

## **Problemas ambientales de Panamá**

### ***Elegibilidad del País y El Programa***

El Comité de Donantes, en su reunión del 9 de febrero de 1995, declaró a Panamá elegible para todas las modalidades de financiamiento del FOMIN. El objetivo del Proyecto es consistente con las estrategias y objetivos de la Facilidad de Cooperación Técnica (Facilidad I) y de la Facilidad de Desarrollo de los Recursos Humanos (Facilidad II). Este Proyecto es consistente con la estrategia trazada por el Banco para el País y con la Estrategia Ambiental del FOMIN desarrollada el año pasado, la cual identifica la producción limpia como herramienta útil para mejorar la competitividad de las PYMES.

### ***Marco Legal e Institucionalidad Ambiental***

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) formuló la Estrategia Nacional Ambiental (ENA) para fijar un marco único, concertado y coherente de políticas y acciones que permitan abordar adecuada y sistemáticamente los principales problemas ambientales de Panamá. Es importante destacar que la misma se generó dentro de un proceso de concertación y consenso, para lo cual se llevaron a cabo importantes esfuerzos para incorporar a todos los actores de la gestión ambiental de manera de considerar los análisis y las distintas posiciones. El mismo proceso de participación también se aplicó frente al marco de la Ley 41, General del Ambiente de Julio de 1998. Entre ellos, cabe destacar la participación activa y organizada del sector empresarial, el cual se ha consolidado como un eje trascendental para el desarrollo social y económico del país.

Actualmente la ANAM ha dado inicio a la ejecución del Programa Ambiental Nacional (PN-0122) con el apoyo financiero del Banco, éste se concibe como un Programa que financia un porcentaje de las acciones establecidas dentro de la Estrategia Nacional Ambiental y da prioridad al desarrollo reglamentario de la Ley 41 y al gasto gubernamental en las diferentes actividades de conservación del entorno natural, pero no resuelve la integración y el compromiso formal del sector empresarial en la gestión ambiental. Un aspecto crítico está constituido por los reiterados conflictos en el ejercicio de competencias por parte de los organismos frente al sector privado que, a pesar de ser lógico en un modelo de gobierno sectorial, no sólo es producto de la falta de coordinación, sino que además es reflejo de la interpretación sectorial del actual marco legal, con eminente énfasis reactivo y de carácter fiscalizador-punitivo.

En la Ley 41 se define claramente la Política Ambiental Nacional y los requerimientos específicos de promoción de sistemas de prevención de la contaminación y de Producción Limpia. Dentro de los instrumentos de política definidos por la Ley se incluyen tres principales:

1. Regulación ambiental o instrumentos regulatorios (mecanismos administrativos,

- instrumentos jurídicos, comando y control e instrumentos económicos;
2. Instrumentos facilitadores (acuerdos voluntarios, autorregulación y autogestión); y
  3. Gasto gubernamental

La Ley 41, establece la necesidad de formular y ejecutar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental para la mitigación de impactos ambientales de actividades productivas existentes al momento de que se dicten las normas de calidad ambiental y/o los límites máximos permisibles. En el ámbito empresarial, el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) según la Ley 41, se debe definir dentro de un plazo máximo de tres años de establecida la norma respectiva, a partir de auditorías ambientales que tendrán por finalidad evaluar el cumplimiento de la nueva norma de calidad ambiental y/o los límites máximos permisibles, para luego proponer un PAMA que contenga, en términos generales, compromisos voluntarios que permitan dar cumplimiento dentro de un plazo máximo de ocho años adecuarse a la nuevas norma de calidad ambiental y/o los límites máximos permisibles.

El PAMA, en su carácter de instrumento de gestión ambiental que se aplica a determinados sectores regulados, a través de la determinación de una serie de medida y ejecución de acciones y actividades que tienen por objetivo dar cumplimiento a la nueva norma de calidad ambiental y/o los límites máximos permisibles que se establezcan, tiene serias limitaciones para constituirse en un mecanismo efectivo de promoción de la Producción Limpia y en consecuencia de mitigación de daños ambientales bajo criterios de costo-efectividad, por lo tanto es altamente recomendable que su puesta en marcha sea complementado necesariamente con otras iniciativas de Producción Limpia, que permitan alcanzar los resultados esperados, en términos de costos-efectividad de las medidas que contengan los PAMAs.

La Ley 41 establece que la ANAM certificará las personas naturales o jurídicas que vayan a efectuar inspecciones y auditorías ambientales. Igualmente, la Ley establece que la ANAM aprobará los programas de auditoría ambiental. Los procesos de auditoría ambiental que especifica la Ley 41 corresponden a actividades efectuadas por personas naturales o jurídicas para instituciones privadas. Se exceptúa de esta regla los casos de obras o proyectos que se ejecuten con fondos públicos y bienes del Estado los cuales pueden ser auditados por la Contraloría General de la República.

Para llevar a cabo el proceso de montaje de Sistemas de Producción Limpia (SPL) y fundar las bases para la sostenibilidad de la demanda a través del tiempo, se estima necesario que se diseñe y se ponga en marcha un Proyecto de apoyo a la empresa privada, con el fin de crear las capacidades para promover los SPL, mediante la asistencia técnica al sector empresarial, fomentando proyectos demostrativos.

El apoyo a la empresa privada en SPL contribuirá a fortalecer una de las principales deficiencias del Sistema de gestión ambiental que lleva adelante ANAM, la cual tiene relación con el manejo y tratamiento de los temas empresariales, es decir, una adecuada participación y contraparte empresarial. Esta deficiencia de establecer e implementar mecanismos eficaces y eficientes de

participación, resulta comprensible ya que se puede atribuir al proceso de transición institucional, para que puedan participar en la gestión ambiental no sólo en el ámbito empresarial, sino toda la sociedad civil. La necesidad de ANAM de contar con un sector empresarial organizado en materia ambiental será cada vez más importante ya que durante el año 2001 se dio inicio al proceso de determinación de normas de calidad y de emisión.

## ***Características de la Industria en Panamá***

Según la estadística que maneja el Ministerio de Economía y Finanzas, correspondientes al año 1998, y de acuerdo a rangos de facturación se puede concluir que de un total de 25,430 empresas el 95,5 % tienen una facturación anual que no supera el USD/ 1,500.000, y el 83.6% no supera una facturación anual de USD/ 250.000.

Por su parte el sector empresarial de Panamá se encuentra organizado principalmente de acuerdo al sector productivo en el cual participan, así existirían alrededor de 31 organizaciones, dentro de las cuales se pueden destacar el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), la Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (UNPYME), Cámara Minera de Panamá (CAMIPA), Asociación Panameña de Exportadores (APEX), Asociación Nacional de Avicultores (ANAVIP), Asociación Nacional de Porcinocultores (ANAPOR), entre otras. Todas ellas se agrupan bajo una sola gran organización denominada Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP) fundada el 3 de julio de 1964, en esta última se ha organizado una Comisión de Ambiente.

Sin lugar a dudas que son en las pequeñas y medianas empresas donde se debería concentrar preferentemente la asistencia técnica de manera que puedan tener las herramientas para alcanzar mayores niveles de competitividad y así contribuir al crecimiento sostenible del país. Sin embargo no hay que cerrar la posibilidad para que empresas grandes puedan ser consideradas, particularmente si éstas están dispuestas a llevar a las empresas pequeñas y/o medianas, que las abastecen de materias primas e insumos, por el camino de la Producción Limpia.

## ***Situación Ambiental***

En la actualidad, los problemas ambientales del país se manifiestan tanto en el ámbito urbano, como rural. La deforestación, la erosión y pérdida de productividad de los suelos, el agotamiento y contaminación de los recursos agua son procesos crecientes de degradación ambiental en las cuencas hidrográficas, y adquieren matices de gravedad en la cuenca del Canal, del río Bayano, y varias de las cuencas en la zona occidental del país.

En el ámbito urbano, la contaminación afecta principalmente a la ciudad de Panamá y Colón, donde se concentra el 47% de la población del país. Se estima que más del 60% de las aguas negras se descargan sin tratamiento alguno al creciente proceso de urbanización y la inadecuada concentración poblacional; el vertido de sustancias tóxicas al ambiente por parte

de las industrias no está sometido a ningún control, agravándose la situación por el uso de tecnologías antiguas y el aumento del tráfico vehicular origina congestión y contaminación atmosférica.

La contaminación de los ríos que atraviesan el área metropolitana de la ciudad de Panamá es evidente. Una simple observación muestra aguas turbias, concentración de sedimentos en el lecho de los ríos, olores ofensivos al olfato y ausencia de vida acuática en los tramos medios y finales de los ríos.

Por lo tanto existe justificada preocupación por parte de la población por la contaminación de cuerpos de agua, del aire, residuos sólidos y ruido, que trae como consecuencia el crecimiento urbano desordenado y de industrias que no operan bajo criterios de Producción Limpia y donde más del 90% son micro, pequeña y mediana empresa. En consecuencia los vertidos de aguas municipales e industriales con o sin ningún tipo de tratamiento (en los sitios donde existe un tratamiento el mismo es deficiente), están contaminando los principales cuerpos de agua, siendo el ejemplo más preocupante la contaminación de la Bahía de Panamá, así como la contaminación de algunas playas y recursos costeros.

## ***Producción Limpia***

Hasta hace poco tiempo atrás, los temas de contaminación industrial eran enfrentados como un problema de disponibilidad de tecnologías para realizar el tratamiento "al final del proceso", así la pregunta era "que hacer" con los residuos, una vez que ya han sido generados. Esta manera de enfrentar el problema "al final del proceso", puede dar el resultado esperado, pero ha demostrado ser de un alto costo.

La Producción Limpia enfrenta el tema de la contaminación industrial de manera preventiva, concentrando la atención en los procesos productivos y la eficiencia en el uso de las materias primas e insumos, para identificar mejoras en los procesos que se orienten a conseguir niveles de eficiencia que permitan reducir o eliminar los residuos, antes que estos se generen. La experiencia internacional comparada ha demostrado que, a largo plazo, la Producción Limpia es más efectiva desde el punto de vista económico, y más coherente desde el punto de vista ambiental, con relación a los métodos tradicionales de tratamiento "al final del proceso". Las técnicas de Producción Limpia pueden aplicarse a cualquier proceso de producción, y contempla desde simples cambios en los procedimientos operacionales de fácil e inmediata ejecución, hasta cambios mayores, que impliquen la sustitución de materias primas insumos o líneas de producción más limpias y eficientes.

En consecuencia la inversión en sistemas de tratamiento sigue representando un costo para la empresa sin mayores beneficios desde el punto de vista productivo, sin embargo la inversión en Producción Limpia conlleva un importante potencial de beneficios económicos a través de una mayor eficiencia en los procesos productivos. Por lo tanto una consecuencia inmediata y cuantificable, por la empresa al implementar medidas de Producción Limpia, se pueden obtener

a través de una reducción de los costos de tratamiento de los desechos y consumos de materia prima y/o insumos al lograr una reducción de los desechos y las mermas, y facilitando el cumplimiento de las regulaciones ambientales vigentes.

Por lo expuesto anteriormente, se entiende que Producción Limpia corresponde al uso de procesos, prácticas o productos que permiten usar eficientemente la energía, el agua, materias primas e insumos, así como reducir o eliminar la generación de sustancias causantes de contaminación en su propia fuente de origen, permitiendo al mismo tiempo proteger la salud y los recursos naturales a través de la conservación y del incremento en la eficiencia. Así la Producción Limpia le permite a las empresas reducir la contaminación en sus fuentes de origen y a utilizar en forma más eficiente la energía y el agua, lo que conduce a su vez, a una reducción en los costos de producción y a mejorar la calidad de sus productos.

En este sentido la estimación del daño ambiental y la promoción de tecnologías de desarrollo limpio se dirigen a garantizar la incorporación y el liderazgo del sector empresarial en el diseño y montaje de programas de prevención de la contaminación y de reconversión industrial de manera tal la función de ANAM y las otras organizaciones gubernamentales del sistema integrado de gestión ambiental en el proceso se restrinjan a actuar como entes catalizadores y reguladores, con responsabilidades claramente definidas. En el caso de los bienes o servicios destinados al consumo nacional, un mecanismo similar se puede ir desarrollando de manera gradual mediante el montaje de normas e incentivos económicos que aumenten la rentabilidad de procesos o productos precursores de impactos ambientales mínimos.

Para lo cual El Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) suscribieron un convenio de cooperación técnica no reembolsable el 7 de marzo de 2001, de igual forma el CoNEP y la ANAM, suscribieron convenio el 18 de julio de 2001 para la realización de un programa sobre instrumentos de gestión ambiental y participación empresarial en la producción limpia, cuyo objetivo general se enmarca en contribuir a mejorar la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES).