
9. **Ley 7 de 1986, por la cual se aprueba el Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres**, que incluye los emisarios o depósitos y descargas terrestres; las descargas de ríos, canales u otros

cursos de agua, o de cualquier otro tipo de contaminación de fuente terrestre que provenga del agua, la atmósfera o directamente desde la costa, debiendo el Estado adoptar las medidas para prevenir, reducir o controlar las contaminaciones de esta fuente, cuando éstos puedan producir daños a la vida marina, a la vida humana o afectar los recursos marinos.

10. **Ley 13 de 1986, por la cual se aprueba el Convenio Para la Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y el Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe**, siendo obligación del Estado panameño la de adoptar las medidas adecuadas, para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio, que es concordante con los requerimientos del Convenio MARPOL 73/78, y se refiere específicamente a la contaminación causada por buques, por vertimientos de sustancias nocivas o tóxicas, contaminación producida por fuentes terrestres, de las actividades relativas al fondo marino, o de producidas por la atmósfera.

De igual forma, es responsabilidad de los Estados parte establecer las zonas protegidas sobre las que prestarán especial atención en la aplicación de las medidas de prevención, mitigación o descontaminación.

11. **Ley 38 de 1996, por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar**, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, que establece los derechos y deberes soberanos de los Estados Parte sobre el Mar Territorial, aguas interiores, espacio aéreo sobre el mar territorial, lecho marino y subsuelo, así como la forma como éstos espacios serán delimitados.

Asimismo, acuerda el alcance del concepto de paso inocente de las naves sobre el mar territorial, y la forma como cada Estado podrá regularlo, como derecho de dicho Estado para proteger su mar territorial, y la jurisdicción en materia civil o penal que tiene el Estado ribereño sobre las naves que naveguen por el mar territorial del mismo.

Finalmente, esta Convención de Derecho del Mar constituye los derechos de los Estados ribereños sobre su mar territorial, incluyendo el derecho a su explotación económica de forma exclusiva, estableciendo limitaciones a las actividades de las naves que circulen por dicho espacio, ya sea para la protección de especies, así como para la prevención de la contaminación de su zona económica exclusiva, con sujeción a las leyes y normas del Estado ribereño.

12. **Ley 26 de 2003, por la cual se aprueba el Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de las Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe**, hecho en Oranjestad, Aruba, el 6 de octubre de 1999.

Cada parte del Convenio deberá adoptar las medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio y que provengan de fuentes y actividades terrestres, así como el de formular y ejecutar planes, programas y medidas adecuadas para este propósito.

13. **Ley 41 de 2016, por la cual se aprueba el Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques**, 2004, adoptado por la Organización Marítima Internacional, el 27 de febrero de 2004.

Este convenio establece la obligación de los Estados que forman parte del mismo a hacer efectivas sus disposiciones, con el objeto de prevenir, reducir al mínimo, y eliminar la transferencia de organismos acuáticos perjudiciales, así como de agentes patógenos mediante el control y gestión del agua de lastre y sedimento de los buques.

En este sentido, se insta a los buques que enarbolan el pabellón de los Estados parte, a que eviten la toma de agua de lastres de aquellas fuentes que pudieren contener agentes patógenos u organismos acuáticos perjudiciales, o los sedimentos que pudieren contener estos organismos.

Será responsabilidad de cada Estado el establecer los mecanismos de control, programas, planes y medidas, para la gestión del agua de lastre en sus respectivos puertos, y hacer cumplir a los buques que enarbolan su pabellón, las medidas tendientes a evitar la utilización de agua de lastre contentiva de este tipo de organismos.

Muy importante del Convenio es el compromiso de cada Estado contratante de fomentar y facilitar la investigación científica sobre la gestión del agua de lastre y vigilar los efectos de esta gestión en las aguas bajo su jurisdicción.

14. **Ley 57 de 6 de agosto de 2008, General de Marina Mercante**, que en su artículo 114 del Capítulo VII sobre la Seguridad Marítima indica que la AMP, a través de la Dirección General de Marina Mercante, *“podrá ejecutar e implementar las medidas y los controles que estime necesarios, con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas relativas a la seguridad marítima, a naves de registro panameño dondequiera que se encuentren y de cualquier nacionalidad en aguas jurisdiccionales de Panamá”*.

Igualmente señala que, en ejercicio de esta facultad será obligatorio para las naves, *“el suministro de información para el cumplimiento de la normativa marítima y de los convenios internacionales ratificados por la República de Panamá”*.

Esta facultad vale indicar, ha sido implementada de manera continua y eficiente por parte de la Dirección General de Marina Mercante de la AMP, lo que ha contribuido en gran medida a minimizar los efectos adversos que pudieren ocasionarse en materia de contaminación del medio marino-costero en el territorio de la República.

En resumen, podríamos concluir que la República de Panamá ha procurado siempre en adherirse al esfuerzo internacional para lograr una adecuada protección y conservación de los recursos marinos y costeros, preservar el medio ambiente y desarrollar los recursos que puedan proporcionar los océanos como parte de los beneficios que podrían derivarse hacia la población.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos que realizan las instituciones competentes en el sector, no siempre ha dado los resultados que se esperan, en parte por la falta de la reglamentación adecuada de muchas de estas normas que se han aprobado y que requieren la asignación de

importantes recursos para su ejecución, dejándose en muchos casos la iniciativa a las instituciones encargadas de velar por el desarrollo y cumplimiento de las políticas en materia de océanos, y que por razones muchas veces políticas, procuran realizar esta misión con las pocas herramientas con las que cuentan.

No obstante, lo anteriormente expuesto, debemos agregar que las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de estas normas han procurado cumplir con los objetivos que les corresponde, pero siempre con las limitaciones y retos que la propia administración les impone, debido a la falta de una verdadera política nacional que comine al Estado en su conjunto, a velar por los recursos y la protección que requieren los océanos, en todos sus aspectos.

### *Políticas, estrategias y planes nacionales relativos al medio marino-costero*

En el marco de la aprobación de los distintos Acuerdos y Convenios Internacionales, así como la adopción de normas que establecen las diversas competencias en los distintos sectores que se relacionan con el desarrollo, conservación y explotación de los océanos, Panamá ha hecho esfuerzos para la adopción de Políticas, Proyectos o Planes nacionales dirigidos hacia el medio marino-costero.

No obstante, pese a los esfuerzos realizados por instituciones como el MiAmbiente y la ARAP en la elaboración de propuestas encaminadas a convertirse en parte de las políticas de manejo del sector marino-costero, ninguna de estas ha nacido a la vida jurídica como parte de una estrategia nacional, quedándose algunas en solo proyectos, algunos simplemente aprobadas mediante resoluciones que sólo son aplicables a las partes a las que está dirigida, al no establecer plazos o responsables de ejecución, la asignación de recursos para estos fines, y mucho menos sobre quien recaerá la verificación del cumplimiento de los objetivos que las mismas estrategias señalan.

En este sentido, mediante Decreto Ejecutivo Decreto Ejecutivo No. 27 de 15 de mayo de 2022 se aprobó la **Política de Océanos de Panamá (PNO)**, la cual establece cinco ejes estratégicos: biodiversidad y recursos marinos, gobernanza marítima y seguridad, economía azul y desarrollo logístico, ciencia y tecnología, y un eje transversal de participación de mujeres y jóvenes. Estos ejes buscan mejorar la gestión de áreas costero-marinas, combatir la contaminación, y fomentar prácticas sostenibles en pesca y acuicultura. Además, se promueve la adaptación al cambio climático y la sensibilización sobre la conservación marina. Sin embargo, pese al avance que podría suponer esta política estratégica para los recursos marinos, el país aún no cuenta con un instrumento o norma formal encaminada a su implementación efectiva, por lo que se recomienda que se elabore y se apruebe cuanto antes, lo que podría implicar, incluso, la modificación de algunas de las normas vigentes que organizan algunas de las instituciones involucradas en el sector, así como sus funciones, atribuciones y jurisdicción.

Así mismo, mediante Decreto Ejecutivo No.122 de 23 de diciembre de 2008 aprobó la **Política Nacional de Biodiversidad**, sus principios, objetivos y líneas de acción, como un esfuerzo para el establecimiento de un plan nacional de acción. La norma, sin embargo, sólo establece líneas

generales a seguir, sin entrar en el detalle de cómo serán realizadas las tareas que procuren los objetivos planteados.

Mediante Decreto Ejecutivo No.127 de 18 de diciembre de 2018, se establece la **Política Nacional de Humedales** del Estado en la República de Panamá, cuyo objetivo es *“garantizar una gestión integral y sostenible de los humedales, evitando nuevas pérdidas y aplicando medidas para la restauración de estos ecosistemas, promoviendo la protección, planificación, investigación y sensibilización a la población con respecto a su importancia para el bienestar humano de las presentes y futuras generaciones”*.

Adicionalmente, mediante Decreto Ejecutivo No.128 de 18 de diciembre de 2018 se aprobó la **Estrategia y Plan de Acción Nacional de Biodiversidad (EPANB) 2018-2050**, como *“un instrumento que establece un marco coherente e integrador de acciones locales, regionales y nacionales orientadas a la protección, conservación, recuperación, utilización, conocimiento y valoración de la biodiversidad, en armonía con las necesidades humanas para una mejor calidad de vida.”*

De conformidad con este Decreto, el EPANB se sustenta en cinco (5) ejes fundamentales, que son: (i) Eje Estratégico 1 – Conservación y Restauración; (ii) Eje Estratégico 2 – Reducción de Presiones a la Biodiversidad; (iii) Eje Estratégico 3 – Conocimiento, conciencia y educación ambiental; (iv) Eje Estratégico 4 – Uso y Manejo sostenible; y, (v) Eje Estratégico 5 – Integración y Gobernanza.

Sin embargo, de la lectura del documento denominado *“Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2050”*, se infiere que se trata de un documento diagnóstico sobre la situación actual de los distintos aspectos que conforman la Biodiversidad del Istmo de Panamá, y ciertamente esboza objetivos tendientes al desarrollo de un Plan de Acción, pero sin establecer los parámetros o criterios sobre los que deben trabajarse para lograr los objetivos propuestos, es decir, la forma como se hará, cómo se obtendrán los recursos requeridos, la forma como se compromete al Estado en su cumplimiento, entre otras cuestiones.

Al no ser este un documento con la jerarquía suficiente que podría proveerle la Ley, es muy posible que quede como un esfuerzo en la elaboración del mismo sin que existan garantías de cumplimiento a mediano o largo plazo, especialmente porque el documento no establece ni garantiza la forma como se cumplirá ni la forma como se canalizarán los recursos que requiere el Plan para hacerse efectivo.

En este sentido si los planes, proyectos y estrategias definen acciones o cursos concretos a seguir sin establecer la obligación del Estado para asignar los recursos o darle la responsabilidad de dirección o ejecución a un ente en particular, el documento se mantendrá en suspenso hasta tanto la norma resuelva estas interrogantes necesarias para darle el curso de acción respectivo.

Finalmente, y con el fin de *“dotar al país de una política pública encaminada a orientar las acciones públicas y privadas cuyo desarrollo se vincule a la materia oceánica”* como la Primera Política Nacional de Océanos, se instaló en el mes de diciembre de 2018 la **Comisión para la Formulación, Desarrollo y Monitoreo de la Política Nacional de Océanos (PNO)**, creada mediante Decreto Ejecutivo No.431 de octubre de 2018.

La Comisión está presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, y la integran los Ministros de Seguridad Pública; de Ambiente; de Comercio e Industrias; el Ministro para Asuntos del Canal, y los Administradores de la AMP, de la ARAP, de la ACP, de la ATP y el Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología. Tiene entre sus funciones la de proponer al Presidente de la República la PNO, así como la estrategia y Plan de Acción Nacional que se requieran para la implementación, actualización, seguimiento y cumplimiento de la PNO.

## Marco institucional y de gobernanza

Una vez presentado el marco regulatorio vigente para la República de Panamá, se hace necesario establecer la forma como se viene aplicando a nivel nacional, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de cada una de las instituciones que se involucran en el Sector.

A lo largo de los años, Panamá ha logrado integrar su sistema normativo de forma tal que se han establecidos los límites de acción y cooperación mutua a través de organismos interagenciales o interinstitucionales de las instituciones responsables del cumplimiento de éstas en las zonas marino-costeras.

### *Instituciones con competencias en el medio marino-costero. Roles, funciones y mecanismos de coordinación*

La Constitución Política de la República de Panamá, establece el Régimen Ecológico del Estado panameño, en donde el Estado y los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

En este sentido, la Constitución Política establece los lineamientos sobre los que se desarrolla la política ambiental, en la que *“el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia”*.

Para el cumplimiento de esta función del Estado, se cuenta con varias instituciones cuyas funciones y objetivos se encuentran directamente relacionados con el desarrollo de políticas, proyectos y planes encaminados hacia la conservación y protección los océanos, el desarrollo marino-costero y la protección de los recursos acuáticos.

Cada una de estas instituciones tiene delimitadas sus respectivas competencias, pero están obligadas a trabajar en armónica colaboración para el cumplimiento de sus funciones.

La autoridad rectora del medio ambiente para la República de Panamá de conformidad con la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, es el MiAmbiente, creado como *“entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente”*.

La norma establece en su artículo 10 la conformación del Sistema Interinstitucional de Ambiente, que estará conformado por todas las instituciones públicas sectoriales que tengan competencia en el medio ambiente, y obligadas a establecer los mecanismos de coordinación, consulta y ejecución de acciones entre sí, siguiendo los parámetros del MiAmbiente, con el propósito de *“armonizar políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder con eficiencia y coherencia a los objetivos y fines”* consignados tanto en la ley como en la Política Nacional de Ambiente.

Entre las entidades o agencias nacionales con competencia en el medio ambiente se encuentra la Autoridad del Canal de Panamá, creada por la Constitución Política de la República de Panamá, y reglamentado mediante Ley Orgánica 19 de 11 de junio de 1997; la AMP, creada mediante Ley 7 de 10 de febrero de 1998; y la ARAP, creada mediante Ley 44 de 23 de noviembre de 2006.

Para los efectos del funcionamiento del Canal de Panamá, se ha delegado en la **Autoridad del Canal de Panamá** de conformidad con las normas que la rigen, la competencia exclusiva sobre *“la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal”*. De igual manera, y *“para salvaguardar dicho recurso, la autoridad coordinará, con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que puedan afectar la cuenca”*, función que desarrolla a través de una comisión interinstitucional de la cuenca hidrográfica del canal, cuya coordinación está a cargo de dicha autoridad.

Por su parte, la **AMP** es la encargada de *“administrar, promover, regular, proyectar y ejecutar las políticas, estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas que están relacionados, de manera directa, indirecta o conexas, con el funcionamiento y desarrollo del Sector Marítimo”*; coordinar sus actividades con el resto de las instituciones o autoridades vinculadas con el Sector Marítimo; y, *“fungir como autoridad marítima suprema de la República de Panamá, para ejercer los derechos y dar cumplimiento a las responsabilidades del Estado panameño dentro del marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982 y demás leyes y reglamentaciones vigentes”*.

Finalmente, la **ARAP** se creó como entidad rectora del Estado *“para asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes y los reglamentos en materia de recursos acuáticos y de las políticas nacionales de pesca y acuicultura”* con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, incluyendo sus aguas jurisdiccionales.

Tiene como funciones principales, entre otras, las de *“administrar, fomentar, promover, desarrollar, proyectar y aplicar las políticas, las estrategias, las normas legales y reglamentarias, los planes y los programas, que estén relacionados, de manera directa, con las actividades de pesca, la acuicultura, el manejo marino-costero y las actividades conexas, con base en los principios rectores que aseguren la producción, la conservación, el control, la administración, el fomento, la investigación y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos*

*acuáticos”, así como “coordinar sus actividades con todas las instituciones y/o autoridades vinculadas a la pesca, a la acuicultura y al manejo marino-costero, existentes...”.*

Con el fin de evitar conflictos de competencias sobre las políticas de desarrollo del sector marino y los recursos marino-costeros, la ley se ha encargado de delimitarlas de manera objetiva, por lo que cada institución se limita y circunscribe a su jurisdicción específica, trabajando armónicamente entre ellas.

De esta forma, la Autoridad del Canal de Panamá sólo ejerce jurisdicción en toda la cuenca hidrográfica que compone el recurso, que incluye los canales de acceso y vías de navegación necesarias para la operación efectiva del Canal, y supeditada a la coordinación con las demás instituciones del Estado con competencias en el sector.

Por su lado, la AMP es la entidad rectora y por lo tanto la encargada de establecer las normas y regulaciones en materia de marina mercante, gente de mar, control de puertos; la concesión en los espacios marítimos-costeros y la creación y control de las industrias marítimas auxiliares.

Bajo esta responsabilidad, es la encargada de velar por la seguridad de la navegación, establecer programas y planes de seguridad de las personas, así como los de prevención y mitigación por contaminación de los océanos por parte de los buques que transitan por las aguas territoriales de la República de Panamá, y de aprobar las concesiones que se realicen sobre las zonas marino-costeras, incluyendo fondo y espejo de agua, costas, playas y áreas adyacentes.

Queda excluida de esta competencia la concesión sobre las áreas o zonas declaradas como protegidas, donde ejerce la competencia de forma exclusiva el MiAmbiente.

No obstante, esta última función se hace en estrecha colaboración con el resto de las instituciones involucradas en el Sector con la finalidad de prevenir y controlar el uso de estos espacios dentro del marco de la ley y las normas vigentes.

La ARAP limita su competencia a los recursos pesqueros y acuícolas, promoviendo y regulando la actividad, así como el fomento y promoción de la acuicultura, con el fin de garantizar la existencia y control del recurso alimentario del territorio de la República.

Como parte de los actores relevantes en el sector marino-costero de la República de Panamá, hay que mencionar otras instituciones que, sin estar directamente involucradas en la formulación de planes y estrategias del sector, sí tienen alguna injerencia en lo que respecta a la aplicación, conservación y desarrollo marino-costero.

En este orden se destaca la participación del **Ministerio de Seguridad** a través del **Servicio Nacional Aeronaval**, cuya misión principal es la de proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del estado, conservar el Orden Público y prevenir los hechos delictivos y las faltas, así como proteger el espacio aéreo y marítimo, las aguas navegables, la plataforma continental submarina y las aguas fluviales y lacustres de la República de Panamá.

El **Ministerio de Relaciones Exteriores**, encargado de dirigir y gestionar la política internacional del país, juega un importante rol en la integración de Panamá a los planes y proyectos internacionales que persiguen el desarrollo y protección de los recursos marinos, para beneficio de toda la población.

La **ATP** por su parte es la encargada de regular el sector turístico, haciendo cumplir las normas relacionadas con la conservación de los espacios marino-costeros y de las especies especialmente amenazadas o protegidas, y que son objeto de visita por turistas en actividades como pesca deportiva, avistamiento y buceo con fines recreativos.

El **Ministerio de Comercio e Industrias** cuya participación en el sector es la de fomentar la explotación de actividades comerciales relacionadas con los productos del mar, siempre dentro del marco regulatorio y en cumplimiento de las disposiciones que, en materia de protección del medio marino-costero, se han aprobado.

El Ministerio de Economía y Finanzas, cuya responsabilidad recae sobre las áreas públicas consideradas como patrimonio de la Nación que incluye a todo el territorio nacional e insular, a quien le corresponderá la determinación de la viabilidad de la disposición o no de dichos bienes.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, cuya competencia se circunscribe al establecimiento de la Política Nacional de Vivienda y ordenamiento del territorio nacional, para satisfacer los requerimientos y derechos de la población para el acceso de un lugar para habitar digno y decoroso.

La Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que se constituye como la entidad competente del Estado panameño en lo que respecta a la regulación y cumplimiento de las políticas, leyes y reglamentos relacionados con las tierras a nivel nacional, así como para recomendar la adopción de políticas nacionales para estos propósitos.

Y finalmente, la **Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)**, institución autónoma, que fue creada por la Ley 13 de 15 de abril de 1997, modificada posteriormente por la Ley 50 de 21 de diciembre de 2005 y por la Ley 55 de 14 de diciembre de 2007, que le confirió autonomía a la institución en sus tareas administrativas. La Secretaría trabaja guiada por los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2019-2024. Como entidad que brinda apoyo a programas de investigación y formación científica, apoya y promueve aquellos proyectos y programas que tienen como objetivo para fortalecer, apoyar, inducir y promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación con el propósito de elevar el nivel de productividad, competitividad y modernización en el sector privado, el gobierno, el sector académico-investigativo, y la población en general.

#### *Otros actores relevantes en el medio marino-costero. Roles y funciones*

Las políticas nacionales para el desarrollo, control y aprovechamiento de los recursos marino-costeros encuentran importantes aliados en las diferentes instituciones no gubernamentales y educativas que, desde sus actividades, colaboran con las autoridades en la implementación de

políticas de uso, protección y aprovechamiento de estos recursos, con planes y proyectos de desarrollo que podrían implementarse en el país.

Sin embargo, para los efectos del diagnóstico desde el punto de vista normativo, sólo se han tomado en consideración aquellas que, por su nivel de acción y naturaleza, podrían aportar importantes elementos que permitan establecer el marco regulatorio requerido en el establecimiento de la PNO.

Desde esta perspectiva, Panamá cuenta con diversas organizaciones cuyo objetivo es promover la conservación, estudio y protección de los recursos marino-costeros, como son el Instituto de Investigaciones Tropicales Smithsonian (STRI); la Fundación para la Protección del Mar (PROMAR) y la Fundación MarViva, la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON); la Fundación Natura; Panacetacea; Asociación de Productores, Procesadores y Exportadores de Productos del Mar (APPEXMAR); y la Asociación Panameña de Acuicultores (ASPAC), entre otras, quienes aportan importante información a las entidades competentes dentro de los diversos sectores, y con las que se mantiene comunicación constante a fin de establecer o modificar las políticas de manejo de cada uno de los sectores.

De igual manera, la Universidad Marítima Internacional de Panamá y la Universidad de Panamá, cuentan con programas educativos encaminados hacia el estudio, conservación y desarrollo de especies marino-costeras, tanto con fines de investigación como de desarrollo en actividades para su explotación comercial.

Otros actores del Sector Marítimo Mercantil que podrían proporcionar importantes aportes son la Asociación Panameña de Derecho Marítimo (APADEMAR), la Cámara Marítima de Panamá, la Cámara Nacional de Turismo de Panamá (CAMTUR), la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura; Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP); la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE); y la Asociación Panameña de Oficiales de Marina (APOM).