

# Marco jurídico e institucional sobre la gobernanza oceánica de la República de Panamá

Julio 2023

DOLAOS/Norad Programas de asistencia para satisfacer las necesidades de capacidad estratégica de los Estados en desarrollo en el ámbito de la gobernanza de los océanos y el derecho del mar.

## **Reconocimientos**

Este informe fue preparado por Dra. Guimara Tuñón e Dr. Edgardo Díaz-Ferguson en el contexto de los Programas de asistencia para satisfacer las necesidades de capacidad estratégica de los Estados en desarrollo en el ámbito de la gobernanza de los océanos y el derecho del mar, financiado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad) e implementado por la División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar (DOALOS) de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas. El equipo consultor agradece al Ministerio de Ambiente, en especial a la Dirección de Costas y Mares, que durante la elaboración del presente estudio compartieron información para la culminación del trabajo. De manera especial, agradecemos a las instituciones y organizaciones que colaboraron en la realización del instrumento aplicado, ello permitió conocer las perspectivas existentes del cumplimiento de la gobernanza relacionada con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Extendemos nuestro agradecimiento al equipo de DOALOS, quien ofreció guía y acompañamiento en el proceso de desarrollo del presente informe final.

## **Descargo de responsabilidad**

El presente documento es obra exclusiva de los consultores que realizaron el Estudio Nacional de Gobernanza Oceánica, quienes son los responsables del contenido del informe. Ellos contribuyeron a título personal; no son representantes de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad u organización. Las denominaciones empleadas, los nombres geográficos y la presentación de los materiales del presente informe, incluidos los mapas las citas, y la bibliografía, no implican la expresión de opinión alguna por parte de las Naciones Unidas con respecto a los nombres y la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, de sus autoridades o en relación con la delimitación de sus fronteras o límites; y no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. La información contenida en el presente informe que emana de las acciones y decisiones adoptadas por los Estados no implica la aprobación, aceptación o reconocimiento oficial por parte de las Naciones Unidas de tales acciones y decisiones. Dicha información se incluye sin perjuicio de la posición de cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas.

## **El informe debe citarse de la siguiente manera:**

Programas de asistencia para satisfacer las necesidades de capacidad UN/DOALOS-Norad, Tuñón, G. e Díaz-Ferguson, E., Estudio de Gobernanza Oceánica de Panamá, 2023, disponible en <[www.un.org/oceancapacity/norway/NOGS](http://www.un.org/oceancapacity/norway/NOGS)>, consultado el [fecha].

Se puede obtener más información sobre los Programas de Asistencia DOALOS-Norad en: [www.un.org/oceancapacity/norway](http://www.un.org/oceancapacity/norway)

# Estudio de Gobernanza Oceánica de Panamá

## Programa de creación de capacidades de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar

La División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar (DOALOS) de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas proporciona información, asesoramiento y asistencia a los Estados y a organizaciones intergubernamentales en asuntos oceánicos y el derecho del mar desde la adopción, hace 40 años, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1982.

La prestación de asistencia de la División a los Estados se lleva a cabo a través de su Programa de creación de capacidades y mediante la prestación de asistencia financiera a los Estados a través de los fondos fiduciarios voluntarios que administra. La asistencia se desarrolla en función de las necesidades, en estrecha colaboración con los beneficiarios y los donantes, así como con las organizaciones intergubernamentales y socios para el desarrollo. Se da prioridad a los Estados en desarrollo, de acuerdo con los términos o referencia de cada proyecto o fondo.

Los proyectos de cooperación técnica de la División incluyen una gama de actividades de desarrollo de capacidades a nivel multilateral, regional y bilateral. La asistencia a los Estados, a su solicitud y de acuerdo con sus necesidades, incluye actividades respecto a la aplicación e implementación de las disposiciones de la Convención y los Acuerdos relacionados, así como el desarrollo e implementación de marcos de gobernanza de los océanos, los aspectos relacionados con los océanos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y economías sostenibles basadas en los océanos (economía azul).

La División presta apoyo técnico y coordina varios programas de becas, ofreciendo cursos de capacitación sobre una amplia gama de cuestiones relacionadas con asuntos oceánicos y el derecho del mar, incluso a través de los programas de fortalecimiento de capacidades de la Fundación Nippon y las Naciones Unidas, el programa de becas en memoria de Hamilton Shirley Amerasinghe, así como a través de cursos de capacitación ad hoc, sesiones informativas y contribuciones a programas de capacitación coordinados por organizaciones nacionales, intergubernamentales y no gubernamentales en el campo de los océanos y el derecho del mar.

La División administra además una serie de fondos fiduciarios voluntarios y fondos de asistencia, que facilitan la labor de los órganos y procesos de las Naciones Unidas en la esfera de los océanos y el derecho del mar, aseguran la participación de los países en desarrollo en dichos órganos y procesos y apoyan la aplicación de la Convención y los acuerdos conexos por parte de los Estados en desarrollo. La División también ayuda a los Estados con respecto a sus contribuciones voluntarias a los fondos, sus solicitudes de asistencia en virtud de los fondos, así como la administración de las adjudicaciones otorgadas a los Estados y los procedimientos de presentación de informes relacionados para cada fondo.

Para obtener más información, visite el sitio web de creación de capacidades de la División ([www.un.org/oceancapacity](http://www.un.org/oceancapacity)) o comuníquese con la División a través de [doalos@un.org](mailto:doalos@un.org)

# Programas de asistencia para satisfacer las necesidades de capacidad estratégica de los Estados en desarrollo en el ámbito de la gobernanza de los océanos y el derecho del mar

El proyecto de Programas de Asistencia brinda apoyo en el desenvolvimiento de capacidades y asistencia técnica a los Estados en desarrollo no solo para reforzar su capacidad de implementar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y los acuerdos relacionados, sino también, para aprovechar de una mejor manera los beneficios de la economía azul, incluso a través de una implementación más efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El financiamiento para el proyecto es proporcionado por el Gobierno de Noruega como parte de su programa Océanos para el Desarrollo, que es administrado por la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (Norad). Las actividades son implementadas por la División de Asuntos Oceánicos y el Derecho del Mar (DOALOS), debido a su larga experiencia en la ejecución de programas de asistencia en asuntos oceánicos y el derecho del mar.

Las tareas del proyecto comprenden cuatro categorías principales:

1. Consultas regionales, a través de las cuales la División se contacta con organizaciones intergubernamentales regionales, entre otras, por un lado, para obtener información sobre los programas y actividades en curso sobre gobernanza de los océanos, además, para identificar las necesidades y prioridades de creación o fortalecimiento de capacidades en la región;

2. Cursos de capacitación personalizados, para reforzar la capacidad de los funcionarios gubernamentales y otras partes interesadas relevantes en la implementación de estrategias de gobernanza de los océanos tanto nivel regional como nacional; y

3. Estudios Nacionales de Gobernanza Oceánica (OGS), para ayudar a los Estados beneficiarios a obtener conocimientos estratégicos sobre sus marcos jurídicos e institucionales relacionados con los asuntos oceánicos y el derecho del mar, así como las necesidades de creación de capacidades conexas.

4. Asistencia Técnica, para facilitar que los Estados beneficiarios implementen algunas de las recomendaciones de su Estudio de Gobernanza Oceánica u actividades relacionadas.

El presente informe se elaboró en el marco de la tercera actividad descrita. Al facilitar un OGS, se ayuda a los Estados en la identificación de sus marcos de gobernanza oceánica nacionales claves; en mejorar su implementación de la Convención y los Acuerdos relacionados, así como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible; y en el desenvolvimiento de políticas efectivas para los sectores oceánicos relevantes, incluso en el fortalecimiento de sus estrategias de economía azul.

El OGS brinda una descripción general de alto nivel de los marcos legales e institucionales del Estado beneficiario sobre asuntos oceánicos y el derecho del mar, incluidos los sectores prioritarios identificados por el Estado beneficiario, además, un inventario priorizado de las necesidades de creación de capacidades. El género y los océanos, así como la economía azul, son los dos temas transversales abordados en los Estudios.

Siempre que sea posible, los OGS son realizados por consultores del Estado beneficiario o de la región. Para desarrollar la capacidad de los investigadores locales, el proyecto también busca involucrar a académicos o

profesionales oceánicos de carrera temprana. El trabajo de los consultores, incluida la garantía de una amplia participación de las partes interesadas nacionales, es facilitado por los Puntos Focales Nacionales del Estado beneficiario, quienes también promueven la revisión del trabajo realizado por parte del Estado (llevada a cabo por los consultores) y su difusión una vez finalizado.

La participación en un OGS está abierta a los Estados incluidos en la lista de países elegibles para recibir asistencia oficial para el desarrollo, que mantiene el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.



Foto proporcionada por el Ministerio de Ambiente de Panamá, Dirección de Costas y Mares.

# Índice general

Índice de cuadros y mapas .....	7
Siglas y abreviaturas .....	8
Glosario de términos .....	10
<b>0. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>11</b>
0.1 INTRODUCCIÓN .....	15
<b>1. CONVEMAR Y OTROS MARCOS MULTILATERALES RELACIONADOS CON LOS OCÉANOS .....</b>	<b>16</b>
1.1 Dominio marítimo nacional .....	16
1.2 Participación en la gobernanza multilateral de los océanos .....	18
<b>2. GOBERNANZA NACIONAL DEL OCÉANO .....</b>	<b>36</b>
2.1 Conservación y utilización de los recursos vivos, incluidas la pesca y la acuicultura .....	36
2.2 Seguridad y protección en la navegación .....	49
2.3 Exploración y explotación de recursos no vivos .....	62
2.4 Turismo costero y marino .....	66
2.5 Protección y preservación del medio ambiente marino .....	71
2.6 Investigación científica marina .....	76
2.7 Enfoques integrados para la gestión de los sectores .....	81
<b>3. MARCOS DE GOBERNANZA APLICABLES A SECTORES PRIORITARIOS SELECCIONADOS .....</b>	<b>82</b>
3.1 Sector prioritario I: Gobernanza marina y áreas protegidas .....	82
3.2 Sector prioritario II: Acceso a recursos genéticos .....	88
<b>4. OBSERVACIONES Y NECESIDADES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO DE CAPACIDADES .....</b>	<b>97</b>
4.1 Observaciones .....	97
4.2 Observaciones e inventario priorizado de necesidades relacionadas con el desarrollo de capacidades .....	104

5. ANEXOS.....	107
5.1 Instrumento encuesta aplicada.....	107
5.2 Información de entrevistas realizadas a nivel nacional e internacional-en materia de acceso a recursos genéticos .....	117
6. REFERENCIAS.....	118

# Índice de cuadros y mapas

## Cuadros

N.º 1 Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de pesca y acuicultura .....	62
N.º 2 Elementos esenciales correspondientes al marco legal internacional .....	65
N.º 3 Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de seguridad y protección a la navegación .....	78
N.º 4 Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de exploración y explotación de recursos no vivos .....	85
N.º 5 Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de turismo costero y marino .....	93
N.º 6 Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de protección y preservación del medio ambiente marino .....	99

## Mapas

N.º 1 Área marítima de Panamá .....	19
N.º 2 Áreas de competencia Canal de Panamá .....	71

# Siglas y abreviaturas

ACP	Autoridad del Canal de Panamá	IGS	Código Internacional de la Gestión de la Seguridad Operacional del buque y la prevención de la contaminación
AIP	Asociación de Interés Público	INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
AMP	Autoridad Marítima de Panamá	MAMLa	Red de Mujeres de Autoridades Marítimas de Latinoamérica
AMP's	Áreas Marinas Protegidas	MARPOL	Convenio Internacional para prevenir la contaminación por lo buques
ARAP	Autoridad De Los Recursos Acuáticos	MEPC	Comité de Protección del Medio Marino
ATP	Autoridad De Turismo De Panamá	MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente de Panamá
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	MICI	Ministerio de Cultura
CDB	Convenio Sobre la Diversidad Biológica	MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical	MINSALUD	Ministerio de Salud de la República de Panamá
CICAA	Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico	MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	NOAH	Network of Ocean Ambassadors Headquarters
CMNUCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	OGM	Organismos genéticamente modificados
CMS	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres	OMC	Organización Mundial del Comercio
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	OMI	Organización Marítima Internacional
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo	OMT	Organización Mundial de Turismo
Coiba AIP	Estación Científica Coiba	ONG	Organización No Gubernamental
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo
COP	Conferencia de las Partes, cumbre anual de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	PBIP	Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias
CPPS	Comisión Permanente del Pacífico Sur	PEM	Planificación Espacial Marina
DGMM	Dirección General de Marina Mercante	PNO	Política Nacional de Océanos de Panamá
EPANB	Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2050	PROMTUR	Fondo de Promoción Turística
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	RAMSAR	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
GEI	Gases de Efecto Invernadero	SAR	Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, 1979

SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SENAN	Servicio Nacional Aeronaval
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SOLAS	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar,1974
SPAW	Protocolo relativo a las áreas, flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe
SPRFMO	South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur)
TRB	Toneladas de Registro Bruto
VTS	Sistema de Control de Tráfico Marítimo
ZE	Zonas Especiales
ZEE	Zona Económica Exclusiva

# Glosario de términos

- **Acceso a recursos genéticos y biológicos:** obtención, con fines de utilización, de los recursos biológicos, genéticos, y/o sus derivados, en condiciones *ex situ* o *in situ*<sup>1</sup>.
- **ADN ambiental:** material genético que los organismos liberan en componentes no vivos del medio ambiente como: aire, sedimentos, suelo y agua.
- **Bioprospección:** toda actividad orientada a la exploración, recolección, búsqueda sistemática, clasificación, investigación y desarrollo de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos, extractos bioquímicos y otros productos con valor económico actual o potencial farmacológico o agroindustrial que se encuentren en la biodiversidad.
- **Biorremediación:** proceso mediante el cual se usan organismos vivos como los microbios para eliminar contaminantes y toxinas del suelo y el agua.
- **Biorriesgo:** consiste en la presencia de un organismo o de una sustancia derivada de un organismo que plantea una amenaza a la salud humana y/o el medio ambiente.
- **Biotecnología:** aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos, o sus derivados, a fin de crear o modificar productos o procesos para usos específicos.
- **Cadenas de valor:** mecanismo que facilita la articulación entre los actores de una cadena productiva, para la implementación de buenas prácticas relacionadas con el uso sostenible, la conservación de la biodiversidad y la distribución equitativa del beneficio ambiental, social y económico de los participantes.
- **Criba:** en bioprospección consiste en la selección de compuesto bioquímico o biológico que muestra actividad *in vitro* y descrita *in silico* que muestra potencial farmacológico o agroindustrial.
- **Genética de la conservación:** rama de la genética que utiliza la diversidad genética como unidad de manejo de las poblaciones y su número efectivo poblacional.
- **Manejo genético:** manejo de la diversidad genética y el número efectivo poblacional ( $N_e$ ) que se da en poblaciones en cautiverio o de tamaño efectivo reducido.
- **Material genético:** es el material que contiene la información hereditaria en los organismos vivos.
- **Recurso genético:** es el material genético de valor real o potencial.
- **Stock genético:** unidad de manejo que consiste en un conjunto de organismos de una misma especie de interés comercial o pesquero que cuentan con un acervo genético en común.
- **Trazabilidad molecular:** procedimiento de identificación de organismos desde su nacimiento o captura a lo largo de la cadena de comercialización hasta su consumo, que utiliza marcadores moleculares (mitocondriales y nucleares) para la identificación.

---

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo N.º 19 de 26 de marzo de 2019.

# 0. Resumen ejecutivo

Foto proporcionada por el Ministerio de Ambiente de Panamá, Dirección de Costas y Mares.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982 y sus acuerdos de implementación establecen el marco jurídico dentro del cual deben desarrollarse todas las actividades en los océanos y los mares<sup>2</sup>.

La División de Asuntos Oceánicos y Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas (DOALOS) inició la ejecución de un proyecto de cuatro años sobre creación de capacidades, con el objetivo de que países en desarrollo, por un lado, refuercen su capacidad de implementar la CONVEMAR y acuerdos relacionados, y por otro, aprovechen mejor los beneficios de una economía oceánica sostenible. El proyecto cuenta con el soporte financiero de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad).

El proyecto se compone de tres series principales de actividades, una de las cuales se centra en la realización de análisis de marcos nacionales para la gobernanza de los océanos en Estados beneficiarios seleccionados (Estudios de Gobernanza Oceánica). El estudio consiste en un inventario y análisis a nivel nacional de los marcos jurídicos e institucionales para la gobernanza de los océanos en los Estados beneficiarios seleccionados, incluido un componente centrado en sectores oceánicos prioritarios específicos y de relevancia estratégica para el Estado; con miras a proporcionar una evaluación de alto nivel y una descripción general del marco legal e institucional del Estado para los océanos, mejorar la conciencia del Estado beneficiario sobre su marco legal e institucional general para los océanos, incluidos los posibles vínculos, superposiciones y lagunas; comparar el marco jurídico e institucional nacional con los requisitos básicos de la CONVEMAR y los instrumentos internacionales aplicables relacionados; asistir a los Estados beneficiarios en la identificación y priorización de las brechas de capacidad en el desarrollo e implementación de marcos para los océanos; y proporcionar una base de conocimientos de los marcos legales e institucionales nacionales para los océanos.

Los océanos constituyen componentes que potencian la riqueza económica, material y cultural de la República de Panamá. Esto se refuerza, aún más, porque el país es predominantemente marítimo, dado que está rodeado por el océano

---

<sup>2</sup> Preámbulo, resolución de la Asamblea General A/RES/76/72 del 9 de diciembre de 2021.

Pacífico y el Mar Caribe: ambos permiten la convergencia de tránsito de carga y pasajeros de manera simultánea, con el apoyo del Canal de Panamá. De tal manera que el medio marino panameño está sujeto y expuesto a grandes presiones tanto terrestres como socioeconómicas, ambientales, sociales y culturales.

El territorio panameño tiene una superficie de 75,517 kilómetros cuadrados. Su mar territorial posee aproximadamente 319,823.9 kilómetros cuadrados. La longitud de sus costas es de 2,988.3 kilómetros; de ellos, 1700.6 aproximadamente están ubicados en el litoral del océano Pacífico y 1,287.7 en el Mar Caribe.

Además, Panamá tiene un territorio insular de aproximadamente 1,518 islas, islotes y cayos, distribuidas en ambos océanos, gran cantidad de ellas están habitadas, producen extracción continua de bienes y servicios marinos, tanto de subsistencia como de recreación y comercio. Los asentamientos humanos de Panamá, históricamente, se ubican en ambas costas, por lo cual demandan recursos y envían desechos a los océanos. La proliferación de actividades recreativas y turísticas son otros detonantes de presión.

En las costas habitan de forma estable, aproximadamente 3,1 millones de habitantes, es decir, que el 71% de la población total vive dentro del 53% de la superficie del territorio costero nacional.

Al tener como base estas referencias, el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó interés por parte de la República de Panamá a DOALOS en incorporarse al proyecto para el análisis del estado de la gobernanza de los océanos con especial énfasis en los sectores prioritarios de gobernanza marina y áreas protegidas; así como el acceso a recursos genéticos. Es importante destacar que la Dirección de Mares y Costa del Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) es el punto focal por parte del Gobierno de Panamá, ya que se trata del organismo especialista competente en apoyar la generación de una visión integrada y un marco jurídico-institucional relativo a la protección del medio marino. Esta iniciativa se constituye en un importante elemento de la Política Marítima Integrada y de la Estrategia Marina, con impacto inmediato en el desarrollo nacional. Cabe destacar que, para atender la urgencia de protección al medio marino, se dictó mediante Decreto Ejecutivo N.º 27 del 15 de marzo de 2022 la Política Nacional de Océanos de Panamá, Estrategia y Plan de Acción Nacional. Este instrumento es un mecanismo jurídico de protección del medioambiente marino, que pretende contribuir al proceso de implementación de la Directiva Marco para una Estrategia Marina.

Los datos de este proyecto fueron recabados de fuentes primarias y secundarias. Las primarias son páginas web de las instituciones relacionadas con el tema y las secundarias corresponden a la aplicación de un instrumento que contiene parámetros para el análisis de la normativa y su conexión con ejes transversales tales como economía azul e igualdad de género. Asimismo, se utilizó la herramienta formularios de Google y se tabuló en el mismo instrumento.

El método para recopilar los datos se basó en realizar los contactos vía telefónica, correo electrónico y notas oficiales; para reunirlos y analizarlos, se utilizó el programa Excel. También se realizaron entrevistas a expertos nacionales e internacionales con respecto a factores específicos atinentes a los sectores prioritarios identificados por Panamá, a saber: la gobernanza marina y de áreas protegidas. De ello se realiza un análisis alineado con el compromiso del país de salvaguardar las áreas marinas protegidas y de esta forma proteger la biodiversidad, basado en acciones firmes que aseguren la sostenibilidad de los recursos del mar; así como la protección del medio ambiente.

Con respecto al acceso a recursos genéticos, identificado como el segundo sector prioritario, resulta de especial importancia conocer el marco jurídico y el desarrollo de la institucionalidad encaminada a reglamentar y fortalecer los esfuerzos de conservación y uso sostenible existentes, basados en una planificación fundamentada en los principios de la cooperación internacional.

Para la recolección de los datos, los principales hallazgos consisten en reforzar que el Ministerio de Ambiente es el ente rector de los recursos marinos y costeros. Sin embargo, existen competencias aisladas en materia de pesca, recursos no vivos, seguridad marítima, entre otras, que se encuentran reguladas de forma general y no poseen una coordinación correspondiente entre lo señalado en la ley y la aplicación práctica.

Con respecto a la Autoridad Marítima de Panamá, queda evidenciado que es el ente rector de las concesiones de uso de fondo de mar; no obstante, en la práctica, los contratos están encaminados a concesionar el espejo de agua para el desarrollo de áreas de fondeo, dársenas de maniobra y vías de navegación en servicio a los puertos, terminales, embarcaderos y atracaderos.

Resalta el hecho de que, al examinar la gobernanza existente en materia de recursos no vivos, se evidencian los vacíos legales, la falta de coordinación y distribución de competencias. Por lo que urge el estudio, la descripción y determinación de estos recursos en la jurisdicción panameña, a fin de lograr que la regulación sea efectiva, clara, que permita el goce de los derechos reconocido por la CONVEMAR y abra las oportunidades para el aprovechamiento sostenible de los recursos.

En relación con las temáticas transversales de género, océanos y la economía azul, se crea la posibilidad para la explotación de la minería de lecho marino y la utilización de este para la producción de energías renovables. Sin embargo, se requiere crear normas claras sobre las condiciones en que se enmarcaran los deberes y derechos de los inversionistas, basados en la seguridad jurídica, tanto para ellos, como para el Estado.

Panamá, en la Política Nacional de Océanos, se visualiza como un “país azul”, lo que requiere no solo el inventario y regulación de los recursos vivos, sino también de los no vivos. En ese sentido, es obligatoria la investigación, la aplicación de tecnologías especializadas y la innovación, de tal manera que la nación transite hacia nuevas áreas del desarrollo económico sostenible.

En cuanto al género, se requiere la inclusión de la mujer en proyectos de desarrollo y producción de energía renovables, y el apoyo del sector privado para que incluyan esta temática dentro de sus políticas de recursos humanos y responsabilidad corporativa, como mecanismos de apoyo a la igualdad de género en este sector.

En lo que respecta al turismo costero marino y su relevancia ecológica, económica y social para el Estado, se deben estructurar planes de desarrollo por área de interés, basados en un inventario de los activos turísticos existentes, a fin de favorecer y potenciar los procesos de mejora económica y social de los ciudadanos.

Es necesario el análisis y conocimiento permanente del estatus de los activos naturales para que las decisiones de gestión y conservación sean, además de adecuadas y oportunas, facilitadoras del desarrollo de la industria turística de forma sostenible. En relación con la biodiversidad y los recursos marino-costeros, es evidente que se encuentran vulnerables y amenazados constantemente, producto del cambio climático y otros factores de intervención humana. De tal manera que se convierten en condicionantes para el desarrollo del sector turístico; por lo tanto, se requiere la toma de decisiones basadas en el cumplimiento de parámetros de sostenibilidad.

En cuanto a las observaciones del presente reporte, las acciones recomendadas incluyen observaciones a la gobernanza en materia de recursos no vivos, pues se evidencian vacíos legales, falta de coordinación y distribución de competencias. Se requiere estudiar y determinar los recursos existentes en la jurisdicción panameña y ajustarlos para que resulte en una regulación efectiva y clara que permita a todas las partes el goce de los derechos y oportunidades para el aprovechamiento sostenible de los recursos que están reconocidos por la CONVEMAR; con respecto a las observaciones e inventario priorizado de necesidades relacionadas con el desarrollo de capacidades, se requiere la creación de bases de datos que contengan información que contribuya a determinar las capacidades requeridas en los distintos niveles de conocimiento y que deben desarrollarse a corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, se recomienda la ejecución de capacitaciones específicas para los responsables de la gobernanza en materia de recursos genéticos consistentes en dos cursos de capacitación (información general, aplicaciones y legislación) con el objetivo de formar a técnicos especializados en el tema.

Capacitar y educar, mediante un taller, a la sociedad civil y a las autoridades responsables de la gobernanza de recursos no vivos. Esto debe derivar en la generación de la reglamentación para el uso sostenible de los recursos no vivos en el manejo, conservación y en los servicios que prestan.

Las limitaciones del informe se encuentran en la dificultad de recibir la información contenida en las encuestas y en lograr respuestas ágiles a los instrumentos aplicados. Se requirió del esfuerzo de las instituciones y entes relacionados con el proyecto para ser solventado.

Otro de los aspectos que incidió en este proceso fue la fase híbrida en el retomo de actividades presenciales, la reorganización de las labores y el personal relacionado con estos temas tanto a nivel público como privado. Se gestionó apoyo de las instituciones para sustentar la importancia del proyecto y se obtuvo una mayor colaboración que permitió conseguir la información requerida para lograr los objetivos planteados.

Por último, consideramos imperante que se contemple la ejecución de las prioridades de corto mediano y largo plazo contenidas en el presente estudio.

Foto proporcionada por el Ministerio de Ambiente de Panamá, Dirección de Costas y Mares.



# 0.1 Introducción

El presente reporte contiene la descripción del marco legal e institucional de la gobernanza oceánica de Panamá con el objetivo de que el país refuerce su capacidad de implementar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y los Acuerdos relacionados de manera que logre aprovechar los enormes beneficios de la economía oceánica sostenible.

El reporte describe un inventario y análisis de la normativa nacional e institucional para la gobernanza de los océanos de la República de Panamá; con un especial énfasis en dos sectores prioritarios: el primero es la gobernanza marina en áreas protegidas y el segundo, el acceso a recursos genéticos, que son de relevancia estratégica para el Estado. El resultado de este trabajo se encamina a reforzar la asertividad del Estado sobre su marco legal e institucional para con sus océanos y las prioridades que han sido identificadas en los dos sectores mencionados.

Así mismo, el estudio busca esclarecer los posibles vínculos, superposiciones y carencias encontradas, de tal manera que el Estado cuente con visión clara de su marco jurídico e institucional, destacando elementos de la CONVEMAR y los instrumentos internacionales aplicables relacionados, de forma que le sea posible identificar y priorizar las brechas relacionadas con la capacidad de desarrollo e implementación de marcos para los océanos. El presente estudio se constituya como una base de conocimientos de los marcos legales e institucionales nacionales para los océanos, e identifica las necesidades que deben abordarse para la creación de capacidades adicionales.

El estudio considera, además, dos temas transversales: igualdad de género y economía azul. También busca propiciar una visión general y amplia, dirigida a los formuladores de políticas, de forma tal que las tomas de decisiones referentes a las necesidades de capacitación se generen basadas en el conocimiento de la situación normativa, su aplicación e impactos.

El producto final recopila los instrumentos jurídicos nacionales pertinentes y una lista de instrumentos internacionales relacionados con los océanos de los que Panamá es signatario o parte.

Debe resaltarse que toda iniciativa de gestión y ejecución requiere del empoderamiento de los actores.

# 1. CONVEMAR y otros marcos multilaterales relacionados con los océanos

## 1.1 Dominio marítimo nacional

El dominio marítimo de la República de Panamá está enmarcado en una serie de normas jurídicas internacionales y nacionales, cuyo objetivo es la protección, conservación y el uso sostenible de los recursos. En este marco se encuentran la Constitución Política, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>3</sup>; la Ley N.º 6 (del 3 de enero de 1989), que aprueba la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas<sup>4</sup>; Ley N.º 41 (del 12 de septiembre 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,<sup>5</sup> entre otros que analizaremos en este documento.

En el ámbito nacional es importante destacar las leyes macro de las competencias estatales, a saber: la Ley N.º 41 (de 1998), General de Ambiente de la República de Panamá<sup>6</sup>, la Ley N.º 44 (de noviembre de 2006) que crea la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá unifica las distintas competencias sobre los recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas de la administración pública y otras disposiciones<sup>7</sup>, el Decreto Ley N.º 7 (del 10 de febrero de 1998), que crea la Autoridad Marítima de Panamá y se unifican las distintas competencias marítimas de la administración Pública y se dictan otras disposiciones<sup>8</sup>; así como la Ley N.º 47 (de agosto de 2018) que fija 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 el océano Pacífico<sup>9</sup>.

Panamá adoptó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), mediante la Ley N.º 38 (del 12 de junio de 1996), “por el cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay, el 10 de diciembre de 1982”, reconociéndolo como el instrumento base para el desarrollo de las regulaciones y determinación de los usos de los mares y océanos.

3 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay, el 10 de diciembre de 1992, aprobada mediante Ley N.º 238, en vigor desde el 4 de junio de 1996.

4 Convención de Ramsar y protocolo con vista a modificarla. Gaceta Oficial No.21,211 del 12 de enero de 1989.

5 Gaceta Oficial No. 28117-B del 14 de septiembre de 2016.

6 Ley que comprende las reformas aprobadas por la Ley N.º 18 (de 2003) que crea los corregimientos Las Llanas, segregado del corregimiento La Pitaloza, en el distrito de los Pozos, provincia de Herrera; y San José, segregado del corregimiento San Juan, en el distrito de San Francisco, provincia de Veraguas. Esta modifica los artículos 22 y 64 de la Ley N.º 58 (de 1998) y adopta otras disposiciones, la Ley N.º 22 (de 2006) que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones, la Ley N.º 65 (de 2010) que reforma la Ley N.º 41 (de 1998), General de Ambiente, y dicta otras disposiciones, además de la Ley N.º 8 (de 2015) que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones, cuyo texto único fue publicado en la Gaceta Oficial 28131-A del 4 de octubre de 2016.

7 Ley N.º 44 del 23 de noviembre de 2006, que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y unifica las distintas competencias sobre los recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas de la administración pública. Gaceta Oficial No. 25680 del 27 de noviembre de 2006.

8 Decreto Ley N.º 7 (del 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. Gaceta Oficial N.º .23484 del 17 de febrero de 1998.

9 Ley N.º 47 (28 de agosto de 2019), que fija 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 el océano Pacífico. Gaceta Oficial No. 28602 de 31 de agosto de 2018.



La implementación de la CONVEMAR incluye también la adopción y desarrollo en el marco legal nacional de otros instrumentos y herramientas normativas encaminadas al uso sostenible de los recursos oceánicos. Entre ellos se encuentran:

- La ley N.º 64 (de 2008), por la cual se aprueba el Acuerdo sobre la aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (10 de diciembre de 1982), relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Pesca Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (Acuerdo de Nueva York de 1995)<sup>10</sup>.
- La ley N.º 6 (del 3 de enero 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 el protocolo con vistas a modificarla<sup>11</sup>.
- La Declaración de Reikiavik sobre la Pesca Responsable en el Ecosistema Marino (2001).
- La Ley N.º 41 (del 12 de septiembre de 2016) que aprueba el Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques, 2004 (BWM)<sup>12</sup>.
- La ley N.º 43 (del 14 de septiembre de 2016) por la cual se aprueba el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector de Puerto (AMERP) destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, (INDNR), hecho en Roma, el 22 de noviembre de 2009.<sup>13</sup>, con miras a lograr la conservación y ordenación de los recursos acuáticos pesqueros.

Asimismo, la República de Panamá, por medio de la Ley N.º 2 (del 12 de enero de 1995), aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 (CDB), encaminado a establecer objetivos fundamentales para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible.

## 1.2 Participación en la gobernanza multilateral de los océanos

Panamá ha firmado numerosos instrumentos internacionales, dando forma así a un robusto marco legal sobre el cual gestionar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos. En este apartado se presentan los instrumentos generales, así como aquellos que están directamente relacionados con los sectores económicos preponderantes, a saber: la pesca, el turismo costero, y la infraestructura de hidrocarburos.

### A. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVEMAR)

Este acuerdo internacional es de especial relevancia, considerado “la Constitución de los océanos”, donde se compilan los derechos, obligaciones e intereses marítimos de los países; y se genera un marco jurídico internacional para la gobernanza

<sup>10</sup> Gaceta Oficial N.º 26160 del 6 de noviembre de 2008.

<sup>11</sup> Gaceta Oficial N.º 21211 del 12 de enero de 1989.

<sup>12</sup> Adoptado por la Organización Marítima Internacional el 27 de febrero de 2004. Gaceta Oficial N.º 28117-B del 14 de septiembre de 2016.

<sup>13</sup> Gaceta Oficial N.º 28117-B del 14 de septiembre de 2016.

de los océanos, la regulación de los espacios oceánicos, la protección del medio marino, la investigación marina, las actividades económicas y comerciales; así como la transferencia de tecnología y la delimitación marítima.

Tal y como señala la Resolución 76/72 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (del 9 de diciembre de 2021), se pone “de relieve el carácter universal y unitario de la Convención y se reafirma que en ella se enuncia el marco jurídico dentro del cual deben desarrollarse todas las actividades en los océanos y los mares, y que reviste importancia estratégica como base de las actividades y la cooperación nacionales, regionales y mundiales en el sector marino y que debe mantenerse su integridad”.

Este instrumento jurídico define espacios marítimos, incluido el mar territorial, la zona contigua, la ZEE, la plataforma continental y los fondos marinos. En consecuencia, esta delimitación involucra que los Estados definan sus líneas base (artículos 5 y 7), a partir de las cuales se establecen los límites marítimos de los Estados. El artículo 56 indica que en la zona económica exclusiva el Estado ribereño goza de derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho, del lecho y del subsuelo del mar.

En cuanto a la conservación de los recursos vivos, el artículo 61 indica que el Estado determinará la captura permisible, tomando en cuenta datos científicos, asegurando la conservación y administración de los recursos vivos a fin de que no se vean amenazados.

Panamá, como Estado Parte de la Convención, adquiere la responsabilidad de ejercer de manera efectiva su jurisdicción y control sobre las cuestiones administrativas, técnicas y sociales, tal como indica el artículo 94 de CONVEMAR. Es por ello que debe establecer todas las medidas necesarias en el marco jurídico nacional y exigir su cumplimiento para que embarcaciones puedan enarbolar su pabellón, de forma que se asegure la implementación de las normas internacionales por parte de estas embarcaciones. Además, que se garantice la formación de la gente de mar en seguridad de la navegación, prevención, reducción y control de la contaminación marina; a fin de promover la conservación y sostenibilidad de los océanos.

La CONVEMAR, crea organismos tales como el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, cuya competencia se extiende a todas las controversias y demandas que le sean sometidas de conformidad con la Convención, por ende, en materia de decisión de temáticas relativas a determinar quién tiene la soberanía sobre determinados recursos naturales que constituyen fuente económica, juega un papel determinante. La Autoridad de los Fondos Marinos, es la organización a través de la cual los Estados Partes de la CONVEMAR organizan y controlan las actividades relacionadas con los recursos minerales en los fondos marinos no sujetos a jurisdicciones nacionales (zona en beneficio de toda la humanidad)..

Panamá ha desarrollado normas encaminadas a regular los permisos y licencias respectivas para la realización de actividades económicas en los espacios marinos bajo su jurisdicción. Para el sector pesquero destaca la recientemente aprobada Ley de Pesca y Acuicultura<sup>14</sup> En el ámbito de la navegación, la regulación de buques con pabellón y contaminación de los mares se circunscribe al Decreto Ley N.º 7 (del 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<sup>15</sup>; y la regulación concerniente al Canal de Panamá<sup>16</sup>. Con respecto a la normativa ambiental en general, las competencias se encuentran recogidas en la Ley General de Ambiente<sup>17</sup>. Especial mención merece la política integradora de todas las competencias y entes denominada Política Nacional de Océanos de Panamá<sup>18</sup>.

14 Ley N.º 204 (de 18 de marzo de 2021), que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá, vigente desde el 19 de marzo de 2021.

15 Decreto Ley N.º 7 (del 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. Gaceta Oficial N.º 23484 de 17 de febrero de 1998.

16 Título XIV de la Constitución Política de Panamá.

17 Ley N.º 41 (del 1 de julio de 1998), General de Ambiente de la República de Panamá, que comprende las reformas aprobadas por la Ley N.º 18 (de 2003).

18 Decreto Ejecutivo N.º 27 (del 15 de marzo de 2022).

En referencia a los instrumentos legales de Panamá que poseen relación con el cumplimiento de la conservación de los recursos aplicables en la ZEE, el Decreto Ejecutivo N.º 38 (del 15 de junio de 1992) regula la pesca de atún en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá<sup>19</sup>. Por su parte, el Decreto N.º 29 (del 1 de abril de 1986) establece el uso obligatorio de dispositivos excluidores de tortugas marinas, y dicta medidas para reducir la mortalidad incidental de las tortugas marinas, especies en peligro de extinción que son impactadas por las operaciones de pesca de camarón de arrastre.

## **B. CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REGULACIÓN DE LA CAZA DE BALLENAS**

La Convención entró en vigor el 10 de noviembre de 1948, y Panamá la aprobó mediante la Ley N.º 34 (del 10 de diciembre de 1953). El objetivo es establecer un sistema de regulación internacional que garantice la conservación y el desarrollo ordenado de la industria ballenera.

Este instrumento es aplicable a los buques factorías, estaciones terrestres y buques balleneros que se encuentren bajo la jurisdicción de Estados contratantes y en todas las aguas en las que se lleve a cabo pesca de ballenas.<sup>20</sup>

A fin de contar con un organismo internacional que ejecute las tareas para la adopción de las normas para la conservación y utilización de los recursos balleneros protegidos en la Convención, se establece la Comisión Ballenera Internacional (CIB)<sup>21</sup>. El artículo VII deja a discreción de las partes el otorgamiento de permisos de captura a sus nacionales para fines científicos.

Es importante señalar que este instrumento guarda una estrecha relación con Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), ya que por solicitud de CIB, se incorporaron todos los cetáceos allí regulados, a la lista CITES. Ello ha permitido establecer una mayor protección a estas especies, al prohibir su comercio, salvo cuando su importación se requiera para fines de investigación científica.

Panamá ha generado diversos mecanismos para la protección de esas especies, constituyendo, por ejemplo, el Corredor Marino de Panamá para la Protección y Conservación de los Mamíferos Marinos mediante la Ley N.º 13 (de 2005) que establece el corredor marítimo de Panamá. Esta instancia es responsable de diseñar, aprobar e implementar un programa de acción en las áreas marítimas bajo la jurisdicción de la República de Panamá.

Finalmente, sobre las regulaciones de la caza de ballenas, la Resolución del 31 de marzo de 2014 de la Corte Internacional de Justicia desarrolla el debate sobre la caza de ballenas en la Antártica, entre Australia y Japón, sienta un precedente al observar que parte de las actividades balleneras previstas en el Programa de Investigación de la Antártida Japonesa, Fase II (conocido como JARPA II, por sus siglas en inglés), tuvieron lugar en la zona marítima reclamada por una de las partes en relación con el Territorio Antártico, y la captura de ballenas, especialmente en cantidades considerables, podría considerarse como una forma de explotación de un área marítima, incluso si esto ocurre de acuerdo con un programa para investigación científica.<sup>22</sup>

19 <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/148/18160.pdf>.

20 Convenio Internacional para la regulación de la Caza de Ballenas, artículo, parágrafo 2.

21 Convenio Internacional para la regulación de la Caza de Ballenas, artículo III.

22 Resolución del 31 de marzo de 2014 de la Corte Internacional de Justicia en el proceso de Caza de ballenas en la Antártida (Australia c. Japón: Intervención de Nueva Zelanda) <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/148/18160.pdf>.

## C. CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)

La Convención tiene por objetivo velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Entró en vigor el primero de julio de 1975, pero fue aprobada por Panamá el 28 de octubre de 1977.<sup>23</sup>

Este acuerdo aplica regulaciones al comercio y transporte internacional de especies de fauna y flora silvestre, y busca proteger a aquellas con mayor grado de amenaza. Sus regulaciones, como principio fundamental<sup>24</sup>, solo se aplican a las especies incluidas en alguno de los tres apéndices o listados de especies.

Mediante la Ley N.º 24 (del 7 de junio de 1995), se establece la Legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones. De esta forma se regula todo lo relativo a la flora y fauna. En el 2004 se emite el Decreto Ejecutivo N.º 43, que reglamenta la Ley N.º 24 (del 7 de junio de 1995) y dicta otras disposiciones.<sup>25</sup>

El 1 de marzo de 2023 se estableció mediante la Ley N.º 317, la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas y sus Hábitats en la República de Panamá. Con esta regulación se busca fortalecer las acciones tendientes a garantizar la sobrevivencia de las especies.

Este es un ejemplo de la gestión encaminada a la protección de especies amenazadas que permite fortalecer la preservación de la biodiversidad.

De igual forma, Panamá ha avanzado en un sistema de control electrónico que genera mayores facilidades para la inspección y verificación de los permisos, además de la detección de los ilícitos. El reto es lograr completar el sistema con el que se cuenta en la actualidad.

## D. CONVENIO INTERNACIONAL PARA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN POR LOS BUQUES (Convenio MARPOL)

Existen diversas disposiciones recogidas en convenios internacionales que garantizan la protección del mar de fuentes contaminantes, hidrocarburos u otras. La República de Panamá es suscriptora del Convenio MARPOL (1973), mediante la Ley N.º 17 del 9 de noviembre de 1981.

Panamá ha instrumentalizado el cumplimiento del Convenio por medio de la Autoridad Marítima de Panamá, encargada de emitir las certificaciones de cumplimiento tanto a los buques que enarbolan el pabellón, como a las instalaciones portuarias y buques extranjeros que recalán en ellas.

Con la adopción de la Declaración de cero emisiones en la industria marítima para el 2050, del 13 de octubre de 2021, se reconoce la importancia de mitigar y trabajar para la reducción del impacto en los buques de nueva construcción en las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI).

Panamá, por la importancia de su registro de buques mercantes, reconoce la relevancia de aplicar medidas para la protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible de la actividad portuaria.

<sup>23</sup> Aprobada mediante la Ley N.º 14 (de 1977).

<sup>24</sup> CITES, artículo II.

<sup>25</sup> Desarrolla en el capítulo III las normas aplicables a CITES.

La Resolución N.º 107-OMI-0199-DGMM, emitida por la Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá el 6 de agosto de 2019, indica que el país, al ser Estado Rector de Puerto, tiene la obligación de supervisar del cumplimiento de las medidas establecidas en el Convenio MARPOL.

En este contexto, la responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos y la regulación correspondiente al fondo internacional de indemnización de dichos daños, también forman parte del marco legal de Panamá, mediante la adopción de los instrumentos internacionales que regulan las materias: la Ley N.º 96 (del 15 de diciembre de 1998) por la cual se aprueba el protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969, hecho en Londres el 27 de noviembre de 1992 y la Ley N.º 91 (del 15 de diciembre de 1998) por la cual se aprueba el Convenio Internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, dado en Bruselas, el 16 de diciembre de 1971 y el protocolo de 1992 que enmienda.

Relevante resulta el papel del Canal De Panamá, que trabaja de forma conjunta con la Autoridad Marítima de la nación, en observancia del Anexo VI del Convenio MARPOL referido a la contaminación atmosférica ocasionada por el transporte marítimo. La fijación de un límite mundial de contenido de azufre en el combustible utilizado por los buques de 0,50% masa/masa desde el 1 de enero de 2020 genera una responsabilidad de supervisión por parte del Estado Rector de Puerto.

Mediante la Resolución A.927(22), aprobada el 29 de noviembre de 2001 por la Organización Marítima Internacional, se establecieron las Zonas Especiales (ZE) en virtud del Convenio MARPOL 73/78 y las directrices para la determinación de las Zonas Marinas especialmente sensibles (ZMES).

Las ZE son cualquier extensión de mar en la que, por razones técnicas reconocidas en relación con sus condiciones oceanográficas y ecológicas, además del carácter particular de su tráfico marítimo, se hace necesario adoptar procedimientos especiales y obligatorios para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos, sustancias nocivas líquidas o basuras. En el período de sesiones N.º 60 del Comité Protección del Medio Marino (MEPC), se presentó la propuesta de creación de la ZE de la Región del Gran Caribe, aprobada con la consiguiente responsabilidad de la instalación de recepción de basuras, referidas al Anexo V del Convenio MARPOL.

En el marco de este convenio, la Organización Marítima Internacional designó Zonas Marinas Especialmente Sensibles<sup>26</sup> que requieren protección especial, por su importancia ecológica, socioeconómica o científica reconocidas ya que pueden ser vulnerables a los daños de las actividades marítimas internacionales. Esta regulación está estrechamente relacionada con las disposiciones de la CONVEMAR, específicamente con aquellas sobre protección al medio marino en el Capítulo XII. Además, en estas zonas se aplicarán medidas de organización del tráfico, prescripciones del Convenio MARPOL con respecto a la descarga y el equipo de petroleros y la instalación de servicios de tráfico marítimo.

Puntualmente en Panamá, el Parque Nacional Isla Coiba fue constituido mediante Ley N.º 44 (del 26 de julio de 2004) y se ha presentado la solicitud de ser incluido como una ZME, que aún no ha sido aprobada por la Organización Marítima Internacional.

## **E. CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO Y LA ZONA COSTERA DEL PACÍFICO SUDESTE**

En vista de la necesidad de proteger y preservar al medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste contra todos los tipos y fuentes de contaminación, Panamá adoptó mediante Ley N.º 4 del 25 de marzo de 1986 el Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste.

<sup>26</sup> OMI, Resolución A.982(24) adoptada el 1 de diciembre de 2005.

Este establece la necesaria cooperación en casos de contaminación resultante de situaciones de emergencias<sup>27</sup>. Indica el compromiso de promover y elaborar en común planes de emergencia para hacer frente a posibles incidentes de contaminación, en el ámbito geográfico<sup>28</sup> del convenio.

## **F. CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO DEL MEDIO MARINO DE LA REGIÓN DEL GRAN CARIBE, CONVENIO DE CARTAGENA**

El Convenio es adoptado por Panamá mediante la Ley N.º 13 (del 30 de junio de 1986), tomando en consideración la constante circulación de embarcaciones en las aguas entre el Mar Caribe, el lago Gatún y el Pacífico a través del Canal de Panamá. Promueve la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe. Asimismo, articula lo indicado por la CONVEMAR sobre la responsabilidad de cada Estado de proteger y utilizar el medio marino que se encuentra bajo su jurisdicción, teniendo en cuenta que en la región del Gran Caribe casi la totalidad del medio marino se encuentra dentro de una u otra ZEE de los Estados, y la gestión de estas áreas se encuentra bajo jurisdicciones nacionales.

Con el objetivo de prevenir y controlar la contaminación en el área de la región del Gran Caribe, las partes deben adoptar medidas relacionadas con las descargas desde buques<sup>29</sup>, incluyendo los vertimientos de desechos y otras materias desde buques, aeronaves o estructuras artificiales en el mar<sup>30</sup>, por desechos y descargas originadas por fuentes terrestres<sup>31</sup>, por la explotación y exploración de los fondos marinos y del subsuelo<sup>32</sup>, y por descargas en la atmósfera generadas por actividades realizadas en el territorio.<sup>33</sup>

El Convenio establece que deben aportarse de forma individual y conjunta las medidas apropiadas para establecer áreas protegidas que garanticen la protección y conservación de ecosistemas vulnerables y el hábitat de las especies diezmadadas.<sup>34</sup>

Otros aspectos regulados que guardan relación con las actividades económicas desarrolladas en los entornos marinos y zonas costeras de Panamá, son el establecimiento de criterios para la planeación de grandes proyectos de desarrollo y la evaluación de sus posibles impactos ambientales sobre las áreas protegidas por el Convenio.<sup>35</sup>

Especial relevancia tiene lo indicado en el artículo 13 del Convenio, que establece la importancia de cooperar en el desarrollo de programas de investigación científica y vigilancia; así como la obligación de proporcionar asistencia técnica, junto con la elaboración de planes de emergencia para hacer frente a los incidentes de contaminación (artículo 11).

## **G. CONVENCION SOBRE LA CONSERVACION DE LAS ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES (CMS)**

En vigor desde 1983, es la única convención global especializada en la conservación de las especies migratorias, su hábitat y sus rutas de migración. La CMS establece obligaciones para todos los Estados miembros de la Convención y promueve la acción concertada entre los Estados del área de distribución de muchas de las especies migratorias en peligro de extinción.<sup>36</sup>

27 Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, artículo 6.

28 Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, artículo 2.

29 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 5.

30 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 6.

31 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 7.

32 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 8.

33 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 9.

34 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 10.

35 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 12.

36 Observatorio CEPAL

Esta norma posee dos apéndices: el primero establece la lista de aquellas especies en peligro de extinción con evidencia científica y el segundo lista las especies en estado desfavorable. La convención es una excelente herramienta para la conservación efectiva de las tortugas marinas, dado su mandato sobre especies migratorias. Además, complementa las disposiciones de CONVEMAR y CITES.

Este instrumento internacional fue aprobado por Panamá, por la Ley N.º 5 (del 3 de enero de 1989). En él se reconoce como principio fundamental la importancia de la conservación de las especies migratorias, las medidas sobre sus áreas de distribución y la atención a las especies migratorias.<sup>37</sup>

## **H. CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL, ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS (Convención RAMSAR) Y EL PROTOCOLO CON VISTAS A MODIFICARLA**

La protección de humedales, como norma nacional, se aprobó mediante la Ley N.º 6 (del 3 de enero de 1989), y en el 2007, por medio de la Resolución AG 0038 de la Autoridad Nacional de Ambiente<sup>38</sup>, se estableció el Comité Nacional de Humedales de la República de Panamá, como instrumento para que en conjunto con la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá se trabajara de forma interinstitucional las políticas de Humedales y la aplicación de la Convención Ramsar.

El Decreto Ejecutivo N.º 127 (del 18 de diciembre de 2018) establece la Política Nacional de Humedales de la República de Panamá. En cumplimiento de la Constitución Política y en apego a la Convención Ramsar, la política tiene como objetivo garantizar una gestión integral y sostenible de los humedales, evitando 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 <sup>39</sup>.

Panamá cuenta con treinta y nueve (39) humedales de los cuales cinco (5) tienen una superficie de 220,737 hectáreas, y han sido declarados de importancia internacional (sitios Ramsar).<sup>40</sup> Dichas áreas, junto con sus zonas de influencia son críticas para el desarrollo de actividades productivas y brindan importantes servicios ecosistémicos.

## **I. PROTOCOLO PARA LA CONSERVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS Y COSTERAS PROTEGIDAS DEL PACÍFICO SUDESTE**

El protocolo, adoptado mediante la Ley N.º 11 (del 18 de junio de 1991), reconoce la necesidad de establecer medidas apropiadas como mecanismo para el desarrollo de una política regional de la conservación de ecosistemas del Pacífico Sudeste. Este instrumento tiene como objetivo proteger y preservar no solo ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor único, sino también la flora y fauna amenazadas por agotamiento y extinción.<sup>41</sup>

El protocolo nace como un instrumento para el desarrollo del Convenio, la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste, y establece como su ámbito de aplicación el área marítima del Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas marinas.<sup>42</sup>

37 CMS, artículo II.

38 Reorganizada y constituida en Ministerio de Ambiente de Panamá.

39 Política Nacional de Humedales, Panamá. Artículo 2.

40 La parte Este de la bahía de Panamá, el golfo de Montijo, San San- Pond Sak, Punta Patiño y Damani Guariviara.

41 Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, preámbulo.

42 Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, artículo 1.

Por otro, lado, determina la necesidad de realizar estudios orientados a la rehabilitación del medio marino o repoblamiento de fauna y flora en casos necesarios, para lo que deben establecerse áreas bajo protección con manejo íntegro sobre la base de estudios e inventarios de los recursos del Estado con miras al desarrollo sostenible, dando cabida a la prohibición de actividades que puedan causar efectos adversos.<sup>43</sup>

## **J. ACUERDO PARA LA CREACIÓN DEL INSTITUTO INTERAMERICANO PARA LA INVESTIGACIÓN DEL CAMBIO GLOBAL**

El Acuerdo crea en 1992 una organización intergubernamental regional, con el objetivo<sup>44</sup> de promover la investigación científica y el desarrollo de capacidades en materia del cambio climático global, afianzada la cooperación regional como mecanismo para complementar esfuerzos nacionales y globales. Aprobado por la Ley N.º 23 (del 10 de diciembre de 1993) de la República de Panamá, establece que “el Instituto tendrá una agenda científica en constante evolución que refleja un adecuado equilibrio entre las diversas áreas biogeográficas de importancia científica, que integre la investigación científica, económica y sociológica y que centre su atención en los temas regionales determinados por la conferencia de las Partes”.<sup>45</sup>

En lo que respecta al cambio climático global, el instituto se centra en observar, documentar y comprender los procesos que modifican la composición química de la atmósfera, los océanos y el agua dulce y cómo estos cambios producen impactos en la productividad y el bienestar humano.

## **K. CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB)**

La República de Panamá aprobó a través de la Ley N.º 2 (del 12 de enero de 1995) el convenio que había sido hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y establece como objetivos fundamentales la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

La adopción del CDB dio lugar a la elaboración en 2018 de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2050 (EPANB), con un total de 26 acciones, estructuradas en cinco ejes estratégicos: conservación y restauración, reducción de presiones a la biodiversidad; conocimiento, conciencia y educación ambiental; uso y manejo sostenible e integración y gobernanza. Con esta estrategia Panamá busca encaminarse al cumplimiento de las 20 metas Aichi<sup>46</sup> para la diversidad biológica y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).<sup>47</sup>

La referida Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2050 (EPANB) reflejan, entre otras cosas, las medidas establecidas en el convenio; integrando, en lo posible, la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.<sup>48</sup>

Es relevante señalar que para el desarrollo de esta Estrategia Nacional de Biodiversidad<sup>49</sup>, la participación de mujeres representantes de pueblos indígenas marca la incorporación de la perspectiva de género y el empoderamiento de la mujer, como uno de los actores fundamentales para la protección de los recursos genéticos del país.

43 Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, artículo 2.

44 Acuerdo IAI, artículo II.

45 Acuerdo IAI, Agenda Científica, artículo III.

46 Metas generadas durante la COP 10 sobre biodiversidad llevada a cabo en Aichi, Japón, en 2010.

47 Política Nacional de Océanos de Panamá, Estrategia y Plan de Acción Nacional.

48 CDB, artículo 6.

49 Decreto Ejecutivo N.º 128 (del 18 de diciembre de 2018).

## L. CONVENIO REGIONAL SOBRE CAMBIOS CLIMÁTICOS

Este convenio suscrito a nivel regional, desde 1993, se convierte en un compromiso, al ser los Estados conscientes de que el cambio climático es uno de los problemas más graves que enfrenta la humanidad, que sus impactos ponen en peligro el desarrollo económico y social, y que además aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones y sus medios de vida<sup>50</sup> Fue firmado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Este instrumento se convierte en el punto de partida para la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC), Plan de Acción 2018-2022. La estrategia responde a la necesidad regional de hacer frente a la amenaza del cambio climático, con miras a reducir la vulnerabilidad ecológica, social y económica, mediante la adaptación, prevención y reducción de los impactos negativos. Además, sienta las bases para el Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PRREVDA) del Sistema de la Integración Centroamericana.

## M. CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD)

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) fue constituida con la misión de desarrollar un régimen regional de cooperación e integración ambiental que contribuyera a mejorar la calidad de vida de las poblaciones de sus Estados Miembros. Su accionar ha respondido a los Planes Ambientales de la Región Centroamericana (PARCA); el primero fue adoptado en 1999 para el período 2000-2004, y estuvo orientado a operativizar la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) e iniciar la consolidación de la CCAD en su conjunto. El PARCA II, abarcó el período 2005-2009 y planteó un abordaje centrado en el desarrollo de instrumentos para la gestión ambiental y en el establecimiento de alianzas regionales intersectoriales. El PARCA III 2010-2014, se enfocó en la gobernanza ambiental. Dado que su vigencia finalizó, el Consejo de ministros acordó formular una Estrategia Regional Ambiental con vigencia 2015-2020.<sup>51</sup>

La Ley N.º 52 (del 12 de julio de 1996) aprueba el Convenio Constitutivo de la CCAD firmado en San José, Costa Rica el 12 de diciembre de 1989. El convenio tiene como misión fortalecer la integración regional en materia ambiental con el fin de impulsar el desarrollo de la región por la senda de la sustentabilidad económica, social y ecológica.

La CCAD actúa regionalmente procurando armonizar las políticas y sistemas de gestión ambiental y promoviendo posiciones comunes, concertadas ante los foros regionales y mundiales. Está integrada por los ministros de Recursos Naturales y Ambiente de la región, y por medio del trabajo conjunto busca fortalecer la región ante la vulnerabilidad del cambio climático. Asimismo, los países buscan alinearse en materia ambiental para presentar propuestas como bloque y lograr apoyo con financiamiento de organismos internacionales para el desarrollo de proyectos tendientes a enfrentar el cambio climático y la protección a la biodiversidad de Centroamérica.

El Comité Técnico de Biodiversidad de la CCAD ha generado la Estrategia Regional para Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica, actualizada al 2022, como instrumento para la coordinación de las acciones políticas e institucionales encaminadas a la conservación, uso sostenible y distribución equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad.

El trabajo de la CCAD incluye el desarrollo de una estrategia regional ambiental marco de 2015-2020; reconoce de esta forma los desafíos a los que se enfrenta la región e impulsa una economía amigable con el ambiente, comprendiendo que los problemas de sostenibilidad requieren del cumplimiento de parámetros inclusivos y equitativos. Este proceso participativo contempla la coordinación, participación y colaboración regional.

<sup>50</sup> Declaración de San Pedro Sula, 28 de mayo de 2008.

<sup>51</sup> <https://www.sica.int/ccad/breve.aspx>.

En ella se abordan las líneas estratégicas de: cambio climático y gestión del riesgo; bosques, mares y biodiversidad; gestión integral del recurso hídrico; calidad ambiental; comercio y ambiente; al igual que mecanismos de financiamiento para el cumplimiento de las estrategias identificadas.

## **N. PROTOCOLO AL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO**

Este instrumento de gobernanza de carácter regional busca posibilitar la adhesión a la CCAD de cualquier Estado del Istmo Centroamericano, con la finalidad de facilitar la colaboración y la cooperación para la protección de los ecosistemas del área.

El protocolo fue suscrito el 16 de julio de 1991 en San Salvador por los cinco países miembros originales<sup>52</sup> y permitió el ingreso de Panamá a la CCAD, así como de Belice y República Dominicana, con el objetivo de fortalecer la cooperación con enfoque regional del uso óptimo y racional de los recursos naturales del área, el control de contaminación, el restablecimiento del equilibrio ecológico, y la finalidad de garantizar una mejor calidad de vida a la población del Istmo Centroamericano, procurando una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

Desde el 1 de abril de 2021, hasta octubre del mismo año, Panamá asumió la Secretaría Ejecutiva-*pro tempore* de la CCAD, por un período de seis meses. Los países miembros rotan la Secretaría por dicho período con miras a impulsar la agenda ambiental regional en el marco de la cooperación e integración hacia un desarrollo sostenible basado en la gestión ambiental.

## **O. PROTOCOLO RELATIVO A LAS ÁREAS Y FLORA Y FAUNA SILVESTRES ESPECIALMENTE PROTEGIDAS DEL CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO DEL MEDIO MARINO EN LA REGIÓN DEL GRAN CARIBE (SPAW<sup>53</sup>)**

El protocolo, hecho en Kingston, Jamaica el 18 de enero de 1990, entró en vigor el 17 de junio de 2000, pero Panamá lo había aprobado desde 1996, mediante la Ley N.º 42 de 5 de julio de ese año. Este protocolo desarrolla lo relacionado con las zonas especialmente protegidas<sup>54</sup>, estableciendo que se tomarán acciones para el manejo sostenible de las áreas que requieren protección para salvaguardar su valor especial, además de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción.

Indica que el establecimiento de áreas protegidas tiene como objetivo conservar los recursos naturales de la Región del Gran Caribe y fomentar el uso ecológicamente racional y apropiado de estas áreas.<sup>55</sup>

El protocolo incluye anexos con los listados de especies que requieren protección, en el Anexo I, Flora; en el II, Fauna marina y costera protegida; y en el Anexo III, Flora y fauna mantenidas a nivel sostenible. Asimismo, incluye disposiciones correspondientes al establecimiento de áreas protegidas y zonas de amortiguación para la conservación *in situ* de vida silvestre, medidas de cooperación, tanto nacional como regional, para la protección de especies exóticas o genéticamente alteradas, evaluación del impacto ambiental, investigación, educación, entre otros temas.

52 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

53 *Specially Protected Areas and Wildlife*, siglas en inglés.

54 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, artículo 19.

55 Protocolo relativo a las Áreas, Flora y Fauna Silvestres especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, artículo 4.

La implementación del protocolo ha propiciado el desarrollo del Programa Ambiental del Caribe, que alberga la Secretaría del Convenio de Cartagena. Desde el 2015 Panamá forma parte del Programa Ambiental del Caribe, que brinda respaldo a los proyectos nacionales y regionales sobre basura marina, al igual que apoyo al fortalecimiento de la gobernanza.

## **P. PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA DEL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA**

Es uno de los protocolos adicionales al CDB, dirigido a garantizar la manipulación y el transporte seguro de los organismos vivos modificados<sup>56</sup>, considerando los posibles riesgos para la salud humana.

Forma parte de la gobernanza panameña, fue adoptado por la Ley N.º 72 (del 26 de diciembre de 1991) y, luego con la Ley N.º 48 (de agosto de 2002), que crea la Comisión Nacional de Biodiversidad para los Organismos Genéticamente Modificados y dicta otras disposiciones, en la que se establece la Comisión Nacional de Bioseguridad para OGM<sup>57</sup>, al mismo tiempo define las competencias institucionales (artículo 19) y establece la creación de comités sectoriales para las áreas agrícola, ambiental y de salud pública.

## **Q. CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS DEL PACÍFICO NORDESTE**

Este instrumento, hecho en la ciudad de Antigua, Guatemala, el 18 de febrero de 2002, fue acogido mediante la Ley N.º 28 (del 26 de marzo de 2003), con el principal objetivo 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.<sup>58</sup>

Establece obligaciones generales<sup>59</sup> y medidas de protección para evitar el deterioro marino<sup>60</sup>, procedimientos en caso de contaminación y la creación de canales de cooperación científica definidos de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.<sup>61</sup>

## **R. CONVENCION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMISION INTERAMERICANA DEL ATUN TROPICAL (Convención de Antigua)**

La Convención para el Fortalecimiento de la Comisión Interamericana del atún tropical (Convención de Antigua), fue hecha en Washington el 14 de noviembre de 2003, a fin de fortalecer y remplazar la Convención de 1949 entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica, con el objetivo de asegurar la conservación y el uso sostenible a largo plazo de las poblaciones de peces de atunes y especies afines.<sup>62</sup> La Convención de Antigua tiene como base la CONVEMAR y es aprobada por Panamá mediante la Ley N.º 11 (del 23 de enero de 2007).

56 Artículo 1 de la Ley N.º 72 (del 26 de diciembre de 2001), por la cual se aprueba el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio Sobre la Diversidad Biológica.

57 Es una planta, animal o microorganismo y otro organismo cuya genética ha sido modificada utilizando corte y empalme genético, modificación genética o tecnología transgénica.

58 Artículo 1.

59 Artículo 5.

60 Artículo 6.

61 Artículo 2 de la Ley N.º 28 (del 26 de marzo de 2003) por la cual se aprueba el Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste.

62 Convención de Antigua, Artículo II.

El Decreto 239 (del 16 de julio de 2010), instrumenta la convención al regular la pesca de atunes con redes de cerco en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá y la limita a las restricciones convenidas por la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) y a la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA)<sup>63</sup>.

De igual forma, indica la norma que las embarcaciones de bandera panameña del servicio exterior deberán obtener licencia de pesca de atún (se entiende que, con otras artes de pesca, no redes de cerco), siempre que su capacidad no sea mayor a 150 toneladas de registro neto<sup>64</sup>. De igual forma, la Resolución Administrativa de ARAP N.º 003 (del 7 de enero de 2004), dispone que solamente podrán desarrollar su actividad en un área de la Zona Económica Exclusiva de Panamá las embarcaciones de bandera extranjera<sup>65</sup> y bandera panameña de Servicio Internacional con Licencia de Pesca de Atún en aguas jurisdiccionales de la República de Panamá.

La ley N.º 44 (del 26 de julio de 2004), por la cual se crea el Parque Nacional Coiba y se dictan otras disposiciones, crea una zona de exclusión en el área del Pacífico panameño al norte del paralelo 06º30'0",<sup>66</sup> donde se prohíbe la utilización de redes de cerco<sup>67</sup> para la pesca de atún, además de una Zona Especial de Protección Marina en un polígono que incluye la Isla Montosa y el banco Hannibal.

## S. CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS

Esta Convención, como un mecanismo de cooperación internacional, suscrita en Caracas, Venezuela el 1 de diciembre de 1996, entró en vigor en el año 2001. Reconoce las amenazas a la supervivencia que enfrentan las tortugas marinas y la necesidad de implementar medidas entre Estados, para su conservación y protección. La República de Panamá la adoptó por medio de la Ley N.º 8 (del 4 de enero de 2008).

Para lograr los objetivos de la convención se insta a los Estados a tomar la mejor evidencia científica disponible, en conjunto con las características ambientales, socioeconómicas y culturales para tomar las medidas necesarias.<sup>68</sup>

Propone medidas tales como: prohibición de la captura y comercio de las tortugas marinas, reducción de la captura incidental, el fomento de la investigación científica y la promoción de la educación ambiental.<sup>69</sup>

Panamá ha generado numerosa regulación para la protección de las tortugas marinas, entre ellas el Decreto Ejecutivo N.º 4 (del 31 de enero de 1992), que dicta medidas para reducir la mortalidad incidental de tortugas marinas en las operaciones de pesca de camarón por arrastre; el Decreto Ejecutivo N.º 29 (del 1 de abril de 1996), que establece el uso obligatorio de dispositivos excluidores de tortugas (DET) y dicta otras medidas para reducir la captura y mortalidad incidental de las tortugas marinas en las operaciones de pesca de camarón por arrastre; y el Decreto Ejecutivo N.º 20 (del 29 de marzo de 1992), que dicta medidas para la conservación de las tortugas marinas del Atlántico occidental y el Caribe, así como la Resolución DM-0031 de 2017 (del 27 de enero de 2017), que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas en la República de Panamá.

63 Convención de Antigua, Artículo II.1998), por la cual se aprueba el Convenio Internacional para la conservación del Atún del Atlántico, hecho en Río de Janeiro, el 14 de mayo de 1996.

64 Licencias expedidas por la ARAP, por un (1) año prorrogable.

65 Listadas en el Anexo de la Resolución ADM N.º 003 (del 7 de enero de 2014).

66 La ley N.º 44 (del 26 de julio de 2004), por la cual se crea el Parque Nacional Coiba y se dictan otras disposiciones, artículo 11.

67 Extendido a todas las aguas jurisdiccionales mediante el Decreto 239 del 16 de julio de 2010.

68 Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, artículo II.

69 Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, artículo IV.

## **T. ACUERDO DE NUEVA YORK DE 04 DE AGOSTO DE 1995, SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 10 DE DICIEMBRE DE 1982 RELATIVAS A LA CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DE LAS POBLACIONES DE PECES TRANSZONALES Y LAS POBLACIONES DE PECES ALTAMENTE MIGRATORIOS (UNFSA)<sup>70</sup>**

Este instrumento jurídico es considerado uno de los tratados multilaterales más importantes, al ser un acuerdo de implementación de la CONVEMAR, cuyo objetivo es asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces que se movilizan en áreas dentro y fuera de la ZEE (transzonales) y altamente migratorias, mediante la aplicación efectiva de disposiciones pertinentes<sup>71</sup>.

Los principios generales<sup>72</sup> establecidos para cooperar en la conservación y ordenación por parte de los Estados descansan en preceptos originarios de la CONVEMAR, tales como: asegurar la supervivencia a largo plazo de las poblaciones mediante la promoción de su aprovechamiento sostenible, garantizar que las medidas adoptadas se fundamenten en datos científicos fidedignos; y fomentar el seguimiento del principio de precaución en los términos del artículo 6 del acuerdo.

En sus artículos 21 y 22 aborda cuestiones relacionadas con los procedimientos de cooperación subregional y regional para los fines de la ejecución del acuerdo. De especial relevancia para Panamá, respecto a las particularidades de tráfico marítimo y su flota, resulta la disposición sobre medidas adoptadas por los Estados distintos del Estado de Pabellón respecto a buques que hayan incurrido en actividades contrarias a las medidas regionales de conservación y ordenación<sup>73</sup>, las cuales deberán ser proporcionales a la gravedad de la infracción.

Panamá ratificó el acuerdo mediante la Ley N.º 64 (del 29 de octubre de 2008), y de esta forma cuenta con un mecanismo jurídico para establecer medidas de conservación y ordenación, resultado de la cooperación; de forma tal que la pesca y las actividades relacionadas con ella se lleven a cabo teniendo en cuenta aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes.<sup>74</sup>

## **U. CÓDIGO DE CONDUCTA DE LA FAO SOBRE LA PESCA RESPONSABLE (1995)**

Este instrumento es de carácter voluntario y fue adoptado por Panamá mediante Resuelto/ARAP N.º 003 (del 18 de noviembre de 2009); en conjunto con el Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada<sup>75</sup> (PAI-INDNR).

El Código establece los principios y normas internacionales que permiten la adopción de prácticas responsables dirigidas a la explotación y producción sostenible de los recursos acuáticos vivos, basados en la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, tal y como lo indica en su artículo 1 sobre la naturaleza y el ámbito de aplicación del instrumento.

<sup>70</sup> Según sus siglas en inglés.

<sup>71</sup> Acuerdo de Nueva York, 1995, artículo 2.

<sup>72</sup> Acuerdo de Nueva York, 1995, artículo 5.

<sup>73</sup> Acuerdo de Nueva York, 1995, artículo 21, numeral (16).

<sup>74</sup> Artículo 3 y 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (del 10 de diciembre de 1982), Relativas a la conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, aprobado por la Ley N.º 64 (de 2008).

<sup>75</sup> Ley N.º 43 (del 14 de septiembre de 2016).

En su artículo 6, numeral 6.2 establece preceptos sobre la ordenación de la pesca. Ello lo convierte en guía para el manejo y desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura como un mecanismo directamente relacionado con la seguridad alimentaria. Sus disposiciones incluyen principios orientadores y directrices que buscan ser aplicables a la conservación, ordenación y desarrollo de las pesquerías. Por lo tanto, el código se constituye en una base para el crecimiento azul, que tiene como objeto generar un entorno favorable para los sectores pesqueros y acuícolas de forma que se conviertan en administradores de los recursos.

Además, este instrumento jurídico se ha convertido en el precursor de la Política Regional Centroamericana, generando reglamentos e instrumentos tales como el Registro Pesquero y Acuícola, el Ordenamiento Regional de la Pesquería de la Langosta del Caribe y el Seguimiento y control Satelital de las Embarcaciones Pesqueras.<sup>76</sup>

En las normas destaca el establecimiento de las prácticas poscaptura y el comercio internacional responsable<sup>77</sup>, vinculados a los principios, derechos y obligaciones que se establecen en el Acuerdo que crea la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>78</sup>, mediante la firma del Acuerdo de Marrakech el 15 de abril de 1994, que entró en vigor el 1 de enero de 1995.

## V. CONVENIO INTERNACIONAL PARA EL CONTROL Y LA GESTIÓN DEL AGUA DE LASTRE Y LOS SEDIMENTOS DE LOS BUQUES, 2004

Este convenio fue adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI) el 27 de febrero de 2004, y la adhesión de la República de Panamá se dio el 19 de octubre de 2016 por medio de la Ley N.º 41 (del 12 de septiembre de 2016)<sup>79</sup>.

En su preámbulo reitera el artículo 196 de CONVEMAR, que estipula “los Estados tomarán todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por la utilización de tecnologías bajo su jurisdicción o control, o la introducción intencional o accidental en un sector determinado del medio marino de especies extrañas o nuevas que puedan causar en él cambios considerables y perjudiciales”.

De igual forma, este instrumento toma como bases al Convenio de Diversidad Biológica y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, como mecanismos globales de prevención encaminados a la conservación y utilización sostenible de los ecosistemas marinos y costeros.

La aplicación del convenio para Panamá representa la revisión y aprobación de los planes de manejo de aguas de lastres de todos los buques pertenecientes a su flota, función que la AMP designa a las Organizaciones Reconocidas (OR). En el aspecto portuario, genera la obligatoriedad de instalaciones de recepción de sedimentos<sup>80</sup> en los puertos y terminales designados por el Estado para trabajos de reparación o limpieza de aguas de lastres, para lo cual la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares emitió los requisitos para obtener las licencias que permiten operar estas instalaciones desde el 19 de abril de 2017.

Debido a que Panamá delimita con las ZEE de Colombia y Costa Rica, ha tomado en consideración a estos países en la designación de un área para el cambio de aguas de lastres. Además, se suma la importancia del Canal de Panamá, por el cual transitan alrededor 13,342 buques al año. Es por esta razón que el país se sumó al proyecto *Asociaciones GloBallast*, destinado a la generación de políticas y arreglos institucionales para la aplicación del convenio.

76 OSPESCA, Código de Ética para la Pesca y Acuicultura Responsable en los Estados del Istmo Centroamericano. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjO-dzXu4v-AhXUtTEKHWpFCc8QFnoECAkQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.sica.int%2Fdownload%2F%3F74954&usg=AOvVaw1cEiTLq68ku4NpfjQ9sUOp>.

77 Código Conducta FAO, artículo 11.

78 Adoptado por la República de Panamá mediante la Ley N.º 55 (del 9 de septiembre de 2015). Gaceta Oficial N.º 27865-A del 10 de septiembre de 2015.

79 Gaceta Oficial N.º 28117-B (del 14 de septiembre de 2016).

80 Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques.

Asimismo, ha desarrollado herramientas y directrices para lograr los objetivos del convenio, como son:

- Resolución J.D. N.º 002-2017, por la cual se aprueba el Costo de las Certificaciones, Servicios de Documentación y Técnicos Brindados y/o Expedidos por la Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá y cualquiera otra Representación Autorizada por la Autoridad Marítima de Panamá, relacionados con el Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques (2004).
- Resolución J.D. N.º 013-2017, por la cual se establecen los Derechos a Pagar por la Expedición del Certificado de Licencia para el Uso de Formatos Electrónicos del Rol de Tripulación, el Libro de Registro de Hidrocarburos y Emisiones, El Diario Oficial de la Navegación y el Libro de Registro del Agua De Lastre, la Apertura Oficial del Libro de Registro del Agua de Lastre y la Evaluación y Reconocimiento de Compañías Fabricantes y/o Proveedoras de Sistemas para Libros Electrónicos.
- Resolución N.º106-41-Dgmm, por la cual se Implementan las Medidas para el Reconocimiento y la Certificación de los Buques Registrados en la Marina Mercante Nacional con Arqueo Bruto Igual o Superior a 400, así como también aquellos Buques de Bandera Panameña que visiten Puertos de Países que hayan ratificado el Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques (2004); y aquellos Buques de cualquier bandera que se encuentren navegando en aguas jurisdiccionales panameñas.

Finalmente, por medio de la Resolución Administrativa N.º 138 (del 16 de agosto de 2017) se reglamenta el Convenio, estableciendo el proceso de los reconocimientos, certificaciones e inspecciones a los buques<sup>81</sup> tanto de bandera panameña, como extranjeros, en función del ejercicio de las responsabilidades como estado rector de puerto.

## **W. FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA DEL TURISMO**

En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP26<sup>82</sup>, se generó el acuerdo entre la Organización Mundial de Turismo de las Naciones Unidas (OMT), el gobierno de Panamá y el grupo empresarial *Network of Ocean Ambassadors Headquarters* (NOAH)<sup>83</sup>, con la finalidad de implementar el Fondo de las Naciones Unidas para la Neutralidad Climática del Turismo.

Este instrumento busca la financiación de respuestas a problemas de emergencia climática, y Panamá se propone reforzar su compromiso con la conservación y regeneración de los ecosistemas, generando a su vez oportunidades de crecimiento del turismo que promueva desarrollo directo de comunidades locales, lo anterior en el marco de su designación como uno de los tres países carbono negativo del mundo.

La incorporación a este Acuerdo permite ser parte de un estudio para estimar las reservas de “carbono azul” en manglares y pastos marinos de áreas protegidas de Panamá, al igual que las reservas de carbono en los humedales. Sumado a lo anterior, el instrumento contempla a Panamá como la sede del Mercado Inteligente de Intercambio de Carbono (MIIC).

## **X. ORGANIZACIÓN REGIONAL DE PESCA DEL PACÍFICO SUR - SPRFMO<sup>84</sup>**

La Convención para la Conservación y Manejo de los Recursos Pesqueros de la Alta Mar del Pacífico Sur fue adoptada el día 14 noviembre de 2009 en la ciudad de Auckland, Nueva Zelanda. Mediante ella se crea la Organización Regional de Administración Pesquera para la Alta Mar del Pacífico Sur, que regula los recursos pesqueros del área de la Convención.

<sup>81</sup> Reglamento del Convenio Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastres y los Sedimentos de los buques, 2004. Título II.

<sup>82</sup> Realizada en Glasgow del 31 de octubre al 12 de noviembre de 2021.

<sup>83</sup> Dedicados a construir plataformas para adecuar el ecosistema marino y salvar océanos a escala global.

<sup>84</sup> Por sus siglas en inglés.

Entró en rigor el 24 de agosto de 2012. Panamá ha depositado su instrumento de adhesión el 7 de junio de 2022. El objetivo es asegurar la conservación y manejo sustentable de los recursos pesqueros y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en el largo plazo.

La Convención define a los recursos pesqueros como todos los peces que se encuentran en la zona del Convenio, incluidos los moluscos, crustáceos, y otros recursos marinos vivos, pero excluye a:

- a. Las especies sedentarias, en la medida en que estén sujetas a la jurisdicción nacional de los Estados ribereños, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 77 de la CONVEMAR.
- b. Las especies altamente migratorias que figuran en el anexo I de la CONVERMAR.
- c. Las especies anádromas y catádromas.
- d. Los mamíferos marinos, reptiles y aves marinas.

El artículo 20 incluye varias medidas de conservación y manejo, con disposiciones sobre el control o eliminación de la pesca excesiva y la capacidad de la misma; medidas para proteger del impacto de la pesca el hábitat y los ecosistemas marinos en que se encuentran los recursos pesqueros y las especies incidentales asociadas o dependientes; así como factores que la Comisión SPRFMO debe considerar para determinar una captura total o un esfuerzo total permisibles de pesca respecto de cualquier recurso pesquero.

Otros temas de relevancia para Panamá son regulados en el Convenio, a saber: participación en la captura de recursos pesqueros (artículo 21), pesquerías nuevas o exploratorias (artículo 22), deberes del Estado pabellón (artículo 25), obligaciones del Estado del puerto (artículo 26), supervisión, cumplimiento y ejecución (artículo 27), programa de observadores (artículo 28), entre otros.

## Y. COMPILACIÓN DE INSTRUMENTOS

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 donde el país es Estado Parte.<sup>85</sup>

CONVENIO, CONVENCION, ACUERDO, PROTOCOLOS	PROMULGACION	RATIFICACION POR PANAMA
Convenio para el Establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical	03/03/1950	20/04/1954
Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe	11/10/1986	07/10/1987
Convenio para la Protección del Medio Ambiente y la Zona Costera del Pacífico Sudeste	19/05/1986	23/07/1986
Protocolo para la Protección del Pacífico Sudoriental contra la Contaminación Radioactiva	21/09/1989	27/03/1991

<sup>85</sup> Fortalecimiento de la capacidad técnica de la Unidad Ambiental, por medio de Guías técnicas para Evaluación de Impacto Ambiental. Anexo 6: Aspectos Legales. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras del Pacífico Sudoriental	21/09/1989	08/08/1991
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central	05/06/1992	26/05/1995
Convenio Regional sobre Cambio Climático	29/10/1993	06/05/1995
Convenio Constitutivo de la Comisión de Ambiente y Desarrollo y su protocolo (CCAD)	12/12/1989	10/09/1996
Acuerdo Regional sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos	11/12/1992	22/06/1995
Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	16/07/1991	10/09/1996
Protocolo Relativo a las Áreas, Flora y Fauna Silvestres especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe	18/01/1990	27/09/1996
Convenio Constitutivo de la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	15/03/1991	11/12/1991
Acuerdo para la Creación del Instituto para la Investigación sobre el Cambio Global	13/05/1992	11/01/1994
Convenio Internacional para prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos	12/05/1954	25/09/1963
Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos	29/11/1969	07/01/1976
Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en caso de Accidentes que causen Contaminación por Hidrocarburos	29/11/1969	07/01/1976
Tratado sobre Prohibición de Empleo de Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo	11/01/1971	20/03/1974
Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)	02/02/1971	26/11/1990

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxinas y sobre su Destrucción	10/04/1972	20/03/1974
Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	16/11/1972	03/03/1978
Convenio sobre la Prevención de la Contaminación por Vertidos de Desechos y otras Materias	29/12/1972	31/07/1975
Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES)	03/03/1973	17/08/1978
Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por Buques (MARPOL)	02/11/1973	02/10/1983
Protocolo relativo al Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques	07/02/1978	20/02/1985
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)	23/06/1979	20/02/1989
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	10/12/1982	01/07/1996
Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	07/08/1994	29/10/2008
Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	09/05/1992	23/05/1995
Convención sobre la Diversidad Biológica	05/06/1992	17/01/1995
Protocolo con vistas a modificar la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar)	03/12/1982	26/11/1990
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica	24/01/2000	01/05/2002
Convenio Internacional para el Control de la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques	13/02/2004	19/10/2016



Foto proporcionada por el Ministerio de Ambiente de Panamá, Dirección de Costas y Mares.

## 2. Gobernanza nacional del océano

### 2.1 Conservación y utilización de los recursos vivos, incluidas la pesca y la acuicultura

#### a. Perfil del sector y relevancia para Panamá desde una perspectiva ecológica, económica y social

La riqueza de la biodiversidad en la República de Panamá la coloca como un actor relevante en la participación global y regional con respecto a políticas de conservación. Esto a su vez genera la responsabilidad de mantener instrumentos jurídicos a nivel nacional que se constituyan en las bases sólidas sobre las cuales gestionar la sostenibilidad, productividad y conservación.

Lo anterior nos lleva a un análisis de la normativa vigente, partiendo de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece un Régimen Ecológico, contenido en los artículos 118 al 121 de la Carta Magna, y contempla directrices encaminadas a la conservación y protección de los recursos marinos y costeros.

La pesca tiene como característica principal que la gran mayoría del sector se desempeña en el sector artesanal, y el industrial tiene una marcada vocación a la exportación. Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la mayoría de las pesquerías se clasifican en: las de especies altamente migratorias, en especial el atún; las de especies pelágicas (que se alimentan en la superficie y conforman grandes cardúmenes, como la anchoa y la sardina); las

pesquerías de poblaciones bentónicas (que se alimentan en el fondo del mar, como la merluza encontrada en la plataforma continental extendida); y las pesquerías costeras e interiores, incluidas las realizadas en arrecifes.<sup>86</sup>

Esta composición lleva a cada uno de los sectores a enfrentar distintos problemas y desafíos en términos de sostenibilidad, por ello, el desarrollo de la normativa y las acciones deben tomarse para proteger los componentes de estos ecosistemas marinos.

La Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) es la institución gubernamental con competencias en el sector pesquero y acuícola con funciones para custodiar los recursos acuáticos que son propiedad del Estado, y a la vez actúa como facilitadora de los procesos de administración.

El Diálogo Nacional por la Pesca es uno de los productos del Plan de Acción para la Sostenibilidad de la Pesca en Panamá, mediante el cual se ha generado una nueva Ley de Pesca. Es importante recordar que el sector pesquero panameño, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), contribuye a la oferta de alimentos y a la seguridad alimentaria del país, la pesca constituye el único medio de vida para muchos, ya que genera ocupación laboral para alrededor de 44,800 personas en el país, de los cuales alrededor del 11% corresponden a pesca en aguas continentales y el resto a pesca marina<sup>87</sup>. De este total de trabajadores, se estima que el 11% son mujeres.

Según Garcés (2021), las capturas principales están constituidas por dos grupos de especies: atún, el 54%, y pequeños pelágicos, 43%. Con respecto a la pesca industrial, es destacable la flota de barcos camaroneros, bolicheros y palangreros, estos últimos dedicados a la pesca del pargo, mero, tiburón, dorado y atún<sup>88</sup>.

Con respecto a la maricultura, cobran especial importancia las certificaciones de la ASC<sup>89</sup> que establecen estándares para garantizar la preservación del medio ambiente, la biodiversidad, teniendo buenas condiciones de trabajo.

Las exportaciones de pescados y mariscos desde Panamá disminuyeron de USD 425.6 millones en 2005 a USD 111.5 millones en el 2018, lo que representa una disminución del 73.8%<sup>90</sup> según el Banco Interamericano de Desarrollo. Se presume que estas disminuciones tienen su origen en la sobreexplotación de las especies costeras y marinas, la contaminación de los ecosistemas y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), además del cambio climático. De allí, la necesidad del establecimiento de políticas y estrategias con el interés de generar una intervención en la situación y promover el desarrollo sostenible tanto del sector pesquero como de la maricultura.<sup>91</sup> En este sentido, una de las acciones en esta línea ha sido la promulgación de la Ley N.º 204 (del 18 de marzo de 2021), que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones, la cual será desarrollada en las siguientes secciones.

86 Castrejón M., Bucaram, S. (2020). Diagnóstico integral del sector pesca y acuicultura de la República de Panamá. BID. Nota técnica IDB-TN-0201 1. <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-integral-del-sector-pesca-y-acuicultura-de-la-republica-de-panama>.

87 FAO (2018) Perfiles de Pesca y Acuicultura por Países. Panamá (2018) Hojas de datos de perfiles de los países. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjC0Y\\_wYv-AhU5ZzABHZiC4EQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fao.org%2Ffigis%2Fpdf%2Ffishery%2Ffacp%2FPAN%2Fes%3Ftitle%3DFAO%2520Fisheries%2520%2526%2520Aquaculture%2520-%2520Perfiles%2520sobre%2520la%2520pesca%2520y%2520la%2520acuicultura%2520por%2520pa%2520EDses%2520-%2520La%2520Rep%2520de%2520Panam%25E1&usg=AOvVaw1Mut4tn07w61m-e9fsdh\\_B](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjC0Y_wYv-AhU5ZzABHZiC4EQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fao.org%2Ffigis%2Fpdf%2Ffishery%2Ffacp%2FPAN%2Fes%3Ftitle%3DFAO%2520Fisheries%2520%2526%2520Aquaculture%2520-%2520Perfiles%2520sobre%2520la%2520pesca%2520y%2520la%2520acuicultura%2520por%2520pa%2520EDses%2520-%2520La%2520Rep%2520de%2520Panam%25E1&usg=AOvVaw1Mut4tn07w61m-e9fsdh_B).

88 Garcés H. 2021. Lista sistemática preliminar de los peces marinos comerciales del Pacífico de Panamá. *Tecnociencia*, Vol. 23 (1):198-237.

89 Por sus siglas en inglés, *Aquaculture Stewardship Council*.

90 Castrejón M., Bucaram, S. (2020). Diagnóstico integral del sector pesca y acuicultura de la República de Panamá. BID. Nota técnica IDB-TN-0201 1. <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-integral-del-sector-pesca-y-acuicultura-de-la-republica-de-panama>.

91 Término que en Panamá se reemplaza por el vocablo "acuicultura".

## **b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector**

A continuación, se desarrollan los principales elementos de los marcos legales e institucionales aplicable al sector analizado.

### **b.1 Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte, suscrito en Roma el 15 de diciembre de 2003 y aprobado por Ley N.º 55 (del 20 de diciembre de 2006).**

Este instrumento en su artículo 23 establece el acuerdo de desarrollar la cooperación económica y técnica en el sector pesquero y de la acuicultura, enfocada en la explotación sostenible, la gestión y la conservación de los recursos pesqueros, incluyendo evaluaciones de impacto ambiental.

Establece que la cooperación en esta materia incluirá la transformación de los productos y la facilitación del comercio; pudiendo generarse acuerdos de pesca bilaterales, o entre la Comunidad Europea (actual Unión Europea), y uno o varios países centroamericanos o acuerdos multilaterales.

### **b.2. Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (Washington D.C., 21 de mayo de 1998), aprobado por Ley N.º 75 (del 10 de noviembre de 1998)**

Se establecen como objetivos: reducir progresivamente la mortalidad incidental de delfines en la pesca de atún con red de cerco en el área del Océano Pacífico limitada por el litoral de América del Norte, Central y del Sur por los paralelos establecidos en el Anexo I del acuerdo, y a niveles cercanos a cero, a través del establecimiento de límites anuales. Asimismo, promueve la búsqueda de métodos ambientalmente adecuados para capturar atunes de aleta amarilla y asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de atún en el área del acuerdo, así como los recursos marinos vivos relacionados con esta pesquería<sup>92</sup>.

### **b.3. Código de Ética para la Pesca y Acuicultura Responsable en los Estados del Istmo Centroamericano, adoptado por medio de Resolución ARAP N.º 073 (del 1 de julio de 2011)**

Por medio de esta Resolución se adopta el Código que contiene normas y principios de prácticas responsables para asegurar la conservación, gestión y el desarrollo de los recursos acuáticos vivos con el respeto a los ecosistemas y la biodiversidad.

## **c. Marco legal nacional**

### **c.1 Ley N.º 204 (del 18 de marzo de 2021): Ley de Pesca y Acuicultura de Panamá**

Tiene como ámbito de aplicación<sup>93</sup> todos los recursos acuáticos en el territorio nacional, en las aguas continentales y en las áreas marinas bajo soberanía y jurisdicción de Panamá, sin perjuicio de las competencias que puedan ejercer otras instituciones nacionales.

La Ley aplica a la acuicultura, pesca, actividades conexas y las relacionadas con la pesca. Menciona especialmente su aplicación a los nacionales o extranjeros que se encuentran a bordo de buques panameños y a los buques de bandera panameña dedicados a las actividades mencionadas.

<sup>92</sup> Acuerdo sobre el Programa Internacional de Conservación de los Delfines, artículo II.

<sup>93</sup> Ley N.º 204 (2021), artículo 1.

Para su reglamentación, la ARAP ha diseñado un mecanismo de consulta que consta de once (11) mesas de trabajo que abordarán temas tales como: clasificación de la flota sobre la base de su capacidad de pesca (lineamientos para diferenciar la flota artesanal, mediana escala y gran escala), requisitos para obtener licencias, condiciones para suspenderlas (regulaciones por reincidencias), y las condiciones de otorgamiento de las licencias por pérdida total del buque, sistemas de control y vigilancia, establecimiento de un sistema de certificación de capturas, localización de buques y mecanismo de trazabilidad de forma progresiva, lineamientos para establecer vedas, medidas de comanejo, lineamientos para establecer zonas de refugio y la regulación de las actividades acuícolas, así como lo relativo a las zonas protegidas y vedas.

La ley busca que la gestión pesquera se adapte a las nuevas realidades, estableciendo la necesidad de revisión y actualización integral cada diez (10) años, promueve la adaptación de las pesquerías a las amenazas del cambio climático y el desarrollo de acciones para hacer frente a las especies invasoras y exóticas introducidas; lo que genera mejores controles para el aprovechamiento sostenible.

Asimismo, establece el marco desde el cual se deben construir las políticas, planes y programas que aplicarán a todos los sectores pesqueros, distinguiéndolos y definiendo su participación en la gestión. De igual forma, promueve la creación de un Sistema Nacional de Información y Estadística Pesquera y Acuícola que permita contar con datos geográficos, actividades pesqueras, artes de pesca, importaciones, exportaciones, con el fin de fundamentar la toma de decisiones en la generación y actualización de políticas, planes, programas, proyectos y regulaciones.

Esta normativa confina como facultad de la Autoridad la autorización de las actividades llevadas a cabo por organizaciones de pescadores para el aprovechamiento sostenible del recurso acuático, de modo que el registro ordenado de estas organizaciones en el Sistema Nacional de Información y Estadística pesquera y Acuícola facilitará el control de la actividad que desarrollan.<sup>94</sup>

## **c.2 Decreto Ejecutivo N.º 27 (del 15 de marzo de 2022): La Política Nacional de Océanos de Panamá**

Aprobada como resultado del trabajo realizado por la Comisión para la Formulación, Desarrollo y Monitoreo de la Política Nacional de Océanos.<sup>95</sup>

El propósito es orientar las acciones públicas y privadas que estén vinculadas con los océanos, y cuenta con cuatro ejes: biodiversidad y recursos marinos, gobernanza marítima y seguridad, economía azul y desarrollo logístico y ciencia, tecnología e innovación; que a su vez se desarrollan en un total de 38 líneas estratégicas de acción.

Establece “Ser un Panamá Azul”: la visión futura del país como modelo en la región latinoamericana, donde se protegen, conservan, valoran y aprovechan los recursos marinos y costeros de manera sostenible; ello impacta positivamente en la calidad de vida de sus ciudadanos de forma inclusiva y participativa, a través de una política basada en cuatro pilares de gestión en ciencia y tecnología. Dicha política puede ser implementada con éxito, sobre la base de herramientas jurídicas que garanticen el respeto en el manejo de los océanos y mares.<sup>96</sup>

## **c.3 Legislación primaria y subsidiaria de la actividad pesquera en Panamá<sup>97</sup>**

### ***2. Decreto Ejecutivo N.º 111 (del 15 de octubre de 1990): por medio del cual se modifica el Decreto N.º 99 (del 5 de julio de 1990), dictándose medidas adicionales para la protección de los Mamíferos Asociados a la pesca de Atún***

Con esta norma se prohíbe la pesca de atunes asociados a mamíferos marinos (delfines) a todas las naves atuneras pesqueras de bandera panameña de 440 toneladas brutas que operan en aguas territoriales panameñas y en el Pacífico Oriental Tropical

<sup>94</sup> Decreto Ejecutivo N.º 27 (del 17 de mayo de 2022), que regula la Pesca y Acuicultura y crea otras disposiciones, artículo 77.

<sup>95</sup> Decreto Ejecutivo N.º 431 (25 de octubre de 2018).

<sup>96</sup> Lineamientos de la Política Nacional de Océanos, Gobierno de la República de Panamá (2018).

<sup>97</sup> Fundación MarViva 2022. Ley de Pesca y Acuicultura de Panamá: un compendio de Fundación MarViva. C. Vergara Chen y T. Arosemena Bodero. Edit. Fundación MarViva.

**3. Decreto Ejecutivo N.º 124 (del 8 de noviembre de 1990), por medio del cual se dictan disposiciones que regulan la pesca de camarón, modificado por el Decreto Ejecutivo N.º 41 (del 4 de octubre de 1991)**

Establece que los trasmallos, redes de enmalle o agalleras que se usen en la pesca ribereña no podrán tener una longitud mayor de 200 metros y no podrán ser colocadas a menos de 200 metros de otras redes para no obstaculizar la navegación.

Prohíbe la pesca ribereña en las zonas estuarinas mediante trasmallos con longitud de malla menor de tres pulgadas (medida de nudo a nudo, con la malla completamente extendida), entre Punta Chame y la Isla de Taborcillo, en la Bahía de Panamá.

Asimismo, prohíbe, durante el período de veda de camarón, el uso de redes de enmalle o agalleras y trasmallos con longitud de malla menor a 3.5 pulgadas (medida de nudo a nudo con la malla completamente extendida).

**4. Decreto Ejecutivo N.º 4 (del 14 de marzo de 1994) por medio del cual se toman medidas adicionales para la protección de mamíferos marinos asociados a la pesca del atún aleta amarilla en el océano pacífico oriental**

Adopta un programa de conservación de delfines, con el propósito de proteger a estos mamíferos marinos de la actuación de los capitanes de las embarcaciones atuneras con matrícula panameña que faenen en el Pacífico Oriental.

Además, prohíbe la captura de todas las especies marinas utilizando embarcaciones pesqueras industriales o semiindustriales de 10 Toneladas de Registro Bruto (TRB) o más dentro de una distancia de dos millas de la costa, en una zona comprendida entre el Peñón de la Honda y el puerto de Mensabé, en la provincia de Los Santos.

**5. Decreto Ejecutivo N.º 49 (del 13 de noviembre de 1997), por el cual se establece y reglamenta la Licencia de Pesca Internacional para Naves de Servicio Internacional y se toman otras medidas, modificado y adoptado por el Decreto Ejecutivo N.º 49 (del 19 de octubre de 2009)**

Establece la licencia de pesca internacional para las naves de servicio internacional inscritas o que soliciten su inscripción en la Marina Mercante panameña. El objetivo es regular y mantener el control sobre la flota a nivel internacional y asegurar el cumplimiento de los tratados internacionales.

**6. Ley N.º 75 (del 17 de noviembre 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, con vigencia desde el 15 de febrero de 1999**

Aprueba dicho Programa a fin de reducir la mortalidad incidental de delfines y establecer métodos ambientales amigables para la captura del atún, asegurando su sostenibilidad.

**7. Decreto Ejecutivo N.º 131 (del 18 de junio de 2000) por el que se establece un Sistema de Verificación y Seguimiento del atún capturado en el área del Océano Pacífico Oriental (OPO)**

Este Decreto Ejecutivo establece y reglamenta las licencias de pesca internacional con lo que proporciona un Sistema de verificación y seguimiento del atún capturado en el área del Océano Pacífico Oriental (OPO) por buques que pescan bajo el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, firmado en Washington, D.C. el 21 de mayo de 1998.

**8. Resolución Administrativa (ADM) N.º 1791 (del 20 de diciembre de 2001)**

Por medio de esa norma se define el otorgamiento de las licencias de pesca internacional y los términos de pesca ilegal, no declarada, no reglamentada (INDNR); así como medidas de conservación y ordenación. Solicita los requerimientos para dichas licencias, establece los casos para la no autorización de estas, además de los deberes y obligaciones de las embarcaciones de pesca internacional (que posean la licencia), entre otras disposiciones.

**9. Decreto Ejecutivo N.º 90 (del 17 de julio de 2002) por medio del cual se prohíbe el uso de Redes de Enmalle y/o Deriva A Todas las Naves Pesca Industrial de Servicio Interior e Internacional con Bandera Panameña**

Prohíbe la pesca con redes de enmalle y/o deriva en las aguas jurisdiccionales panameñas para toda nave de pesca industrial.

Contempla las definiciones para nave de pesca industrial y redes de enmalle. Con respecto a las sanciones, genera una referencia al Código Fiscal, artículo 297. Es importante destacar que el decreto ejecutivo en su fundamento de derecho hace referencia clara al Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias.

**10. Resolución Administrativa del Administrador (ADM) N.º 003 (del 7 de enero de 2004)**

Dispone que solamente podrán desarrollar actividades de pesca en un área de la Zona Económica Exclusiva de Panamá, las naves de bandera extranjera y bandera panameña de Servicio de Internacional con Licencia de Pesca de Atún.

**11. Ley N.º 44 (del 23 de julio de 2004) que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras Disposiciones**

Esta norma establece una Zona de Exclusión en el área del Pacífico panameño al norte del paralelo 06°30'0", donde se prohíbe la utilización de redes de cerco para la pesca de atún, además de una Zona Especial de Protección Marina en un polígono que incluye la isla Montuosa y el banco Hannibal.

**12. Decreto Ejecutivo N.º 83 (del 5 de abril de 2005), por el cual se establece un Sistema de Monitoreo Satelital a la Embarcaciones de Pesca de Tipo Industrial de Servicio Interior de la República de Panamá**

Con este Decreto Ejecutivo se establece la instalación de dicho Sistema de Monitoreo Satelital y dispone que todas las embarcaciones industriales de pesca de servicio interior con capacidad igual o mayor a 6 TRB lo incorporen. La Autoridad Marítima de Panamá es la entidad encargada de gestionar, a través de concesiones, la prestación del servicio de monitoreo satelital y en consecuencia, conocer la posición y la actividad que se realiza a fin de garantizar el desarrollo sostenible de los recursos marinos.

**13. Ley N.º 13 (del 5 de mayo de 2005) que establece el corredor marino de Panamá**

Esta norma establece dicho corredor para la protección y conservación de los mamíferos marinos, que comprende todos los espacios marinos incluyendo el Mar Territorial, Zona Contigua y Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Panamá.

Allí se prohíbe la caza o la captura de mamíferos marinos, salvo las excepciones que establezca en Comité Directivo del Corredor.

**14. Ley N.º 44 (del 23 de noviembre de 2006), que crea la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, unifica las distintas competencias sobre los recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas de la administración pública, modificados sus artículos 9, 27, y 55 y derogados los artículos 49, 50 51, 52, 53, 54, 56, 57**

Con esta Ley se sientan las bases para que la Autoridad establezca zonas especiales de manejo marino costero.

También se crean zonas de reserva, que son espacios geográficos declarados por la ARAP para proteger y preservar áreas de reproducción, reclutamiento y repoblamiento de las especies que se consideran importantes para los objetivos establecidos en la ley. En este sentido, se crean dos zonas de reserva: Matumbal y Playa La Marinera.

**15. Decreto Ejecutivo N.º 17 (del 30 de junio de 2008), por medio del cual se establece la instalación del Equipo de Posicionamiento Satelital a la flota pesquera panameña de Servicio Internacional con Licencia de Pesca Internacional, se regula la prestación del Servicio de Monitoreo Satelital y se dictan otras disposiciones**

Establece la incorporación de un equipo de posicionamiento satelital a la flota pesquera panameña del servicio internacional, con licencia de pesca internacional, como medida para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR.

**16. Decreto Ejecutivo N.º 97-A (del 16 de noviembre de 2009), por la cual se adopta la Política de Estado de los Recursos Acuáticos de la República de Panamá para la Pesca y la Acuicultura**

Establece un marco de planificación mediante el cual se adopta dicha Política de Estado. En los considerandos de este Decreto Ejecutivo se toman en cuenta elementos de la “Política de Integración de Pesca y Acuicultura en el Istmo Centroamérica” de OSPESCA, que promueve la incorporación del sector pesca artesanal al crecimiento y desarrollo económico con responsabilidad social. De igual forma, busca fomentar la asociatividad con sentido empresarial de los pequeños productores artesanales; lo que hace indispensable la capacitación relativa a buenas prácticas de pesca.

Esta política crea incentivos para los pescadores artesanales, que posibilitan el apoyo y financiamiento de sus actividades.

**17. Decreto Ejecutivo N.º 96 (del 17 de noviembre de 2009), que crea la Comisión Interinstitucional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca (INDNR)<sup>98</sup>**

Crea la Comisión Interinstitucional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca (INDNR), tomando en consideración que Panamá, alrededor del mundo y en sus aguas jurisdiccionales, posee una flota de naves dedicadas a la captura, transporte y transbordo de recursos acuáticos, que representa un sector importante de la economía, y por lo que es necesaria una coordinación que pueda identificar los problemas de pesca ilegal, no declarada y reglamentada con la finalidad de recomendar medidas y sanciones aplicables.

La Comisión está formada por representantes de: la Dirección General de Ordenación y Manejo Integral de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá; el Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud; el Departamento de Control y Cumplimiento de la Dirección de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá; el Viceministerio de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industria; y la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Algunas de las funciones principales de la Comisión son: hacer recomendaciones dirigidas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR en la Marina Mercante Panameña; proponer mejoras en los programas de inspección, vigilancia y control de los productos de la pesca que se comercialicen en el mercado nacional e internacional; proponer manuales de procedimientos; apoyar el cumplimiento de los planes y programas establecidos por autoridades competentes para garantizar las exportaciones de los productos de la pesca, de acuerdo a las normativas regionales e internacionales en materia pesquera, entre otras (artículo 4).

Finalmente es importante señalar que las recomendaciones de la Comisión no tienen carácter vinculante, pero las instituciones que la integran procurarán su implementación (artículo 5).

**18. Decreto Ejecutivo N.º 98-A (del 17 de noviembre de 2009), por el cual se aprueba el Plan de Acción Nacional de la República de Panamá para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada**

Aprueba el Plan de Acción Nacional de la República de Panamá para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca INDNR, que tiene como objetivo establecer las coordinaciones necesarias para, por un lado, implementar la Política Nacional de los Recursos Acuáticos de Panamá para la pesca y la acuicultura; y por otro, normar y actualizar no solo los reglamentos, sino también los procesos administrativos inherentes a la tramitación y otorgamiento de permisos y licencia de pesca de la República de Panamá, así como desarrollar acciones y actividades para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada<sup>99</sup>.

98 Decreto Ejecutivo N.º 96 (del 17 de noviembre de 2009), por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N.º 28 (del 27 de marzo de 2009), modificado a su vez por el Decreto Ejecutivo N.º 39 (del 13 de mayo de 2009), que reglamenta la Ley N.º 41 (del 24 de agosto de 2007), que crea el Régimen Especial para el Establecimiento y la Operación de Sedes de Empresas Multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes de las Empresas Multinacionales y dicta otras disposiciones.

99 Decreto Ejecutivo N.º 98-A, sección II, numeral 1.

Las autoridades nacionales que están involucradas en la aplicación del Plan son las siguientes: Autoridad Marítima de Panamá, a través de la Dirección de Marina Mercante; el Servicio Nacional Aeronaval; la Autoridad Nacional de Aduanas; el Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Salud Pública, Departamento de Protección de Alimentos; el Ministerio de Comercio e Industria, Viceministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

**19. Resolución ARAP N.º 003 (del 18 de noviembre de 2009)**

Adopta el “Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)” y sus anexos. También, el “Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca INDNR de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)”.

**20. Decreto N.º 239 (de 15 de julio de 2010), que prohíbe la pesca de túnidos con redes de cerco en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá y dicta otras disposiciones**

Prohíbe la pesca de atunes con redes de cerco en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá, y la limita a las restricciones convenidas por la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), además de las establecidas en convenios internacionales.

Las naves de bandera panameña del servicio interior podrán obtener licencia para la pesca de atún con otras artes de pesca, que no sean redes de cerco, siempre que su capacidad no sea mayor a 150 toneladas de registro neto.

**21. Resolución N.º 766 (del 27 de julio de 2010)**

Adopta medidas sobre la inclusión o exclusión de barcos y establecimientos autorizados en la lista para exportar productos de la pesca y acuicultura.

Establece que pueden ser excluidos de dicha lista aquellos que:

- No renueven oportunamente su certificación sanitaria.
- Se les cancele la licencia de pesca emitida por la ARAP o se les cancele la patente de navegación emitida por la AMP.
- Hayan realizado actividades de pesca ilegal, no declarada, no reglamentada debidamente comprobadas.

**22. Decreto Ejecutivo N.º 486 (del 28 de diciembre de 2010), por el cual se restringe el uso de línea o palangre en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá**

Restringe el uso del palangre superficial, de media agua y/o de profundidad para las embarcaciones pesqueras de tipo industrial y comercial en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá.

**23. Decreto Ejecutivo N.º 161 (del 6 de junio de 2013), que establece los mecanismos de inspección, vigilancia y control a los buques de captura y de apoyo a la pesca de pabellón nacional de servicio internacional**

Establece los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales por parte de la flota del pabellón nacional de servicio internacional. Estas medidas son complementarias a las del Estado rector de puerto.

**24. Ley N.º 43 (del 14 de septiembre de 2016)**

Aprueba el Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, hecho en la conferencia de la FAO, en su 36º periodo de sesiones en Roma, el 22 de noviembre de 2009.

**25. Resolución de Gabinete N.º 175 (del 20 de diciembre de 2016), que adopta el Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible**

El “Plan Nacional de Pesca Sostenible” se adopta para guiar el desarrollo del sector pesquero, en concordancia con los conceptos de administración pesquera internacionalmente aceptados, a cargo de la Autoridad de Recursos Acuáticos.

Este plan se organiza en cuatro ejes: fortalecimiento de la institucionalidad; optimización de la productividad y competitividad; pesca responsable y sostenible; ordenación y fiscalización integral.

En este sentido se busca fortalecer la capacidad de respuesta del sector, mejorar la ordenación a partir del análisis de la información, promover una cultura responsable que permita el aprovechamiento y permanencia equitativa para futuras generaciones e incrementar los beneficios de la producción pesquera y acuícola fundamentados en la mejora de la calidad, diversificación, innovación y trazabilidad en la cadena de valor.

**26. Decreto Ejecutivo N.º 126 (del 12 de septiembre de 2017), que regula la licencia de pesca para naves de servicio interior que utilizan el arte de la pesca denominado palangre en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá y dicta otras disposiciones**

Además de regular esas licencias, dicta la implementación de un programa de observadores a bordo, el establecimiento de bitácoras de pesca y el congelamiento de la capacidad total de bodega de la flota registrada hasta la fecha, entre otras medidas.

De acuerdo con el informe de la consultoría “Diseño e implementación de un programa de observadores a bordo para la flota palangrera de Panamá, con énfasis en aquellas embarcaciones mayores de 20 metros”, la importancia y la necesidad de un programa de observadores para la flota palangrera de Panamá son altas, por lo que se requiere una sensibilización en conjunto con las flotas, armadores y tripulaciones para su implementación, con instancias y campañas comunicacionales para abordar el tema en su totalidad, lo que facilitará y aumentará la probabilidad de éxito e implementación del programa.

Se consideran como una dificultad importante para que los observadores del programa sean funcionarios públicos las diversas incompatibilidades que presentan los reglamentos y normas internas de estos, respecto de las necesidades operativas para las actividades del programa, especialmente en lo referido al manejo o disponibilidad de los funcionarios cuando se requiera (dependen de planificaciones de terceros), tiempos compensatorios o generación de hora extras, así como también por las compensaciones o gratificaciones contempladas para esta labor.

Si se desea considerar la esta opción de que empleados públicos actúen como observadores, deberían considerarse adicionar cambios en los estatutos administrativo, que incluyan las actividades y realidad de un Observador pesquero, a fin de generar un cargo, perfil y reglamento especiales, por ejemplo, que permita compatibilizar los requerimientos y necesidades para esta función de una forma eficiente y viable en el tiempo. Sin duda, para compromisos urgentes o situaciones excepcionales de forma transitoria y acotada, los funcionarios públicos pueden ser una opción por considerar con la debida preparación, equipamiento y capacitación para ello.<sup>100</sup>

**27. Resolución ADM ARAP N.º 012 (del 3 de mayo de 2019)**

Establece una zona de comanejo de la pesca responsable en la Bahía de Pixvae, localizada en el Corregimiento de Pixvae, Distrito Las Palmas, Provincias de Veraguas.

Se entiende como comanejo pesquero a un modo de gobernanza con responsabilidad compartida entre la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá y los pescadores para el manejo de los recursos acuáticos.

---

100 Instituto de Fomento Pesquero (2018). Diseño e implementación de un programa nacional de observadores a bordo para la flota palangrera de Panamá, con énfasis en aquellas embarcaciones mayores de 20 metros.

## **28. Resolución ADM ARAP N.º 029 (del 19 de junio de 2019)**

Establece una zona de comanejo para la pesca responsable en las Islas de Otoque y Boná, localizadas en el Corregimiento de Otoque Oriente y Occidente, Distrito de Taboga, Provincia de Panamá.

## **29. Resolución ADM ARAP N.º 034 (del 27 de junio de 2019)**

Dicta medidas para llevar a cabo actividades de descarga y transbordo por embarcaciones de pesca y de apoyo a la pesca de pabellón nacional en los puertos extranjeros; desarrolla regulaciones incluidas en el Decreto Ejecutivo No.171 de 6 de junio de 2013, el cual establece que todos los buques de captura y de apoyo a la pesca deberán cumplir con la notificación previa al Estado de pabellón.

## **d. Marco institucional nacional**

### **d.1 Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**

Creada mediante la Ley N.º 44 (del 23 de noviembre de 2006), se configura como la entidad rectora del Estado para asegurar no solo el cumplimiento, sino también, la aplicación de las leyes y los reglamentos en materia de recursos acuáticos y de las políticas nacionales de pesca y acuicultura que adopte el Órgano Ejecutivo.<sup>101</sup>

Si bien la ley le brinda autonomía y la nombra como ente rector, indica que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario representará al Órgano Ejecutivo para los efectos de la ley, por lo que la coloca ante la orientación e inspección de este Ministerio.

Dentro de su estructura orgánica podemos destacar la existencia de la Oficina de Coordinación de Apoyo Técnico a la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano, adscrita a la Administración General de la Autoridad, unida como la Comisión Nacional de Acuicultura y la Comisión Nacional de Pesca responsable, lo que mantiene el manejo de la temática en el nivel político directivo de la organización.

Esta norma unifica las competencias en materia de recursos marino-costeros, acuicultura y pesca y las actividades administrativas públicas; además, define claramente a los recursos acuáticos como “organismos animales o vegetales, cuyo ciclo de vida se desarrolla íntegra o parcialmente en aguas marinas y/o continentales, y en los ecosistemas donde estos se desarrollan, en los cuales la República de Panamá ejerce jurisdicción”.<sup>102</sup>

Los objetivos principales<sup>103</sup> y funciones<sup>104</sup> establecidos para la Autoridad le dan una amplia competencia en los aspectos de pesca y maricultura (acuicultura). Sin embargo, la norma fija algunas limitaciones con respecto a las competencias de la Autoridad del Canal de Panamá, pues están otorgadas en la Constitución Política. Así también, el artículo 6 establece que las competencias de la Autoridad no afecta las funciones y atribuciones de la Autoridad Nacional de Ambiente (Ministerio de Ambiente), en materias relacionadas con la conservación, protección y el manejo de áreas protegidas y especies de vida silvestre. Recoge, de igual forma, limitaciones en el ámbito de la salud y el entorno portuario.

Con respecto a las zonas especiales de manejo marino costero, la norma en su artículo 4, numeral 28, le atribuye la competencia de establecerlas en las áreas geográficas donde se requiera un manejo costero integral de los recursos acuáticos, tomando en consideración que esta declaración no las convierte en áreas protegidas, las cuales son competencia del Ministerio de Ambiente, y en concordancia con disposiciones de la Autoridad Marítima de Panamá.

101 Ley N.º 44 (de 2006), que crea la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, 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, artículo 1.

102 Ley N.º 44 (de 2006), artículo 2 numeral 17.

103 Ley N.º 44 (de 2006), artículo 3.

104 Ley N.º 44 (de 2006), artículo 4.

## **d.2. Autoridad del Canal de Panamá**

El Canal de Panamá está regulado por el Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá. Respecto al tema de pesca y acuicultura, el artículo 316 indica "...a la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquier otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá(...)".

La Ley N.º 19 (del 11 de junio de 1997), por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, en su artículo 6 reitera que corresponde a dicha Autoridad la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica, y por ende, será la encargada de aprobar las estrategias, políticas, programas y proyectos tanto públicos como privados que puedan afectar esta cuenca.

De igual forma, la Ley N.º 204 (de 2021), que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y otras disposiciones, en el artículo 27 reconoce que, en el área de compatibilidad con la operación del Canal de Panamá se requiere autorización, permiso o licencia, denominada "permiso de compatibilidad", en concordancia con la Ley N.º 19 (de 1997) por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, y la Ley N.º 21 de 1997 por la cual se aprueba el plan regional para el desarrollo de la región interoceánica y el plan general de uso, conservación y desarrollo del área del canal.

## **d.3 Ministerio de Ambiente**

El texto único de la Ley N.º 41 (del 1 de julio de 1998) General de Ambiente, que comprende las reformas a las Ley N.º 18 (de 2003); la Ley N.º 44 (de 2006) que crea la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, 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; la Ley N.º 65 (de 2010), que reforma la Ley N.º 41 (de 1998), General de Ambiente y dicta otras disposiciones; la Ley N.º 8 (de 2015) que crea al Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de las Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones; en su artículo 74 indica: "El Ministerio de Ambiente y

Foto proporcionada por el Ministerio de Ambiente de Panamá, Dirección de Costas y Mares.



la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá darán prioridad, en sus políticas, a la conservación de ecosistemas marinos y de aguas continentales con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como los ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría. Las medidas de conservación de humedales establecerán la protección de las aves acuáticas migratorias que utilizarán y dependen de estos ecosistemas”.

Con el texto único de la norma se transfieren las competencias en materia de recursos marinos y costeros al Ministerio de Ambiente, y de igual forma la ARAP deberá coordinar los temas de conservación, por lo que trabajarán en conjunto en las políticas y estrategias en el tema de pesca. Es relevante indicar que el artículo 73 señala: los recursos marino-costeros están sujetos a las disposiciones del Ministerio de Ambiente, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos acuáticos otorgadas a la ARAP.

#### **d.4 Autoridad Marítima de Panamá**

Creada mediante el Decreto Ley N.º 7 (del 10 de febrero de 1998), por el cual también se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones. La Autoridad Marítima es responsable de administrar, promover, regular, proyectar y ejecutar las políticas, estrategias, normas legales, normas reglamentarias, planes y programas que están relacionados de manera directa o indirecta con el funcionamiento y desarrollo del sector marítimo.

Una de las funciones de la Autoridad es velar por el estricto cumplimiento de lo establecido en la CONVEMAR, al igual que coordinar con el Ministerio de Ambiente el cumplimiento de esta norma institucional.

Con respecto a la modificación de buques para dedicarse a la pesca, actividades conexas, o relacionadas con ella, deberán contar con la no objeción para tal modificación por parte de la ARAP y la Autoridad Marítima de Panamá, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley N.º 204 (de 2021), que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá. Esta norma establece la necesidad de una estrecha coordinación entre ambas autoridades en materia de embarque, desembarque y estructura de los buques.

La Autoridad es el rector de todo lo relativo a las licencias para certificar a los pescadores de forma que puedan operar equipos fuera de borda, expedir los zarpes en las instalaciones portuarias y certificar la estructura de las embarcaciones.

#### **d.5 Ministerio de Desarrollo Agropecuario**

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley N.º 44 (de 2006) que crea la ARAP, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) es el representante de esta ante el Órgano Ejecutivo; de igual forma es miembro del órgano superior de dirección Junta Directiva, la cual preside.<sup>105</sup>

El MIDA, al ser el regente de la cartera agropecuaria de Panamá, tiene la finalidad de reordenar, fortalecer y modernizar esta actividad en el país. Asimismo, es el órgano que presenta las iniciativas de Ley a la Asamblea Nacional en materia de Pesca, Acuicultura y Actividades Conexas.

#### **d.6 Servicio Nacional Aeronaval (SENAN)**

Mediante la Ley N.º 93 (del 7 de noviembre de 2013) se reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval y se desarrolla el modelo para atender las necesidades en materia de seguridad pública.

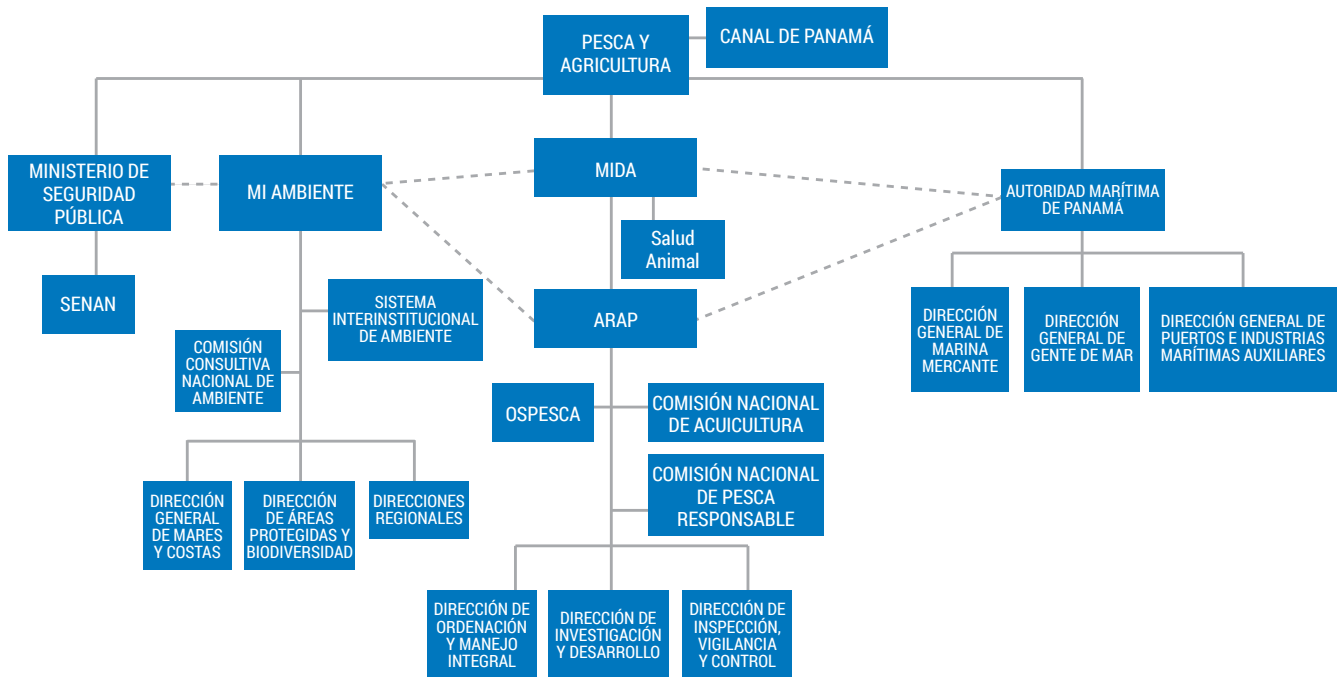
El SENAN brinda apoyo a la ARAP, el Ministerio de Ambiente y la AMP en la fiscalización, prevención y eliminación de la pesca ilegal.

---

<sup>105</sup> Ley N.º 44 (de 2006), artículo 9.

Cuadro N.º 1

Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de pesca y acuicultura



Fuente: elaborado por los autores

## e. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector

En este apartado es importante mencionar la aprobación de la reciente Ley N.º 204 (del 18 de marzo de 2021), que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones.

Dicha norma modifica las regulaciones de la actividad pesquera, da paso a la modernización de este sector de desarrollo del país, y permite su adecuación a la dinámica mundial. La ARAP ha liderado el proceso de desarrollo, presentación e instrumentalización de la ley que incluye los componentes de sostenibilidad de los recursos marino-costeros referentes a la pesca.

La reglamentación y divulgación de la norma son fundamentales para que sea la vía a la generación de valor agregado, mejoría de la productividad y su calidad; respetando en todo momento al medio ambiente.

Se destaca que la ley es producto del proceso de Diálogo Nacional por la Pesca, realizado en el 2016 y liderado por la ARAP, con la participación activa de alto nivel del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y la asistencia técnica de la FAO y el PNUD a través del proyecto “Transversalizando la conservación de la biodiversidad en la operación de los sectores de turismo y pesca en los archipiélagos de Panamá”, financiado a través del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). La finalidad es la creación de un espacio de interacción entre todos los actores que, en su conjunto, trabajan para el desarrollo de la actividad pesquera nacional, incluyendo los subsectores artesanal, industrial y deportivo de la pesca; instituciones de gobierno; organismos; academia y ONG.

Una de las tareas prioritarias es la actualización del Plan Nacional de Acción para la pesca Sostenible que data del 2016, aprobado por el Consejo de Gabinete mediante la Resolución de Gabinete N.º 175 (del 20 de diciembre de 2016).

## **f. Consideración de temas transversales: género y océanos, la economía azul**

Con referencia a la economía azul, deben desarrollarse estrategias para la recolección, el análisis y la sistematización de la información del sector pesquero con la finalidad de generar los indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar los avances que se logran en esta materia.

La importancia del sector pesquero en la economía panameña es innegable, de allí que reforzar la política gubernamental para potenciar su reingeniería apoyada en la nueva Ley de Pesca y Acuicultura, pasa por estrategias de capacitación y fomento; apoyando en todo momento la mejora de la pesca artesanal.

Dicha mejora debe fundamentarse en reforzar en los pescadores artesanales la importancia de la profesionalización, el establecimiento de asociaciones de pescadores que les permitan presentarse a los mercados internacionales de una forma estructurada y cumplir de esta forma con los requerimientos sanitarios y ambientales.

La normativa coherente con la realidad es uno de los primeros pasos para lograr la mejora en el sector. Sin embargo, para afrontar los retos que se presentan es determinante su instrumentalización, darla a conocer y potenciar su aplicación de forma responsable y motivada en las posibilidades que genera su cumplimiento. No podemos dejar de lado la importancia que representan la investigación, el desarrollo y la innovación, por ello, promover proyectos que permitan el aprovechamiento de los recursos pesqueros de forma sostenible impactará en el desarrollo de una economía azul.

Las oportunidades y el acceso para las mujeres en este sector deben darse con planes de fortalecimiento de capacidades, que potencien a quienes se encuentran vinculadas en este momento, a través de programas de liderazgo y mentorías, que permitan transmitir cómo desempeñarse en la actividad de forma sostenible, convirtiéndolo en un medio para su mejora social, económica y personal. Además, es importante la generación y recolección de información desagregada por género, y permitir una visualización del trabajo de las mujeres en los diferentes sectores de pesca. Actualmente la Política Nacional de Océanos incluye referencias a la equidad de género en el sector pesquero, son de relevancia los siguientes elementos: la promoción del acceso de las mujeres a los recursos oceánicos, sus beneficios y el involucramiento en la implementación de las acciones transversales de la política.

## **2.2 Seguridad y protección en la navegación**

### **a. Perfil del sector y relevancia para el Estado desde una perspectiva ecológica, económica y social**

La importancia de las vías navegables de Panamá y su relevancia en la red de transporte global como eje del movimiento de carga requieren regulaciones eficientes, de forma que el transporte marítimo mantenga niveles de operatividad, respetando la sostenibilidad de los ecosistemas.

Lo relacionado con los residuos de los buques y los posibles efectos contaminantes producto de la navegación e incidentes producto de abastecimiento de hidrocarburos, requieren la aplicación de las normas internacionales de prevención y la inspección adecuada del cumplimiento de las regulaciones por parte de las naves.

Si bien la CONVEMAR estableció los regímenes de navegación en los espacios marinos tales como paso en tránsito, paso inocente y paso inocente para la navegación internacional, ésta señala la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las reglas internacionales por parte de los Estados ribereños, los armadores, la tripulación y, por lo tanto, en los Estados de Pabellón. En ese caso la regulación internacional generada por la OMI ha establecido un compendio de normas para minimizar los riesgos a la seguridad a la navegación.

La CONVEMAR<sup>106</sup> señala que, en la Zona Económica Exclusiva, los Estados ribereños o sin litoral, gozan de las libertades de navegación y sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas; y los usos del mar para la operación de buques, aeronaves, cables y tuberías. Es por ello que el cumplimiento de normas desarrolladas en el ámbito de la operatividad de los buques son responsabilidad de los Estados Rectores de Puerto y los Estados de Pabellón.

El entorno de la navegación marítima internacional centra el desarrollo de normativa en la ya mencionada OMI, que ha estructurado la regulación en tres pilares fundamentales, la base de toda la regulación marítima internacional: Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el mar, 1974 (SOLAS), Convención Internacional en Estándares de Formación, Certificación y Vigilancia de la Gente de Mar (STCW), Convenio Internacional para prevenir la contaminación de los Buques (MARPOL).

Uno de los aspectos que requiere mayor regulación es el referido a los dragados y los desechos provenientes de estos trabajos, que a la vez suponen acciones para garantizar la seguridad en la navegación y en los puertos. El manejo de mercancías peligrosas y la respuesta ante emergencias ocasionadas por ellas requieren de un manejo sectorial que se adapte a las políticas de manejo costero integrado.

En lo referente a la seguridad y protección a la navegación, hay que tomar en consideración lo señalado por De Larrucea (2015)<sup>107</sup>, al indicar que esta posee elementos esenciales para entenderla: el control previo, la gestión operacional del buque, el factor humano, crisis y emergencias, la investigación.

De lo anterior, se genera un cuadro de los marcos legales correspondientes a estos elementos esenciales:

**Cuadro N.º 2**

**Elementos esenciales correspondientes al marco legal internacional**

Elemento esencial	Marco legal internacional
Control previo	Convenio SOLAS
Gestión operacional del buque	Convenio IGS
Factor humano	Convenio STCW
Crisis y emergencias	Convenio SAR
Investigación de siniestros	Código de Normas Internacionales y Prácticas recomendadas para la Investigación de los Aspectos de Seguridad de Siniestros y Sucesos Marítimos

Fuente: elaborado por los autores.

<sup>106</sup> Convención de las Naciones sobre el Derecho del Mar, artículo 58.

<sup>107</sup> De Larrucea. 2015. Seguridad marítima: Teoría general del riesgo.

## **b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector**

### **b.1 Marcos legales**

#### **1. Convenio SOLAS**

Integrado y adoptado por la regulación panameña mediante la Ley N.º 7 (de 1977). Este convenio que regula lo relativo a la seguridad de la vida humana en el mar, ha sufrido diversas enmiendas, y se convierte en el marco normativo referente para regular la seguridad a bordo de los buques. Dados los intereses en la Marina Mercante que ostenta Panamá, su aplicación es preponderante.

La CONVEMAR dispone que “todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación y pasajeros:

- a) Preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;
- b) Se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo.<sup>108</sup>”

El Convenio SOLAS desarrolla lo anterior indicando que “el capitán de un buque que, estando en el mar en condiciones de prestar ayuda, reciba información de la fuente que sea, que le indique que hay personas en peligro en el mar, está obligado a acudir a toda máquina en su auxilio”.<sup>109</sup> De lo anterior se desprende la importancia del cumplimiento del convenio por parte de Panamá, pues como se indicó anteriormente, el país ostenta el mayor número de barcos enarbolando su pabellón.

El Convenio SOLAS se ha desarrollado en diversas normativas para el socorro y la protección de los buques y las instalaciones portuarias.

En el capítulo I se especifican las disposiciones relativas al reconocimiento de los buques y el proceso para garantizar el cumplimiento tanto documental como operativo para la seguridad en la navegación.

El Convenio contiene todas las regulaciones con respecto a la navegación de los diferentes tipos de buques. Panamá, como Estado contratante, tiene a la Autoridad Marítima de Panamá como ente ejecutor encargado del cumplimiento y aplicación del Convenio SOLAS en su jurisdicción, que incluye a los buques que enarbolan su pabellón.

Con este convenio de igual forma se reitera la obligatoriedad de investigar los siniestros marítimos por parte de los Estados de abanderamientos; tal y como lo establece la CONVEMAR, con la finalidad de tomar medidas que puedan prevenir que sigan ocurriendo siniestros que afecten la vida humana y el medio ambiente.

#### **2. Convenio SAR**

Este convenio, adoptado por Panamá mediante la Ley N.º 29 (del 18 de abril de 2013), estipula que los Estados Parte “...garantizarán que se preste auxilio a cualesquiera personas que se hallen en peligro de mar... sean cuales fueren la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que éstas se encuentren”.<sup>110</sup>

El Convenio SAR genera un compromiso referente a la obligación humanitaria derivada de la CONVEMAR<sup>111</sup>, y la obligación de prestar auxilio en caso de un desastre. Ante esta responsabilidad, Panamá desarrolló un acuerdo de cooperación interinstitucional para su cumplimiento, de forma tal que las instituciones vinculadas con la prestación de los auxilios,

<sup>108</sup> Convemar, artículo 98.1

<sup>109</sup> Capítulo V del Convenio SOLAS.

<sup>110</sup> Convenio SAR, párrafo 2.1.10.

<sup>111</sup> Convemar, artículo 98, numeral 1.

a saber: Autoridad Marítima de Panamá, Autoridad de Aeronáutica Civil, Autoridad del Canal de Panamá, Autoridad de los Recursos Acuáticos, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Servicio Nacional Aeronaval, Servicio Nacional de Fronteras, Sistema Nacional de Protección Civil, Policía Nacional de Panamá, Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social, Sistema Único de Manejo de Emergencias, y la Cruz Roja, trabajen de manera coordinada en una eficiente estrategia encaminada a la reducción de desastres y contando con una visión global para enfrentar los peligros y los desastres producto de accidentes o siniestros que ocurran en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá.

### **3. Código IGS**

Este código constituye un conjunto de directrices que las administraciones marítimas deben aplicar para gestionar la seguridad de los buques y prevenir la contaminación. Estas buenas prácticas respaldan y favorecen el desarrollo de una cultura de seguridad en el transporte marítimo.

La AMP, a través de la Dirección General de Marina Mercante, es la encargada de verificar y certificar que los buques estén cumpliendo las prescripciones del Código IGS, según lo establece la Resolución N.º 106-OMI-56-DGMM (del 30 de octubre de 2008). Se resuelve aplicar el Código IGS a los buques de registro panameño y de esta forma unificar las prácticas relativas al código.

Los mínimos fijados por esta norma en materia de gestión de la seguridad son: establecer prácticas de seguridad en las operaciones del buque y en el medio de trabajo, tomar precauciones contra todos los riesgos, mejorar los conocimientos del personal de tierra y el que se encuentra a bordo de los buques, con respecto a situaciones de emergencia que afecten la seguridad y al medio ambiente.

### **4. Código de Normas Internacionales y Prácticas recomendadas para la Investigación de los Aspectos de Seguridad de Siniestros y Sucesos Marítimos**

Su antecedente es el Convenio SOLAS y cumple con la misión de investigar los siniestros recopilando información detallada sobre sus causas y efectos con la finalidad de realizar un análisis que permita presentar recomendaciones tendientes a evitar siniestros.

El Comité de Seguridad Marítima de la OMI adoptó el código el 16 de mayo de 2008 mediante Resolución MSC.255 (84), y Panamá lo implementó mediante la Resolución 106-OMI-164-DGMM (del 24 de diciembre de 2015), por lo que se convierte en obligatoria la investigación con el objetivo de implementar reformas o formulaciones de nuevas prevenciones.

La seguridad marítima se establece como fin principal en el transporte marítimo para salvaguardar a los pasajeros, tripulación, medio marino y zonas costeras. Este instrumento jurídico busca analizar de forma coherente y eficaz los siniestros para la toma de conciencia y la generación de directrices a fin de evitarlos. Es por ello que a los Estados se les plantean las directrices con el fin de aplicarlas y asegurar la seguridad de la navegación.

Con respecto a la seguridad para los pescadores, la resolución OMI A.646 (16) 1989 establece el estudio prioritario de los siniestros marítimos de los buques pesqueros. Tomando en consideración que la regulación para los buques mercantes es mucho más rígida, es importante tomar medidas e instrumentos que fomenten la seguridad de los pescadores en el mar dada la escasa regulación al respecto.

Otro aspecto de importancia es el establecimiento de sistemas de estadísticas que permiten generar estudios y análisis para proponer medidas o regulaciones con el fin de evitar pérdidas de vidas humanas, la contaminación de los océanos; así como la pérdida de mercancías o del mismo buque.

### **5. Convenio STCW**

La República de Panamá ratificó el convenio mediante la Ley N.º 4 (del 15 de mayo de 1992); luego emitió la Resolución J.D. 009-2001 de la AMP, para la implementación de normas nacionales con respecto a la formación y titulación de gente de mar que no fueron incluidas en el STCW. De esta forma, se garantiza que la gente de mar que realice labores tanto

en sus aguas jurisdiccionales como en los buques que enarbolan su pabellón, cuenten con la formación correcta para garantizar la seguridad en la navegación y la protección del medio ambiente.

El capítulo V del convenio está dedicado a la seguridad en la navegación e indica los servicios a la navegación que deben proveer los Gobiernos que forman parte del convenio; también enumera una serie de disposiciones de carácter operacional que deben cumplir los buques en todos sus viajes, ello genera que las normas en materia de seguridad sean aplicables tanto a los buques dedicados a viajes internacionales como a los que no, fomentando operaciones seguras.

El convenio, al igual que el SOLAS, establece una regulación concerniente a las mercancías peligrosas y cómo deben ser manejadas las operaciones dependiendo del tipo de mercancía y con el cumplimiento al Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas (IMDG), de forma que la gente de mar cuente con la capacitación que permita el manejo de éstas sin poner en riesgo la seguridad o generar situaciones de contaminación.

## **6. Convención Internacional para la Represión de Actos ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Convenio SUA) y el Protocolo para la Represión de Actos ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas**

Adoptado mediante la ley N.º 21 (del 9 de mayo de 2002), su principal objetivo es configurar al terrorismo como independiente al delito de piratería, regulado por la CONVEMAR, tomando en consideración que la piratería tiene como motivación las ganancias económicas, mientras que el terrorismo tiene motivaciones políticas o de convicción, que, sin lugar a duda, afectan la seguridad en la navegación.

El ámbito de aplicación del Convenio se establece en el artículo 4 y se aplica al “buque que está navegando o tenga plan de navegación hacia aguas más allá del límite exterior del mar territorial de un solo Estado, o más allá de los límites laterales de su mar territorial con Estados adyacentes, a través de ellas o procedentes de las mismas”. En otras palabras, es aplicable a los actos de terrorismo marítimo en altamar, Zona Económica Exclusiva, Zona Contigua y Mar Territorial, siempre que el buque esté navegando o que tenga un plan de navegación que la tenga prevista. Se excluye del ámbito de aplicación la navegación que se realiza de forma exclusiva en el mar territorial o en aguas interiores de un Estado.

Las medidas deben ser tomadas por el Estado si en el momento de ocurrencia del hecho, el buque enarbola su pabellón o el acto se comente en su territorio. Indica que el Estado debe desarrollar la penalización en sus legislaciones internas, ya que, a diferencia de la piratería, no es considerado de jurisdicción universal.<sup>112</sup>

Es importante destacar que Panamá ha firmado un memorando con Estados Unidos, el cual le concede facultades de inspección a las autoridades estadounidenses en los buques de bandera panameña, inclusive se acordó la cesión de jurisdicción de Panamá a favor de Estados Unidos, por lo que las personas, el buque y la carga que estén relacionados con actos terroristas se regirán por la legislación de Estados Unidos.

## **b.2 Organismos regionales**

### **1. Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)**

Es un organismo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), cuyo objetivo es atender los asuntos relacionados con el desarrollo marítimo y portuario de Centroamérica, gestionar iniciativas encaminadas a la mejora de la seguridad en la navegación en Panamá. Como Estado miembro de COCATRAM, el país participa a través de la Autoridad Marítima de Panamá desde el año 2010, cuando se publicó la Estrategia Marítima de Centroamérica, documento vinculante que dentro de sus objetivos incluye “fortalecer, consolidar y mejorar la seguridad marítima en los países miembros del SICA reduciendo los riesgos para la seguridad de la vida humana en el mar, puertos, terminales marítimas, protección de la propiedad pública y privada y el medio marino.”<sup>113</sup>

<sup>112</sup>Convenio SUA, artículo 7.

<sup>113</sup> Estrategia Marítima Portuaria Regional Centroamericana, sección V(a)1.

COCATRAM es el organismo bajo el cual se ha desarrollado el proyecto Red de Mujeres de Autoridades Marítimas de Latinoamérica (Red MAMLa), creada dentro del Programa de Género de la OMI. El enfoque de esta red es crear espacios y oportunidades para el desarrollo de la mujer en el entorno marítimo de la región. Panamá regenta la presidencia de la red, encaminada a potenciar el liderazgo, visibilidad, capacitación y reconocimiento de las mujeres en este sector.

El desarrollo de dicha red ha generado indicadores que permiten medir a nivel de la región, los avances en materia de oportunidades y desarrollo profesional; a su vez, propicia programas de capacitación que permiten la inclusión de la mujer en el sector de la navegación. Panamá cuenta con instituciones de educación superior donde se brinda la formación para desempeñarse en el sector marítimo sin distinción de sexo, enfocados a las oportunidades que esta área económica brinda y tiene para el país.

## **2. Centro Regional de Cooperación de Tecnología Marítima (MTCC)**

Este centro se encuentra albergado en la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), en el marco de un convenio de cooperación con la OMI, para desarrollar tecnologías y operaciones que produzcan la mejora de la eficiencia energética en el sector marítimo e impulsar la navegación con bajas emisiones de carbono.

Los aspectos relevantes de este centro son la creación de capacidades, así como propiciar la cooperación técnica que genera la transferencia de tecnología. El enfoque de acción gira en torno al Anexo VI del Convenio MARPOL y la descarbonización de las operaciones marítimas.

### **c. Marco legal nacional**

#### **1. Acuerdo N.º 360 (del 12 de diciembre de 2019) Reglamento para la Navegación en aguas del Canal de Panamá**

El país cuenta con dos autoridades que regentan competencias marítimas: El Canal de Panamá y la Autoridad Marítima de Panamá. Como se ha indicado, la regulación correspondiente a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) se encuentra contenida en la Constitución Política de la República de Panamá.

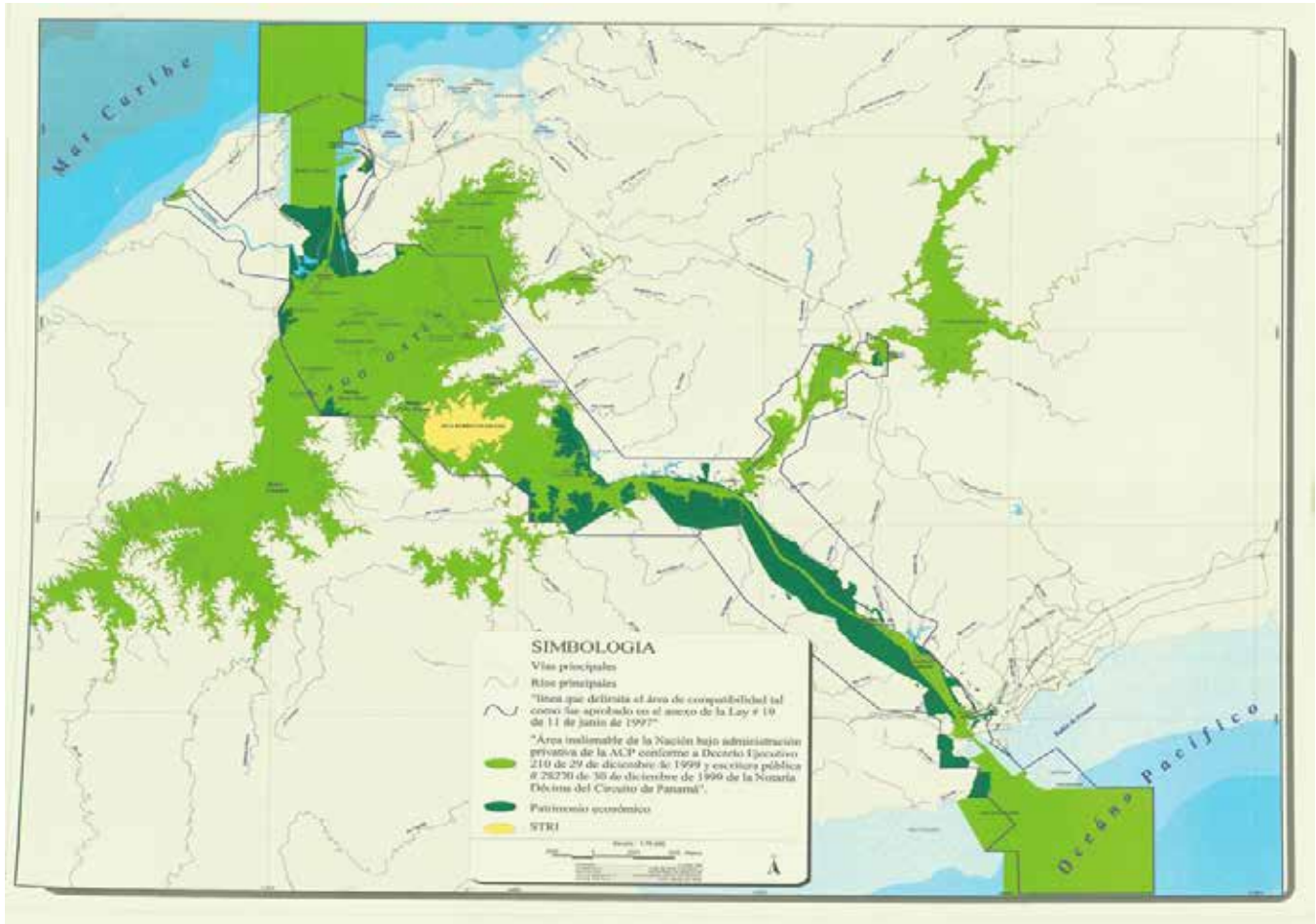
Foto proporcionada por el Ministerio de Ambiente de Panamá, Dirección de Costas y Mares.



La ACP cuenta con su propio reglamento para la navegación en sus aguas, que es producto de diversos acuerdos emitidos por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá<sup>114</sup> En la compilación del reglamento se señala que este “regula las actividades relacionadas”<sup>115</sup>

## Mapa N.º 2

### Áreas de competencia Canal de Panamá



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá. [www.pancanal.com](http://www.pancanal.com)

Este instrumento incorpora normas para la protección de las instalaciones y vías navegables del Canal de Panamá. Con respecto a las áreas de compatibilidad, la regulación indica claramente que el desarrollo de actividades en ellas debe contar con la aprobación de la junta directiva del Canal de Panamá.

El reglamento acoge en su articulado la mayoría de los convenios marítimos internacionales suscritos por la República de Panamá, dado que por el régimen especial con el que cuenta la vía interoceánica, debe incluirlos dentro de su regulación especial.

114 Reglamento aprobado mediante Acuerdo N.º 13 (del 3 de junio de 1999) y modificado por los Acuerdos N.º 37, 40, 51, 65, 66, 71, 77, 78, 80, 99, 100, 154, 255, 308 y 310.

115 Reglamento para la Navegación en Aguas del Canal de Panamá, artículo 1, Acuerdo no. 360 de 12 de diciembre de 2019.

La ACP cuenta con competencia para atender las emergencias que se presenten en las aguas del Canal de Panamá y las operaciones de respuesta. Por lo tanto, podrá adoptar las decisiones que considere pertinentes para responder ante estos hechos, tal como lo indica el artículo 10 del reglamento.

Con respecto al tránsito por la vía, en la sección tercera se desarrolla lo relativo a la programación, reservación y preferencias de tránsito indicado. En aras de contar con una mejor gestión, existe un sistema de reservación que no tiene ninguna afectación sobre el artículo VI del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de Panamá.<sup>116</sup>

En el Canal de Panamá el practicaje es obligatorio y durante el mismo, el práctico designado tiene el control del movimiento y la navegación del buque. Sin embargo, el artículo 99 dispone que la Autoridad del Canal de Panamá determinará la categoría de buques o embarcaciones menores a las que se les podrá eximir del practicaje obligatorio en los puertos.

Se enumera en la sección segunda lo relativo a las infracciones contra la seguridad en la navegación y la contaminación en aguas del Canal, indicándose que se consideran infracciones a la seguridad: “cualquier actividad particular no autorizada por la Autoridad que tenga como consecuencia el entorpecer, retrasar, detener, dificultar o impedir en cualquier forma la navegación u operación de los buques que se encuentren en las aguas del Canal, o la operación de las esclusas, o constituya un riesgo para dichas actividades, cualquiera que sea el medio utilizado para ello”.<sup>117</sup>

## **2. Decreto Ley N.º 7 (del 10 de febrero de 1998), el cual crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias Marítima de la Administración Pública**

Mediante este decreto ley se crea la AMP como una entidad autónoma que ejecutará la coordinación establecida en el artículo 311, inciso final de la Constitución Política de la República de Panamá con respecto al sector marítimo y la ejecución de la Estrategia Marítima Nacional.<sup>118</sup>

El artículo 3 indica que los tres objetivos principales de esta Autoridad son: gestionar el funcionamiento y desarrollo del sector marítimo; coordinar con la Autoridad del Canal de Panamá, Unidad de Bienes Revertidos<sup>119</sup>, Autoridad de Turismo, MiAmbiente<sup>120</sup> y cualquier otra que se establezca el desarrollo socioeconómico en torno al sector marítimo; y finalmente fungir como responsable del cumplimiento de los establecido en la CONVEMAR y demás reglamentaciones y leyes vigentes al respecto.

Entre sus funciones destaca “instrumentar las medidas para la salvaguarda de los intereses nacionales en los espacios marítimos y aguas interiores”, así como velar por el cumplimiento de los convenios, tratados e instrumentos internacionales ratificados por Panamá<sup>121</sup>.

De allí que, la aplicación e instrumentalización de los convenios relativos a la seguridad en la navegación es competencia de la AMP, la cual efectúa a través de la Dirección General de Marina Mercante, con algunos grados de coordinación con otras dos direcciones de la AMP, a saber, Dirección General de Gente de Mar y Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares.

Lo anterior se desarrolla en el artículo 30 del Decreto Ley, el cual expresa en su numeral 14 que la Autoridad deberá “velar por el estricto cumplimiento y la eficaz aplicación de las normas jurídicas vigentes en la República de Panamá, convenios internacionales, códigos o lineamientos sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación y protección marítima

116 Reglamento para la Navegación en Aguas del Canal de Panamá, artículo 13.

117 Reglamento para la Navegación en Aguas del Canal de Panamá, artículo 158 numeral 1.

118 Decreto Ley N.º 7, artículo 1.

119 En la norma se la denomina “Autoridad de la Región Interoceánica”, se coloca el nombre actual en el documento.

120 En la norma se lo denomina “Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables”, se coloca el nombre actual en el documento.

121 Decreto Ley N.º 7, artículo 4, numerales 1 y 6.

de las naves”. Es por ello que la puesta en ejecución y generación de normativas de seguridad se establecen mediante resoluciones generadas por el director general de Marina Mercante.

Es importante señalar que la Dirección General de Marina Mercante de la AMP cuenta con un departamento denominado SEGUMAR, que tiene quince (15) oficinas alrededor del mundo: Tokio, Imabari, Pireo, Seúl, Busan, Manila, Singapur, Shanghái, Hong Kong, Dubái, Londres, Estambul, Houston, Miami y con la oficina principal en Panamá. Su función es hacer cumplir las normas técnicas de los convenios internacionales ratificados por Panamá, en materia de seguridad marítima.

### **3. Estrategia Marítima Nacional**

La Estrategia Marítima Nacional de Panamá vigente data de 2009, y fue aprobada mediante Resolución de gabinete N.º 79 (del 24 de junio de 2009). Este instrumento se genera en desarrollo del mandato establecido en el Decreto Ley N.º 7 que crea la AMP, y su desfase en el tiempo es notorio. Debe señalarse que Panamá en los últimos años se ha decantado por la elaboración de una Estrategia Logística Nacional, en detrimento de la Estrategia Marítima. Si bien el progreso de la parte logística genera un avance e impulso en el desarrollo económico del país, es importante retomar la Estrategia Marítima como un mecanismo para completar tareas pendientes en el sector.

La visión de la Estrategia contempla “brindar servicios y administrar actividades marítimas con eficiencia y eficacia, amparados en una política de Estado que garantice la libre empresa y una estructura de mercado competitiva, la seguridad marítima y jurídica, el crecimiento y desarrollo sostenible...”. Lo anterior demuestra la relación entre la estrategia y la seguridad, tomándola como uno de los aspectos determinantes para lograr las metas trazadas en el documento.

En su primer objetivo estratégico, propiamente en la sección 4 denominada “PROTECCIÓN Y SEGURIDAD”, señala que son componentes de dicho objetivo:

- a. Asegurar una estrecha coordinación entre las instituciones del Sector y los demás estamentos del Estado involucrados en la preservación de la seguridad nacional y unificar los lineamientos de acción en temas tales como terrorismo, tráfico de armas, drogas, piratería y otras prácticas ilegales.
- b. Colaborar con la preservación de la seguridad interna del país mediante una preparación adecuada para enfrentar casos de contingencias, así como para el manejo regular de los negocios en sus aspectos de seguridad industrial, aduanas y telecomunicaciones.

En este sentido, se evidencia cómo se mantiene una línea de acción en todos los instrumentos jurídicos reguladores de la actividad, encaminados a garantizar la protección y la seguridad en la navegación.

### **4. Ley General de Marina Mercante**

La norma que regula la Marina Mercante en Panamá es la Ley N.º 57 (del 6 de agosto de 2008). El artículo 1 de la norma establece lo relativo al abanderamiento, inscripción o registro de una nave para enarbolar el pabellón de Panamá.

En el capítulo VII se regula la seguridad marítima, y el artículo 114 indica que es la Dirección General de Marina Mercante la encargada de ejecutar e implementar las medidas y los controles que estime necesarios para el cumplimiento de las regulaciones referentes a la seguridad marítima, con respecto a las naves de registro panameños donde se encuentren y sobre aquellas nacionales y extranjeras que estén en aguas jurisdiccionales de Panamá.

Asimismo, establece la exigencia de una póliza de seguro de accidentes para cubrir la pérdida de vidas humanas y de bienes; al igual que la contaminación al medio marino para aquellas naves con más de doce pasajeros que enarbolan el pabellón o se encuentren en aguas jurisdiccionales.

La norma indica que el indicio de incumplimiento de normas de seguridad de naves registradas en la Marina Mercante dará lugar a restricciones, condicionamiento de la navegación o retención de las naves, hasta su corrección sin posibilidad de recurrir la medida tomada.<sup>122</sup>

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la normativa de seguridad, toda nave que se encuentre inscrita en la Marina Mercante estará sujeta a una inspección anual de seguridad para verificar el cumplimiento de las normas internacionales y nacionales. De igual forma, permite la realización de inspecciones ordinarias, extraordinarias o reinspecciones.

Finalmente, los accidentes y siniestros deben ser reportados obligatoriamente a la Dirección General de Marina Mercante (DGMM), y ésta deberá realizar las investigaciones sobre los hechos que involucren naves con registro panameño o aquellos que se registren en sus aguas jurisdiccionales.

## **5. Ley de Cabotaje**

La Ley N.º 266 (del 23 de diciembre de 2021) regula el cabotaje y las actividades de comercio interior en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá. Tiene como ámbito de aplicación las naves de servicio interior con patente panameña, a las de pabellón distinto al panameño que se encuentren en aguas jurisdiccionales y las de patente internacional con registro panameño.

Establece las normas mínimas de seguridad, y mediante su artículo 4 señala que las embarcaciones no deben representar peligro para la navegación o para el medio ambiente, y deberán cumplir con un reconocimiento anual.

Adscribe a la DGMM la competencia para establecer los aspectos de seguridad con los que deben cumplir las naves y que serán revisados en las inspecciones, tanto elementos documentales como físicos. De igual forma, establece los requisitos mínimos para la construcción, subdivisión o compartimentado, estabilidad, líneas de carga, sistemas de gobierno, dotación, propulsión, y demás aspectos de navegación; así como el número de personas autorizadas a transportar. El certificado de seguridad expedido por la DGMM tiene una validez no mayor a cinco años, estableciéndose la exigencia de endoso anual tres meses antes o después de la fecha de su vencimiento anual, previa inspección.<sup>123</sup>

La norma recoge en el artículo 22 la posibilidad de que por motivos de seguridad pública la AMP pueda delegar funciones a la Policía Nacional o a al Servicio Nacional Aeronaval. En el artículo 23 se desarrolla la delegación de la competencia de inspección, arqueos, investigación de accidentes, asignación de marcas de calado y línea de máxima carga, lo que otorga la posibilidad de gestionar estas revisiones a través de organizaciones reconocidas y autorizadas por la DGMM, tal y como ocurre con las naves de servicio internacional que enarbolan el pabellón panameño.

## **d. Marco institucional nacional**

### **d.1 Autoridad del Canal de Panamá**

Es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, creada por el Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá y tiene competencia privativa con respecto a la administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento y la modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes.<sup>124</sup>

La ley N.º 19 (del 11 de junio de 1997), denominada “Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá”, proporciona las normas de su organización, funcionamiento y modernización; con la finalidad de brindarle un esquema jurídico que le

<sup>122</sup> Ley General de Marina Mercante, artículo 115.

<sup>123</sup> Ley de Cabotaje, artículo 9.

<sup>124</sup> Constitución Política de la República de Panamá, artículo 310.

permita ser una empresa eficiente y rentable, e integrada a la estrategia marítima de Panamá. Reconociendo su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio y el derecho de administrarlo.

La Autoridad del Canal de Panamá tiene una Junta Directiva de once (11), miembros. Nueve (9) de ellos designados por el presidente de la República, uno (1) por el Órgano Legislativo y el ministro de Asuntos del Canal. Los nombramientos se hacen por períodos escalonados con la finalidad de garantizar independencia.

El artículo 11 de la Ley orgánica establece que corresponde a la Autoridad la responsabilidad de asegurar la protección y vigilancia de las instalaciones del canal; y garantizar la navegación segura y libre de interferencias, requiriéndole la coordinación con los organismos policiales encargados de guardar la integridad de los bienes públicos y particulares.

## **d.2 Autoridad Marítima de Panamá**

Establecida y regulada por el Decreto Ley N.º 7 (de 1998), por la cual, además, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones, la AMP es el ente encargado de coordinar y gestionar el desarrollo del sector marítimo.

Mediante la Resolución ADM N.º 140-2003 (del 15 de mayo de 2003) se incorpora en el Código Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP) de forma inicial, y posteriormente se da la promulgación de la Ley N.º 56 (del 6 de agosto de 2008), denominada “Ley de General de Puertos”, que en su Capítulo XIV reglamenta lo concerniente a la gestión de protección y seguridad portuaria.

En el año 2005 se crea el Comité de Protección Portuaria, bajo la resolución JD. 009-2005, integrado por la Autoridad Marítima de Panamá, Policía Nacional, Servicio Nacional Aeronaval, Migración, Servicio Nacional de Fronteras, Autoridad Nacional de Aduanas, Autoridad del Canal de Panamá y el Consejo de Seguridad Nacional, con el fin de analizar toda la información relativa a la protección y seguridad de los puertos de la República y ejecutar las regulaciones del Código PBIP.

## **d.3 Servicio Nacional Aeronaval**

Con la Ley N.º 93 (del 7 de noviembre de 2013) se reorganiza el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá, que queda adscrito al Ministerio de Seguridad Pública, con competencias de protección del espacio aéreo y marítimo, las aguas navegables, plataforma continental submarinas, entre otras.<sup>125</sup>

Su función es coadyuvar con el cumplimiento de los reglamentos de navegación de la AMP y cooperar con las instituciones nacionales para prevenir y perseguir delitos o faltas a la seguridad de la navegación marítima en las aguas jurisdiccionales, la Zona Contigua o la Zona Económica Exclusiva de Panamá.

La Oficina de Seguridad Naval es la encargada de los asuntos de seguridad marítima, para ello posee embarcaciones patrulleras utilizadas con el fin de evaluar, vigilar el cumplimiento de las inspecciones y las auditorías necesarias para garantizar la seguridad en la navegación.

## **d.4. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**

La ARAP, creada por la Ley N.º 44 (de 2006), es el ente que coordina con la AMP las reglamentaciones de seguridad para el sector pesquero, para lo cual realiza procesos de capacitación al sector pesquero y acuícola sobre las Normas Pesqueras y de Seguridad Marítima, a través de la Dirección General de Fomento a la Productividad y Asistencia Técnica.

Dentro del Plan de Acción para la Pesca Sostenible, contenido en la Resolución de Gabinete N.º 175 (del 20 de diciembre de 2006), se recoge la importancia de la capacitación con respecto a las normas pesqueras, equidad de género y cadenas de valor.

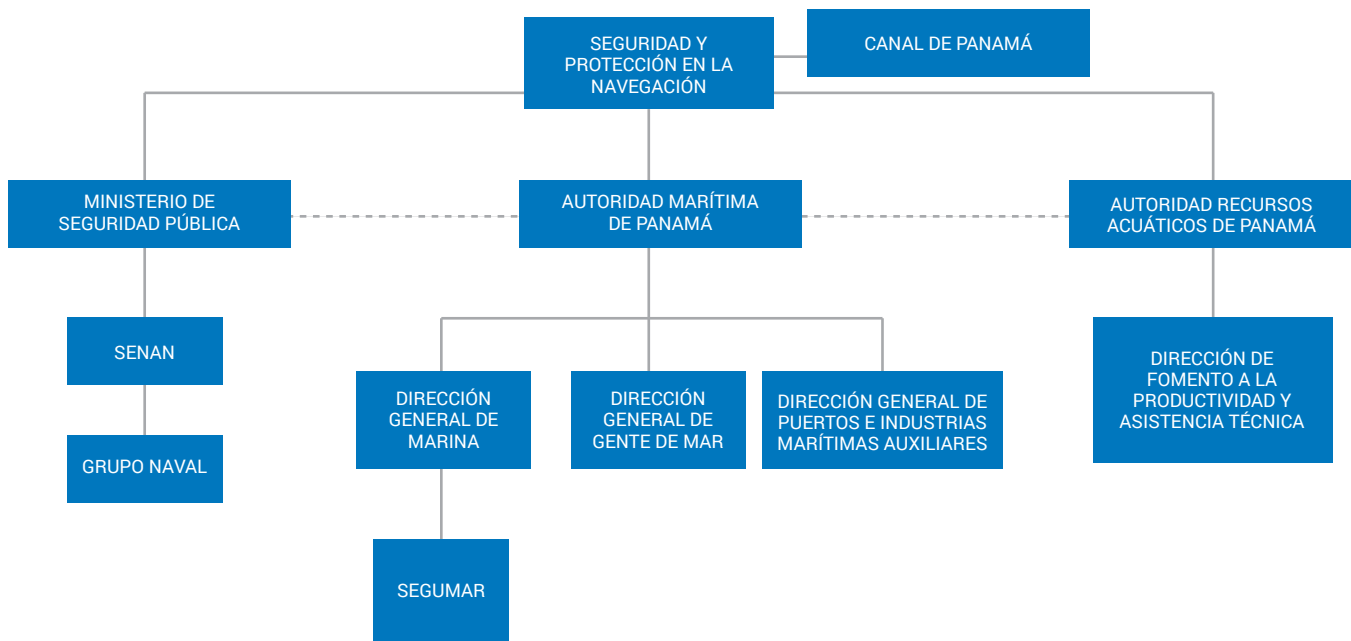
---

<sup>125</sup> Ley N.º 93 (de 2013), artículo 3.

En conjunto con el SENAN y la AMP, gestiona el programa de pescadores vigilantes, que busca inculcar en los pescadores la importancia de mantener actualizados los documentos exigidos por la ley, en materia de licencias y certificaciones. Asimismo, brinda capacitación de cómo reaccionar o actuar ante situaciones de enfrentamientos por piratas en alta mar y cómo hacer una comunicación efectiva con el SENAN.

**Cuadro N.º 3**

**Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de seguridad y protección a la navegación**



Fuente: elaborado por los autores.

## e. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector

Con respecto al cumplimiento e implementación, se puede apreciar la ratificación de normas internacionales y la generación de un marco normativo interno. Sin embargo, se debe potenciar el desarrollo e implementación de la normativa de la OMI y su puesta en práctica requiere una mayor coordinación interinstitucional. Su desarrollo efectivo tiene como fin evitar el solapamiento de competencias: ello es determinante. Una de las vías efectivas para este proceso debe ser la actualización de la Estrategia Marítima Nacional, que es un componente integral tanto de las normas que rigen a la Autoridad del Canal de Panamá como a la Autoridad Marítima de Panamá.

El papel de la República de Panamá en la seguridad y protección marítima es determinante por dos situaciones claras: el número de buques que enarbolan su pabellón y el tránsito que se realiza por sus aguas jurisdiccionales (tanto por el Canal de Panamá, como la utilización de sus infraestructuras portuarias). Por ende, la responsabilidad que emana de estas dos actividades comerciales genera responsabilidad de implementación y ejecución de las normas de seguridad marítima para la protección de los océanos a nivel mundial. De allí, que el servicio de certificación que prestan las oficinas de SEGUMAR a nivel del mundo debe estar constantemente auditado y monitoreado para garantizar la seguridad del cumplimiento y observación de las medidas establecidas.

## **f. Consideración de temas transversales: género y océanos, la economía azul**

Un elemento relevante en el contexto de la economía azul dentro del sector marítimo está íntimamente relacionado con los combustibles que se utilizan para el transporte de las mercaderías, es por ello que las regulaciones internacionales y nacionales se han encaminado a exigir la eliminación de combustibles que contengan azufre. Panamá las ha adoptado y de igual forma se toman medidas para incentivar el uso de energías limpias.

El Canal de Panamá, uno de los motores de la economía panameña, ha implementado un plan de descarbonización en las operaciones y un proyecto de recursos hídricos con la intención de fortalecer la sostenibilidad del negocio, favoreciendo un crecimiento que respete los recursos de los cuales se sirve para funcionar. Un aspecto importante es el manejo del agua, ya que las operaciones del Canal, en cierta medida, tienen los mismos requerimientos que el abastecimiento de agua a la población; de allí que los proyectos hídricos emprendidos sean de gran relevancia nacional.

La vía acuática, de igual forma, está contemplada en los objetivos del Canal de Panamá de carbono neutral para el año 2030, y se han establecido acciones concretas para lograr generar electricidad a partir de fuentes renovables, capturar CO2 ampliando en 8,000 hectáreas los programas de protección ambiental y desarrollo sostenible, entre otros.

En el caso del registro de buques, se adoptó desde el 1 de enero de 2020 la norma que estipula que el contenido de azufre en el combustible de las embarcaciones no debe exceder el 0.5%. Con esta implementación, Panamá potencia el transporte de mercaderías con una reducción del 80% de los límites de azufre en el combustible de las naves.

En materia de género, los esfuerzos encaminados a lograr la igualdad en el sector marítimo se desarrollan mediante acciones de capacitación y fomento. De tal manera que, la capacitación va desde el ámbito universitario hasta la educación continua, entretejiendo diversos programas que se apoyan en becas, abriendo el acceso de las mujeres a las formaciones. El impulso de estas iniciativas está dirigido desde la Autoridad Marítima de Panamá. Sobresalen programas como la Red MAMLa, auspiciada por la OMI, que fortalece la participación de la mujer en los organismos de desarrollo del sector marítimo panameño.

Foto proporcionada por el Ministerio de Ambiente de Panamá, Dirección de Costas y Mares.



## 2.3 Exploración y explotación de recursos no vivos

### a. Perfil del sector y relevancia para el Estado desde una perspectiva ecológica, económica y social

De acuerdo con lo establecido por la CONVEMAR, el Estado tiene derechos de soberanía en la ZEE para fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos de las aguas adyacentes al lecho y del lecho y subsuelo del mar.

En este sentido, las concesiones para la extracción de arena y aquellas para el uso del fondo de mar constituyen los dos mayores aspectos de explotación de los recursos no vivos, así como la colocación de líneas de cables submarinos en el fondo marino.

Un aspecto relevante con respecto a la explotación de recursos no vivos es la poca o nula regulación nacional al respecto, así como la poca atención que se le ha brindado al tema. Aunado al choque de competencias en el único aspecto que tiene escasas regulaciones la extracción de arena.

### b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector

#### 1. CONVEMAR

La CONVEMAR, en la parte V, artículo 56, indica que el Estado en su ZEE tiene derecho de soberanía en la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales no vivos.

Con respecto a la plataforma continental, en el artículo 77 se indica que el Estado tiene derechos de soberanía a los efectos de explotación y exploración de los recursos naturales que el numeral 4 identifica como recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo.

Además, en el artículo 79 se le faculta al Estado a tender en la plataforma continental cables y tuberías submarinos. Indica el artículo 82 que “el Estado ribereño efectuará pagos o contribuciones en especie respecto a la explotación de los recursos no vivos de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas”.

Si bien la CONVEMAR regula las actividades en la Zona, en la Parte XI de la Convención, este apartado está relacionado con la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, aspecto que se desarrollará en las siguientes secciones.

### c. Marco legal nacional

#### 1. Constitución Política de la República de Panamá

El artículo 257, numeral 4 indica que pertenecen al Estado “(...) las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase”, los cuales no pueden ser de apropiación privada, pero pueden ser objeto de concesión o contratos de explotación por empresas privadas.

Por su parte, el artículo 258 de la Carta Magna da la condición de pertenecer al Estado y de uso público al mar territorial, las playas, riberas de playa y los puertos, otorgándoles un carácter de propiedad especial con afectación de utilidad pública inalienable y no sujetos a la propiedad privada.

Con respecto a las concesiones administrativas, mecanismo establecido para la explotación por parte de privados, el artículo 259 indica que tienen un carácter de bienestar social e interés público y serán celebradas entre el presidente

y el ministro del ramo respectivo. En este contexto, las concesiones administrativas referentes a recursos naturales renovables serán otorgadas por el Ministro de Ambiente, las referentes a concesiones acuáticas corresponderán a la Autoridad de Recursos Acuáticos; por su parte, las concesiones y explotación sobre recursos minerales, metálicos y no metálicos, incluso en zonas marinas, son competencia del Ministerio de Comercio e Industrias; y las del espacio marino destinado a construcción de puertos o infraestructuras marítima, a la Autoridad Marítima de Panamá.

## **2. Ley N.º 41 (del 1 de julio de 1998) Ley General de Ambiente**

La norma, en el título IV “Recursos Naturales”, artículo 47, indica que los recursos naturales son de dominio público y de interés social, y deben incorporarse los conceptos de sostenibilidad y racionalidad en su aprovechamiento para los cual el Ministerio de Ambiente emitirá las normas técnicas y procedimientos necesarios.

Con respecto a las concesiones para el aprovechamiento de estos recursos, el artículo 48 indica que serán adjudicados de acuerdo con la legislación vigente, para lo cual MiAmbiente establecerá tarifas de acuerdo con estudios técnicos y económicos.

## **3. Ley N.º 8 (del 25 de marzo de 2015) que crea el Ministerio de Ambiente**

Esta ley en su artículo 37 modifica el artículo 71 de la Ley General de Ambiente, a fin de establecer la competencia al Ministerio de Ambiente para normar, regular y controlar el acceso a los recursos naturales en general de forma que se permita la conservación y el uso sostenible de tales recursos.

## **4. Ley N.º 44 (del 23 de noviembre de 2006) que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos**

Esta norma fue modificada por la Ley N.º 8 (del 25 de marzo de 2015), que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones. Se puede observar que a pesar de que el artículo 60 de la Ley N.º 8 indica modificaciones a las funciones de la ARAP (contenidas en el artículo 4 de la Ley N.º 44), se mantiene dentro de sus funciones la competencia para autorizar las concesiones acuáticas, que se otorgarán por un período de hasta veinte años prorrogables.

## **5. Decreto Ley N.º 23 (de 1963) Código de Recursos Minerales**

En su artículo 2 establece que los yacimientos minerales de toda clase existentes en la República de Panamá, incluyendo islas, mar territorial, el lecho submarino y subsuelo de este, además de la plataforma continental, son propiedad del Estado y no podrán ser objeto de apropiación privada, aunque podrán estar sujetos a concesiones mineras.

Con respecto al otorgamiento de las concesiones, el artículo 6 de la norma indica que serán otorgados mediante contratos celebrados por la Nación, representada por el Ministerio de Comercio e Industrias.

## **6. Decreto Ley N.º 7 (del 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**

Establece dentro de las atribuciones de la AMP la competencia de otorgar concesiones (artículo 6, numeral 3) de fondo de mar o riberas para su explotación. En el artículo 31, numeral 6 se indica que la función de tramitar y fiscalizar las concesiones para la explotación de los puertos nacionales, y lo que en el futuro se construya, se encuentra adscrita a la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares.

## **7. Ley N.º 56 (de 2008) General de Puertos de Panamá**

El objeto de la norma es establecer las directrices con respecto al uso de los bienes otorgados en concesión para la explotación de instalaciones portuarias con excepción de las áreas que estén bajo la administración del Canal de Panamá.

El artículo 5 de la norma define “concesión” de la siguiente forma: “acto administrativo por el cual la Autoridad Marítima de Panamá confiere a las personas naturales o jurídicas, de Derecho Público o Privado, el derecho a prestar un servicio público o a explotar temporalmente un bien de propiedad del Estado a cambio de una contraprestación económica en materia de sus competencias”.

Estas últimas se encuentran contenidas en el Decreto Ley N.º 7, son las denominadas “competencias marítimas”: el conjunto de responsabilidades del Estado Ribereño, Portuario, y de Pabellón en los espacios oceánicos, en las vías navegables y en las actividades físicas, administrativas, económicas y jurídicas...”<sup>126</sup>.

El capítulo VI, que regula las concesiones y licencias de operación, en el artículo 24 señala que, para el otorgamiento de concesiones y licencia de operación, la Autoridad Marítima de Panamá aplicará las disposiciones que establezca la ley y los reglamentos; y en el artículo 26 indica que las concesiones son otorgadas mediante contrato, sujetas a la ley y al reglamento de concesiones.

## 8. Reglamento de Concesiones

Adoptado mediante resolución de Junta Directiva de la AMP N.º 010-2019, indica en su artículo 2 que “las disposiciones de este Reglamento regulan el procedimiento aplicable para el otorgamiento, administración, operación, cumplimiento y seguimiento de las concesiones para el aprovechamiento, el uso y la explotación de bienes del Estado, incluyendo la construcción y explotación y operación de instalaciones marítimas o portuarias, en los fondos, playas y riveras de mar, fondo y riveras de río, esteros, lagos, áreas terrestres de los recintos portuarios, y los bienes inmuebles de la Autoridad Marítima de Panamá”. De lo anterior, se desprende que las concesiones administrativas referidas a los recursos no vivos, en este caso, fondo de mar, son competencia de la Autoridad Marítima de Panamá.

## d. Marco institucional nacional

### 1. Ministerio de Ambiente

Como ente rector máximo de los aspectos ambientales del país, es el competente para el ordenamiento, protección y desarrollo de regulación correspondiente al uso sostenible de los recursos naturales, tal como lo indica la Ley general de Ambiente<sup>127</sup> y la Ley que crea el Ministerio de Ambiente.<sup>128</sup> Esto generalmente está relacionado con estudios de impacto ambientales requeridos para los permisos que emitirán el resto de las instituciones.

El Ministerio de Ambiente posee las competencias para otorgar las siguientes concesiones (permanentes y temporales):

- a) Para uso de agua: este es el mecanismo legal para que un determinado usuario pueda legalizar la extracción de agua, ya sea de tipo superficial o subterránea.
- b) Para uso de agua para Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR's): concesiones destinadas a que las JAAR's cuenten con un permiso de uso de agua para actividades domésticas (autoconsumo).
- c) De agua para uso hidroeléctrico: concesión para el aprovechamiento de los recursos hídricos para la generación de energía eléctrica.
- d) Permiso temporal para el uso de agua: concesión transitoria para usar aguas o descargar aguas usadas, por un plazo no menor de tres (3) años, ni mayor de cinco (5) años, según las condiciones de la región en cuanto a régimen de aguas.

### 1. Autoridad de los Recursos Acuáticos

<sup>126</sup> Decreto Ley N.º 7, artículo 2, numeral 2.

<sup>127</sup> Ley N.º 41 (del 1 de julio de 1998).

<sup>128</sup> Ley N.º 8 (del 23 de marzo de 2015).

Es la Autoridad competente para la celebración de concesiones acuáticas, que son tramitadas por la Dirección de Ordenamiento y Manejo Integral. Dicha Dirección tiene entre sus funciones determinar las condiciones, los términos y las restricciones a que debe sujetarse el ejercicio de las concesiones. Sin embargo, es importante destacar que estas funciones se encuentran establecidas de forma general y no hace una explicación correspondiente a los recursos no vivos.

**2. Ministerio de Comercio e Industrias**

El Código Minero le adscribe las competencias para las concesiones de minerales en el mar territorial, el lecho submarino y subsuelo al Ministerio de Comercio e Industrias. Dichas concesiones deben ser tramitadas ante la Dirección General de Concesiones Mineras, creada mediante el Decreto Ley N.º 23 (del 22 de agosto de 1963), por el cual se aprueba el Código de Recursos Minerales, y posteriormente reformado por el Decreto de Gabinete N.º 225 (del 16 de julio de 1969), el Decreto de Gabinete N.º 404 (del 27 de diciembre de 1970) y el Decreto Ley N.º 6 (de 15 de febrero de 2006). La Dirección es el organismo de ejecución técnica y administrativa de la política nacional de aprovechamiento y conservación de los recursos minerales.

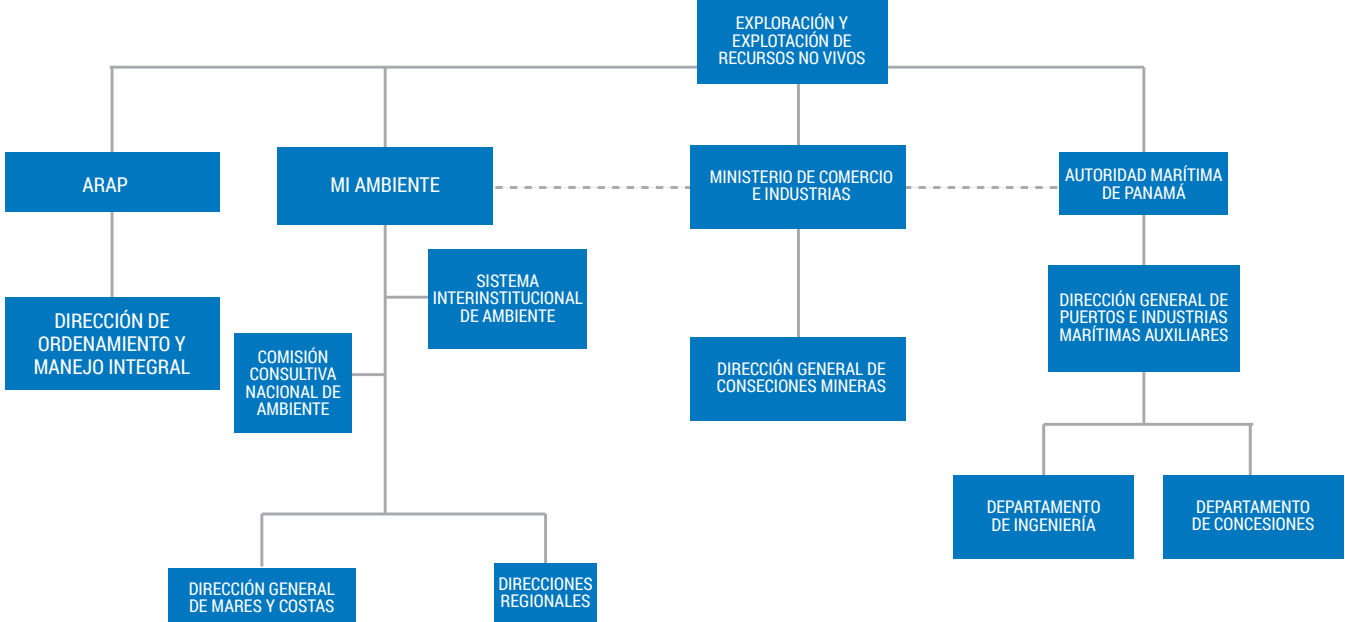
**3. Autoridad Marítima de Panamá**

Regenta la competencia con respecto a las concesiones de uso de fondo de mar, tal y como lo denomina la Ley General de Puertos y el Reglamento de Concesiones, aunque en la práctica los contratos están encaminados a concesionar el espejo de agua para el desarrollo de áreas de fondeo, dársenas de maniobra y vías de navegación en servicio a los puertos, terminales, embarcaderos y atracaderos.

De igual forma, regula todo lo relativo al dragado y disposición final del material dragado, vía permisos administrativos que otorga la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, con el aporte técnico del Departamento de Ingeniería.

**Cuadro N.º 4**

**Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de exploración y explotación de recursos no vivos**



Fuente: elaborado por los autores

## **e. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector**

Al examinar la gobernanza existente en materia de recursos no vivos, quedan claros los vacíos legales, la falta de coordinación y distribución de competencias; se encuentran traslapes entre la Autoridad de Recursos Acuáticos, Ministerio de Ambiente y Autoridad Marítima de Panamá, que han ido mejorando producto de la creación de comisiones interinstitucionales para el desarrollo conjunto de las temáticas regulatorias y los programas de fortalecimiento. Es importante el estudio, determinación y descripción de estos recursos en la jurisdicción panameña de forma tal que se constituya en el primer paso para una regulación efectiva y clara que permita el goce de los derechos reconocidos por la CONVEMAR, así se darán oportunidades para el aprovechamiento sostenible de los mismos.

## **f. Consideración de temas transversales: género y océanos, la economía azul**

La economía azul crea un camino hacia el desarrollo de la minería del lecho marino o la utilización de los recursos no vivos para la producción de energías renovables, tal y como se vienen aprovechando en otras regiones, como Europa. Sin embargo, es determinante establecer normativa clara sobre estos aspectos y que las competencias queden definidas de forma que aquellos inversionistas que apuesten por estas áreas cuenten con la seguridad jurídica de las regulaciones relativas a dichas actividades.

La Política Nacional de Océanos hace una apuesta hacia el Panamá Azul, lo que requiere no solo el inventario y regulación de los recursos vivos, sino también de los no vivos. En ese sentido, la promoción de la investigación, la aplicación de tecnología y la innovación pueden dar paso a nuevas áreas del desarrollo económico del país.

En lo relativo al tema del género, la inclusión de la mujer en los proyectos de desarrollo de las actividades de producción de energía renovables y el impulso a empresas que contemplen el componente de género en sus políticas de recursos humanos y responsabilidad corporativa será uno de los mecanismos que logren impulsar la igualdad de género, por el momento no se cuenta con un instrumento de medición de la labor que realizan las mujeres en el sector.

## **2.4 Turismo costero y marino**

### **a. Perfil del sector y relevancia para el Estado desde una perspectiva ecológica, económica y social**

Para Panamá, el desarrollo del turismo se ha convertido en uno de los elementos a potenciar en su proceso de mejora económica y social. Esto ha generado diversos planes de desarrollo turístico y un inventario de los activos turísticos existentes.

La biodiversidad marina es impactada por múltiples actividades económicas, aunadas al cambio climático, por lo que el desarrollo del sector turismo debe hacerse bajo parámetros de sostenibilidad, tomando en cuenta la vulnerabilidad de los recursos marino-costeros, y promoviendo la toma de decisiones basadas en los análisis del estado de los activos naturales.

Por su parte, el Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá constituye una herramienta para el seguimiento y logro no solo de las estrategias, sino también de las acciones que han sido consideradas como fundamentales para el desarrollo del turismo sostenible en el territorio panameño. Enuncia que la situación deseada para el turismo en el 2025 en Panamá es “ser reconocido como un destino turístico sostenible de clase mundial, gracias a la extraordinaria riqueza y diversidad de su patrimonio natural y cultural, y a la calidad de sus servicios”. Indica el documento que el enfoque estratégico del sector está basado en turismo-conservación-investigación.

## **b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector**

### **1. Ley N.º 55 (del 2 de febrero de 1967), por la cual se aprueba el texto del Protocolo de Ingreso de la República de Panamá a órganos subsidiarios de la Organización de Estados Centroamericanos.**

Esta ley en su artículo 1 indica que Panamá ingresa y forma parte del Consejo Centroamericano de Turismo, integrado por los directores y gerentes de organismos oficiales de turismo de los países de Centroamérica.

Además, se declara al turismo como un sector estratégico y prioritario para el desarrollo regional, con una orientación hacia la promoción, facilitación, gobernanza, desarrollo de incentivos e impulso a la cooperación entre el sector privado.

### **2. Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático**

Ratificada por la Ley N.º 32 (del 26 de marzo de 2003), establece que el patrimonio cultural subacuático está conformado por todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años.

En su artículo 3, se establece la relación entre este documento y la CONVEMAR, indicando que nada de lo dispuesto en ella menoscaba los derechos, la jurisdicción, ni las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del Derecho del Mar.

Con respecto al patrimonio cultural subacuático en aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial, el artículo 7 indica que, en ejercicio de la soberanía, los Estados tienen derecho exclusivo de reglamentar y autorizar las actividades dirigidas al patrimonio cultural en aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial.

El artículo 8 regula el patrimonio cultural subacuático en la zona contigua, indicando que el Estado podrá reglamentar y autorizar las actividades dirigidas a dicho patrimonio.

El Anexo I de esta Convención detalla las normas relativas a las actividades dirigidas al patrimonio cultural subacuático, y de interés para el sector de turismo marino, la norma 7 establece que se fomentará el acceso del público al patrimonio cultural subacuático *in situ*, salvo en los casos en que éste sea incompatible con la protección y la gestión del sitio.

## **c. Marco legal nacional**

### **1. Ley N.º 41 (de 1998): General de Ambiente de la República de Panamá**

La Ley General de Ambiente establece las regulaciones aplicables a las áreas protegidas. De gran relevancia para el turismo marino y costero, se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) mediante la resolución JD-09 (del 28 de junio de 1994), que establece en su artículo 3 las diversas categorías de áreas protegidas: Reserva Científica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refugio de Vida Silvestre, Paisaje Protegido, Área Natural Recreativa, Sitio de Patrimonio Mundial, Reserva de la Biósfera, Áreas de Uso Múltiple, Humedales de Importancia Internacional, Corredor Biológico, Área Silvestre ubicada dentro de una Comarca o Reserva Indígena, Reserva de los Recursos, Reserva Forestal, Reserva Hidrológica, Parque Nacional Marino y Zona de Amortiguamiento.

Entre los objetivos del SINAP se destacan: conservar la biodiversidad en los ecosistemas tanto terrestres como marinos, promover las investigaciones científicas, contribuir al desarrollo sostenible del territorio y apoyar la gestión participativa. La implementación de estas funciones de manera efectiva impacta positivamente en las áreas marinas protegidas, de las cuales el turismo marino y costero hace uso y se beneficia.

### **2. Decreto Ley N.º 4 (del 27 de febrero de 2008) que crea la Autoridad de Turismo de Panamá**

Por medio de este instrumento se crea la Autoridad de Turismo de Panamá como persona jurídica autónoma, y dentro de las funciones enumeradas en el artículo 5, incluye la planificación, el diseño y el desarrollo de la política nacional de turismo.

### **3. Ley N.º 2 (del 7 de enero de 2006) que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico y dicta otras disposiciones**

Cabe resaltar que el artículo 32 de esta norma indica que está prohibida la construcción sobre formaciones de coral, así como cualquier actividad que produzca su muerte, blanqueamiento, o destrucción de los ecosistemas de los que son parte.

### **4. Ley N.º 44 (del 26 de julio de 2004), que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras disposiciones**

Además de crearlo, se lo establece como patrimonio nacional y parte del SINAP. Este parque se encuentra en aguas jurisdiccionales y es parte de la plataforma continental de Panamá, según el artículo 1.

Dentro de las finalidades para la cuales fue creado, se destacan la conservación y protección de los ecosistemas marinos e insulares con la finalidad de mantener la diversidad de las especies; así como los procesos evolutivos y ecológicos<sup>129</sup>.

En su capítulo VII, artículo 24, indica que el Parque Nacional Coiba se constituye en zona de desarrollo turístico de interés nacional, para lo cual se priorizara el desarrollo turístico del litoral costero en los distritos de Mariato, Montijo, Río de Jesús, Soná y Las Palmas.

### **5. Ley N.º 204 (del 18 de marzo de 2021), que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones**

El artículo 11 de la norma indica que se reconoce como pesca deportiva a la actividad de pesca autorizada por la ARAP en aguas continentales o aguas bajo soberanía o jurisdicción de la República de Panamá, con propósito de deporte, esparcimiento, recreo, turismo, pasatiempo, que no sea para la venta.

Reconoce la legislación nacional que ese aprovechamiento de recursos a través de la pesca debe realizarse con un aparejo de pesca personal, sin distinguir que los medios que se utilicen sean con o sin buque, por inmersión u otro.

De acuerdo al documento identificado como “Aportes a la Caracterización de la Pesca Deportiva en Panamá”<sup>130</sup>, la pesca deportiva, iniciada en el 2016 y orquestada por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá; se hace constar que representa un potencial actualmente explotado en la República de Panamá en diversas modalidades. Empero, la entidad reguladora no lleva registros de la actividad ni cuenta con estadísticas relativas, la captación de recursos, la frecuencia de la actividad, la amenaza que representa para las especies, entre otros controles que pudiesen desarrollarse alrededor de la actividad.

También define la pesca sostenible como la utilización de los recursos pesqueros, en armonía con el ambiente, de forma que las prácticas pesqueras no dañen los ecosistemas, los recursos, ni su calidad.

### **6. Convenio ATP/ARAP Pesca Deportiva Sostenible**

El Convenio Marco de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Ambiente y la Autoridad de Turismo de Panamá N.º OCTI-008-2019, entró en vigor el 19 de junio de 2019, con un plazo de cinco (5) años. Su objetivo general es establecer una coordinación administrativa y técnica para proyectos turísticos ambientales y ecoturísticos, dentro de las áreas protegidas y/o en sus zonas de amortiguamiento.

En el artículo cuarto del Convenio, el Ministerio de Ambiente se compromete a colaborar y asesorar en la ejecución de proyectos con incidencia ambiental en áreas protegidas y/o zonas de amortiguamiento, así como a realizar proyectos conjuntos y concretar un plan de mantenimiento de las obras existentes en dichas áreas y/o zonas.

<sup>129</sup> Ley N.º 44 (del 26 de julio de 2004), artículo 3.

<sup>130</sup> [https://issuu.com/jorgeisaac57/docs/pesca\\_deportiva\\_rp](https://issuu.com/jorgeisaac57/docs/pesca_deportiva_rp)

Por su parte, la ATP se compromete en el artículo quinto a coordinar con MiAmbiente los proyectos de turismo para el beneficio de los residentes vinculados a las zonas donde se realicen los proyectos, a cumplir con la normativa ambiental, a proponer criterios y esquemas de ejecución de actividades con los Municipios relacionados con los proyectos turísticos; además de dar seguimiento y evaluar el nivel de cumplimiento de los proyectos con respecto a su desarrollo en las áreas protegidas y/o zonas de amortiguamiento.

## **7. Proyecto Ley General de Turismo**

El anteproyecto de Ley N.º 539 fue presentado a la Asamblea Nacional el 13 de enero de 2021 y busca promulgar una Ley General de Turismo, la cual en su exposición de motivos indica que es importante contar con una legislación turística actualizada tomando en cuenta el potencial que representa el sector del turismo y lo eficaz que puede resultar si se utiliza como una herramienta para la disminución de la pobreza.

El primer artículo de este proyecto declara la actividad turística de interés nacional, prioritario y de utilidad pública, por lo que las entidades del Gobierno Central, entidades descentralizadas y los municipios deberán abstenerse de adoptar medidas que sean incongruentes y afecten los planes de desarrollo nacional de turismo. Esto eliminaría la duplicidad de regulaciones, tasas y requisitos para el desarrollo de la actividad.

El artículo 18 del proyecto se refiere a los accesos a recursos acuáticos, indicando que la ATP, previa evaluación, inventario y ordenamiento de las áreas, deberá coordinar con las entidades del estado el uso de estos recursos con la finalidad de garantizar el uso público, especialmente en sitios de interés turístico.

## **d. Marco institucional nacional**

### **1. Autoridad de Turismo de Panamá**

Con la creación de la Autoridad de Turismo de Panamá, mediante el Decreto Ley N.º 4 (del 27 de febrero de 2008), se le asigna la competencia de desarrollar, promocionar y regular el turismo. En este sentido, deberá elaborar y recomendar la creación de las nuevas zonas turísticas o la modificación de las existentes<sup>131</sup>. De igual forma, la Autoridad es responsable de la coordinación con los demás organismos estatales y privados de la gestión del turismo.

El artículo 14 crea el Fondo Nacional de Turismo, con el objeto de establecer un fideicomiso para la promoción y desarrollo de la actividad turística, que contará con aportes del sector público o privado del entorno nacional o internacional.

El Consejo Nacional de Turismo, establecido mediante el artículo 16, tiene entre sus atribuciones la aprobación de las estrategias que promuevan e incrementen las actividades turísticas, y de allí que se desarrolle el Plan Maestro de Turismo Sostenible. Actualmente se cuenta con el Plan Maestro 2020-2025, cuya misión es fortalecer la actividad turística como sector económico estratégico de Panamá, basado en un modelo económico sostenible.

El plan incluye los objetivos país, los objetivos institucionales, así como la priorización al desarrollo de proyectos interinstitucionales que fomentan la planificación, asegurando el crecimiento sostenible y un sector competitivo.

### **2. Ministerio de Ambiente**

La ley N.º 8 que crea el Ministerio de Ambiente, en su artículo 126-H indica que dicho Ministerio coordinará con la Autoridad de Turismo de Panamá el establecimiento de las bases del ecoturismo, especialmente aquel dedicado a la utilización no consuntiva de recursos naturales en los límites o zonas de amortiguamiento de las áreas comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

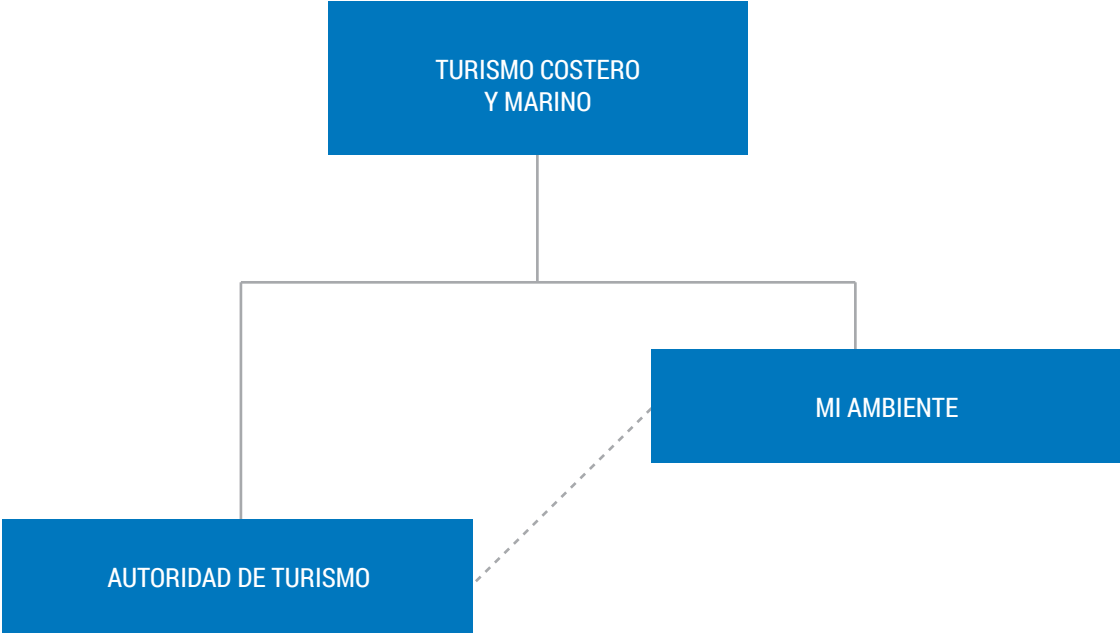
---

<sup>131</sup> Decreto Ley N.º 4 (del 27 de febrero de 2008), artículo 9, numeral 4.

Eso complementa lo indicado en los numerales 8 y 19 del artículo 2 de la precitada norma, los cuales señalan que el Ministerio proveerá y facilitará la ejecución de proyectos ambientales, según corresponda y a través de los organismos públicos sectoriales y privados promoverá el desarrollo de actividades no lucrativas, que son aquellas realizadas por Organizaciones de Base Comunitaria (OBC) sin fines de lucro.

Cuadro N.º 5

Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de turismo costero y marino



Fuente: Elaborado por los autores.

### e. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector

Con la revisión de la normativa existente, queda claro que el marco normativo y legal requiere fortalecerse para adaptarse a la regulación de la actividad en lo relativo a su desarrollo en las zonas marino-costeras cumpliendo con los parámetros de equilibrio y sostenibilidad del medio ambiente. Si bien se evidencia que se han realizado esfuerzos para la estructuración y planificación, se requiere la vinculación a las realidades de las zonas costeras, y con análisis técnicos que generen un balance entre el desarrollo del sector turismo, respetando las vulnerabilidades del medio ambiente y calidad en los servicios prestados al turista.

Con respecto al patrimonio cultural subacuático, con la creación del Ministerio de Cultura, es determinante establecer el ente competente con la finalidad de que el acceso a estas áreas se brinde de forma sostenible, respetando el valor cultural que representan para el país.

Por su parte, los planes estratégicos requieren indicadores para determinar el logro que se obtiene en el proceso de instrumentación de estos. Asimismo, deben estar basados en procesos que permitan la innovación, la participación de las comunidades aledañas a los activos turísticos y cuyo desarrollo potencie la economía azul.

## **f. Consideración de temas transversales: género y océanos, la economía azul**

La optimización de los beneficios obtenidos por las comunidades ubicadas en el entorno en el cual se desarrollan las actividades turísticas propicia el mejoramiento de su nivel de vida. La promoción del ecoturismo en áreas costeras y de proyectos que potencien la conciencia del respeto a los océanos y mares, requiere un trabajo coordinado de los entes regentes y el diseño de incentivos fiscales y sociales que encaminen el desarrollo de una oferta turística con consumo responsable.

Incluir a grupos vulnerables, como es el caso de las mujeres, en estos proyectos de desarrollo turístico sostenible promueve la igualdad de género. Una posible herramienta puede ser la aplicación en las empresas turísticas de la Estrategia de Igualdad de Género<sup>132</sup> publicada por la Organización Mundial del Turismo en febrero de 2022.

La Organización Mundial del Turismo, de igual forma, considera que el establecimiento de medidas institucionales para la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones del sector público puede generar ciclos para el análisis de las diversas áreas temáticas en las que se pueden generar cambios, lo que permitirá el desarrollo de un plan de acción para tomar medidas que afronten la brecha salarial de género, que financien y apoyen la formalización de empresas turísticas de mujeres, el acceso por parte de estas a tecnologías digitales para el desarrollo de servicios turísticos y el desarrollo de capacidades de liderazgo, toma de decisiones a través de la educación y la formación.

## **2.5 Protección y preservación del medio ambiente marino**

### **a. Perfil del sector y relevancia para el Estado desde una perspectiva ecológica, económica y social**

En relación con la protección y preservación del medio ambiente marino, la Ley general de Ambiente es el marco regulatorio que concentra la normativa alusiva a la gestión ambiental entendida desde la conservación.

Un ejemplo claro de la relación recursos naturales y desarrollo, podemos encontrarlo en la situación que presentaba la Bahía de Panamá, que llevó al desarrollo del proyecto “saneamiento de la bahía”, con la finalidad de mejorar la calidad de vida en la Ciudad de Panamá y en alguna medida promover la restauración de los ecosistemas marinos circundantes a la zona.

La decisión de fortalecer el cuerpo normativo internacional con la ratificación e implementación de alrededor de veintiún (21) instrumentos internacionales y regionales referentes a temas ambientales, ha permitido obtener resultados concretos en materia de sostenibilidad.

Es importante resaltar que la efectividad de las acciones tomadas se basa en la implementación adecuada de un marco legal que permita el balance entre las actividades económicas y la protección y preservación del medio ambiente marino.

---

<sup>132</sup><https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiDsbaE3Yv-AhXai7AFHfitDwQQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.e-unwto.org%2Fdoi%2Fpdf%2F10.18111%2F9789284423309&usg=AOvVaw0fyslvtj9ek-lwRuUCfvZ>

## **b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector**

La Parte XII de la CONVEMAR establece la obligación de los Estados de proteger y conservar el medio marino. Asimismo, regula temas de gran relevancia tales como: medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, deber de no transferir daños o peligros ni transformar un tipo de contaminación en otro, utilización de tecnología o introducción de especies extrañas y nuevas, cooperación mundial y nacional, asistencia técnica, vigilancia y evaluación ambiental, garantías o responsabilidades.

Asimismo, otros instrumentos internacionales relacionados con la conservación de biodiversidad y ecosistemas han sido explicados con anterioridad en la sección I de este reporte, y se citan a continuación:

1. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)
2. Acuerdo de París
3. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
4. Protocolo de Londres sobre Dumping de Desechos Marinos
5. Acuerdo de la Comisión del Atún del Océano Índico (ACOTI)
6. Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP)
7. Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB)
8. Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL)
9. Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de Ballenas (CIRCB)
10. Convención Internacional para la Reglamentación de la Pesca de Atún (ICCAT)
11. Convención de Ramsar sobre Humedales
12. Convención de Barcelona para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo
13. Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua (ACCOBAMS)
14. Convención Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (ICCAT)
15. Convención sobre la Protección del Medio Marino en el Área del Caribe (Protocolo SPAW)
16. Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste (OSPAR)
17. Acuerdo sobre la Conservación de Alciones y Petreles del Atlántico (ACAP)
18. Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR)
19. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)
20. Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (Convención de Londres)
21. Convención Internacional para la Conservación del Atún Tropical (IATTC)
22. Convención Internacional para la Reglamentación de la Pesca en el Atlántico Nordeste (NEAFC)

23. Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Ártico (PAME)
24. Convención sobre la Conservación y la Gestión de los Recursos Pesqueros en Alta Mar (UNFSA)
25. Convención Internacional sobre la Responsabilidad Civil por Daños Debidos a la Contaminación por Hidrocarburos (CLC)
26. Convención Internacional sobre la Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC)
27. Convención Internacional para el Control y la Gestión del Agua de Lastre y los Sedimentos de los Buques (BWM)
28. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)
29. Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos en la Antártida (CCRVMA)
30. Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (CPPS)
31. Acuerdo sobre la Conservación de Aves Acuáticas Migratorias de África y Eurasia (AEWA)
32. Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convención del Agua).
33. Convenio para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos en la Antártida (CAMLR)
34. Convenio Internacional sobre el Control de los Sistemas Antiincrustantes Perjudiciales en los Buques, 2001.
35. Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización (Protocolo de Nagoya)
36. Convención Internacional para la Conservación del Salmón del Atlántico (NASCO)
37. Convención sobre la Protección del Mar Negro contra la Contaminación (Convención de Bucarest)
38. Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (*Cartagena Convention*)
39. Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo
40. Convenio OSPAR sobre la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste
41. Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos (convenio OPRC) y protocolo sobre sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (protocolo HNS)
42. Convenio de Bonn sobre especies migratorias
43. Convenio relativo a la intervención en alta mar en caso de contaminación por hidrocarburos (convenio intervención)
44. Convenio sobre salvamento marítimo
45. Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, 1979 (Convenio SAR)

### **c. Marco legal nacional**

El marco nacional en este apartado está constituido por la Ley General de Ambiente y la Ley que crea el Ministerio de Ambiente, normas que regulan aspectos tales como la ejecución de políticas nacionales de ambiente, y el uso sostenible de los recursos naturales, la obligación del Ministerio de elaborar normas de protección y control de calidad ambiental, implementar y ejecutar las políticas, estrategias y programas ambientales, evaluar estudios de impacto ambiental, otorgar permisos o concesiones respecto de recursos naturales, terrestres e hidrográficos de conformidad con las disposiciones

jurídicas aplicables. Dichas leyes también han generado la conciencia sobre la necesidad de proteger el medio ambiente y una mayor visibilidad de las responsabilidades que conlleva la implementación de esa normativa.

En cuanto a la protección del entorno marino costero, si bien las competencias han ido cambiando de ente rector en los últimos años, con el papel del Ministerio de Ambiente se han logrado avances en el uso adecuado de los recursos, por lo menos en la concienciación de la ciudadanía con relación al valor de los recursos y los potenciales daños irreparables que se trata de evitar desde el ministerio.

En el desarrollo de los procesos de conservación, es determinante la concienciación y formación, por ende, las alianzas entre MiAmbiente y diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) han jugado un papel determinante tanto en la adopción e implementación, como en el monitoreo y la evaluación de la gestión de los recursos marino-costeros y su protección.

Las normas por medio de las cuales se crea la Autoridad Marítima de Panamá (Decreto Ley N.º 7 de 1998) y la Autoridad de los Recursos Acuáticos (Ley N.º 44 de 2006), constituyen componentes auxiliares en el desarrollo de estrategias de uso sostenible, al tiempo que cada una de estas instituciones apoyan acciones de protección del medio ambiente marino en su labor como organismos de cumplimiento de los acuerdos, convenios y tratados internacionales donde Panamá es Estado Parte, como es el caso de la AMP al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, o la ARAP a la CONVEMAR.

## **d. Marco institucional nacional**

### **1. Ministerio de Ambiente**

Es el ente rector y con competencia para la gestión de la protección y preservación del medio ambiente marino, de acuerdo con la Ley General de Ambiente y la Ley que crea el Ministerio de Ambiente. Además de MiAmbiente, se reconocen otras instituciones públicas con competencia ambiental que conforman el Sistema Interinstitucional de Ambiente y que están obligadas a establecer mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre sí, siguiendo los parámetros del Ministerio de Ambiente que rige el Sistema (artículo 10 de la Ley que crea el Ministerio de Ambiente).

### **2. Autoridad Marítima de Panamá**

Su competencia está directamente relacionada con el desarrollo del Sector Marítimo y debe coordinar con MiAmbiente, pues sus decisiones pueden afectar los recursos marinos costeros. Para esta coordinación cuenta con una Unidad Ambiental que mantiene directa relación con MiAmbiente, y la exigencia de la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental por MiAmbiente previos a la aprobación o celebración de una concesión administrativa.

### **3. Autoridad de los Recursos Acuáticos**

Su competencia está directamente relacionada con el sector pesquero y acuícola. Sin embargo, el mandato de la norma es claro y estas actividades requieren de la evaluación de MiAmbiente, con la aprobación de las respectivas viabilidades ambientales y la coordinación interinstitucional.

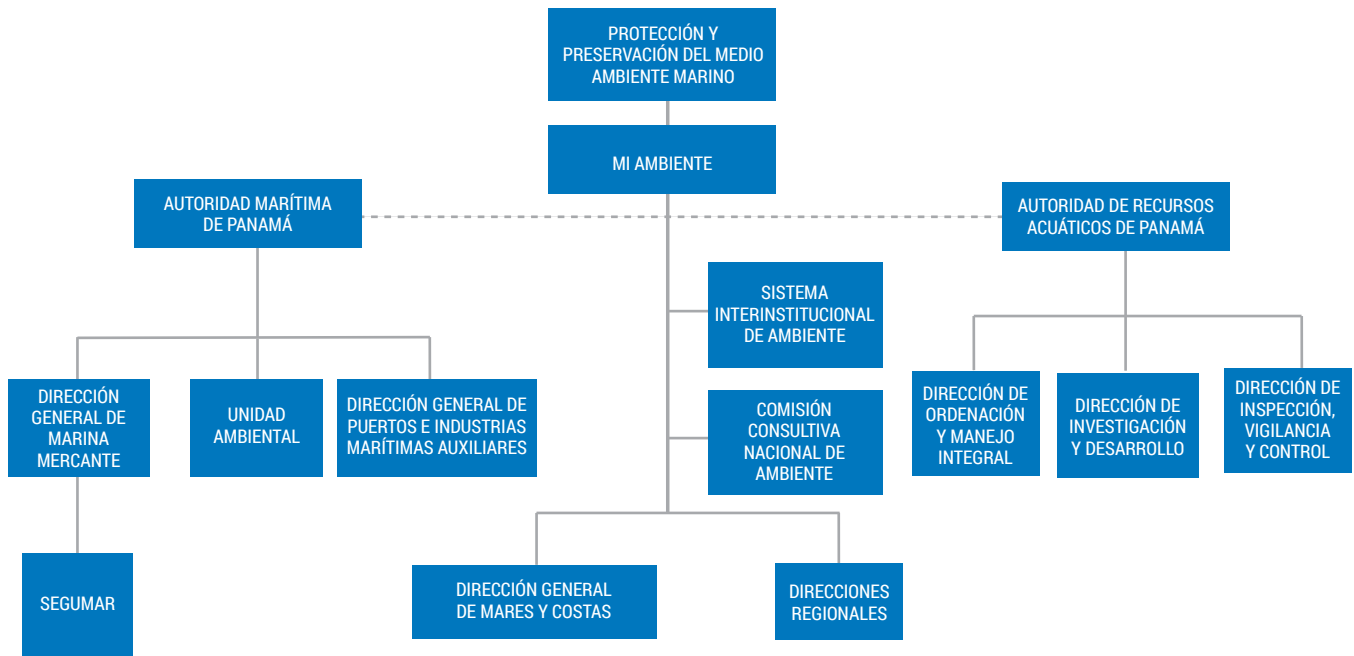
Dentro de los objetivos de la Ley N.º 204 (de 2021) se faculta a la ARAP a mantener la relación de protección ambiental y desarrollo de actividades pesqueras y acuícolas dentro del contexto de seis principios rectores: sostenibilidad, criterio precautorio, participación ciudadana, cooperación, prevención y enfoque ecosistémico.<sup>133</sup>

---

133 Ley N.º 204 (de 2021), que regula la Pesca y la Acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones, capítulo III, artículo 8.

Cuadro N.º 6

Cuadro jerárquico de competencias institucionales en materia de protección y preservación del medio ambiente marino



Fuente: elaborado por los autores.

### e. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector

El medio ambiente marino, al comprender el lecho del mar, subsuelo, la zona costera y la columna de aguas, engloba la protección de la biodiversidad, ecosistemas y los recursos minerales. Como se ha observado, la regulación en este apartado está segmentada o inmersa en otras temáticas como la pesca, acuicultura o las áreas protegidas.

En relación con la implementación de la normativa ambiental, el informe estadístico de la Procuraduría General de la Nación, de octubre de 2022, contiene el número de denuncias registradas sobre delitos contra el ambiente y el ordenamiento territorial. Se observa un total de 336 denuncias; de las cuales 135 son delitos contra los recursos naturales, 41 delitos contra la vida silvestre, 9 delitos de tramitación, aprobación y cumplimiento urbanístico territorial y 151 delitos contra los animales domésticos.<sup>134</sup>

Asimismo, es clara la necesidad de la generación y el fortalecimiento de los programas en materia de conservación que desarrolla MiAmbiente en conjunto con las organizaciones no gubernamentales, impulsando aquellos destinados a la capacitación de las comunidades marino-costeras de forma que se transformen en entes impulsores del cumplimiento de las normas existentes.

134 <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjI0azL3Yv-AhXYSzABHWwBBzQQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fministeriopublico.gob.pa%2Ffe-escuelamp%2Finforme-estadistico-capacitacion-octubre-2022%2F&usg=AOvVaw1R9m9O28VOLARDHZN3zWj3>.

La revisión del marco jurídico nacional, de forma que su objetivo esté dirigido a impulsar la conservación basada en la prevención sobre la sanción, es determinante para el logro de los objetivos planteados en los planes estratégicos y políticas de conservación.

## **f. Consideración de temas transversales: género y océanos, la economía azul**

El párrafo décimo tercero del preámbulo del CDB reconoce “el importante rol que desempeña la mujer en la conservación y en la utilización sostenible de la diversidad biológica” y afirma la necesidad de la “plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de las políticas relacionadas con la conservación de la diversidad biológica”.

Es importante contar con datos sobre el porcentaje de mujeres directamente relacionadas con la conservación de los recursos marinos y costeros; y con información clara para establecer prioridades y líneas de acción concretas. Actualmente en Panamá no se cuenta con estos datos, sin embargo, son puntuales para la identificación de las áreas de operación de la mujer, ya que el involucramiento de ellas en todos los niveles del desarrollo de planes de protección y conservación es determinante. De igual forma, incluir la perspectiva de género en los contextos de los proyectos de protección y conservación es una de las medidas necesarias para potenciar las perspectivas de género en el sector.

En relación con la economía azul, el gran valor de los ecosistemas y recursos marinos y costeros de la República de Panamá es de vital importancia para el desarrollo económico. Es necesario enfatizar la conexión entre los recursos marinos y costeros y las actividades económicas que de ellos se benefician, por lo cual, es preciso poder medir, identificar y fomentar oportunidades que gestionen los recursos existentes de forma sostenible. Un ejemplo a nivel nacional es el fomento de proyectos donde se apliquen componentes tecnológicos y de innovación para la generación de energía renovable marina o energía eólica marítima.

## **2.6 Investigación científica marina**

### **a. Perfil del sector y relevancia para el Estado desde una perspectiva ecológica, económica y social**

Uno de los principios orientadores de la elaboración de la Estrategia y Plan de Acción de la Política Nacional de Océanos (PNO), es el impulso de la innovación y las nuevas tecnologías como aspectos claves para la investigación, mejora del conocimiento, difusión, comunicación y gestión de los recursos. Así mismo, la PNO contempla la creación de infraestructura para la investigación.

La generación de conocimiento como pilar para el desarrollo requiere la conexión entre Ciencia, Tecnología, Innovación, procesos productivos y comerciales, y la toma de decisiones basadas en el conocimiento científico. Panamá cuenta con normas encaminadas a potenciar el desarrollo de Investigación Desarrollo e Innovación (I+D+I), que deben ser acompañadas con regulaciones de incentivos que procuren programas de investigación sobre los efectos del cambio climático, la gestión y la mitigación; y en donde se asocien el Estado, la Académica y el Sector Productivo.

Adicionalmente, la Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación ha invertido en la creación de la Estación Científica Coiba AIP, que se constituye como un brazo operacional de la investigación en ciencias del mar, al proporcionar infraestructura y recursos humanos a través de la contratación de científicos con especialidades en ciencias del mar que generarán la información científica necesaria para la creación de nuevas políticas públicas relacionadas con la conservación de los océanos. La labor de la Estación Científica Coiba contribuye a la gobernanza efectiva desarrollando y ejecutando proyectos de investigación científica en las siguientes áreas: biodiversidad, evolución, ecología terrestre y marina, pesquerías sostenibles, oceanografía, gobernanza marina, desarrollo sostenible, arqueología subacuática, cambio

climático e interacciones océano-atmósfera. Actualmente la Estación Científica colabora con ARAP en el combate a la pesca ilegal, no regulada y no reportada, mediante la elaboración de un protocolo de trazabilidad molecular para la identificación de especies CITES (tiburones y rayas) y de estatus vulnerable de conservación que son capturadas y comercializadas de manera ilegal en nuestras aguas y en especial en áreas protegidas. Asimismo, la Estación Científica Coiba AIP, contribuye con datos a la toma de decisiones y manejo de recursos o cierre de áreas a la visitación como lo fue por ejemplo la decisión de cerrar la visitación de granito de oro para la recuperación de arrecifes coralinos y su ictiofauna asociada.

## **b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector**

### **1. CONVEMAR**

Los negociadores de la Convención, conscientes de que toda medida eficaz para preservar el medio marino y garantizar la utilización sostenible de los recursos de los océanos debe basarse en una extensa investigación científica, aseguraron que el acceso de los espacios oceánicos con fines de investigación no se vería indebidamente restringido por los Estados ribereños en las nuevas zonas marítimas ampliadas.<sup>135</sup>

La convención en su Parte XIII se refiere específicamente a la investigación científica marina. En la Parte XIV, al desarrollo y transmisión de tecnología marina y la resolución sobre el desarrollo de la infraestructura nacional no solo en ciencias y tecnologías marinas, sino también, servicios oceánicos.

La convención, en su artículo 240, contiene los principios básicos de política para la investigación científica y señala que esta, aplicada al ámbito marino, debe ser conducida únicamente por fines pacíficos. De igual manera, se establece que la investigación se realizará con métodos y medios científicos adecuados, compatibles con la Convención; que la investigación no interferirá injustificadamente con otros usos legítimos del mar; y en ella se respetarán todos los reglamentos pertinentes, incluidos los destinados a la protección y preservación del medio marino.

Se establece la obligación de los Estados y las organizaciones internacionales de promocionar la cooperación para el desarrollo de la investigación científica marina y la de cooperar a través de acuerdos bilaterales o multilaterales para fomentar condiciones que permitan estudiar los fenómenos marinos, sus procesos e interrelaciones.

La Convención señala los derechos y obligaciones referentes a la investigación de los Estados en el mar territorial, la ZEE, la plataforma continental y alta mar. En el artículo 245 se indica que los derechos de investigación en el mar territorial se realizarán bajo las condiciones establecidas por el Estado Ribereño y bajo su control exclusivo. Por su parte, en la ZEE y la plataforma continental, el artículo 246 establece el derecho a regular, autorizar y conducir investigaciones científicas exclusivamente para fines pacíficos y con el objetivo de aumentar el conocimiento científico del medio marino en beneficio de toda la humanidad.

### **2. Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de aves acuáticas (Convención de RAMSAR) y su protocolo**

Las investigaciones previstas en este instrumento se orientan a proporcionar la base científica para la incorporación de marismas al listado internacional de humedales de importancia internacional para la conservación y las modificaciones de ese estatus.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> www.un.org. Los océanos, fuente de vida. Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar. Vigésimo aniversario (1982-2002).

<sup>136</sup> Convención RAMSAR, artículo 3.

### **3. Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques (MARPOL), 1973**

En su artículo 17 indica que las Partes se comprometen al fomento de la investigación orientada con los fines y propósitos de la Convención.

### **4. Convenio para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste**

Al referirse a la cooperación científica y tecnológica en su artículo 19, señala que las Partes cooperarán en los campos de la ciencia y la tecnología e intercambiarán datos e información científica para los propósitos del Convenio. Igualmente, se establece que las Partes promoverán programas de asistencia científica y educativa relacionados no solo con la protección, sino también con la preservación del medio; lo que incluye la formación de personal científico y técnico.

### **5. Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Marina Proveniente de Fuentes Terrestres**

En su artículo X señala que las Partes cooperarán en los campos de las ciencias y la tecnología e intercambiarán información científica para los fines de dicho instrumento internacional. La información compartida corresponderá a programas de investigación que se estén desarrollando para la búsqueda de nuevos métodos y técnicas para evitar la contaminación.

### **6. Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe**

En su artículo 13 se refiere a la investigación y el compromiso de las Partes en la investigación científica, la vigilancia, el intercambio de datos y otra información relacionada con el Convenio.

### **7. Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Radioactiva**

Se establece que las Partes se comprometen a cooperar en ciencia y tecnología mediante el intercambio de datos e información relacionada con programas de investigación sobre la contaminación marina radioactiva; y a mantener vigilancia sobre programas de investigación sobre este tipo de contaminación.

### **8. Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Costeras y Marinas Protegidas del Pacífico Sudeste**

En su artículo XI sobre investigación científica, tecnología, educación ambiental y participación comunitaria, señala que las Partes se comprometen a fomentar la investigación científica como base para la conservación y administración de las áreas protegidas; así como a cooperar en la administración de dichas áreas, intercambiando información sobre las investigaciones desarrolladas en ellas en el campo científico y promover la asistencia técnica.

### **9. Protocolo relativo a las Zonas y a la Fauna y Flora Silvestres Especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe y sus anexos complementarios (SPAW 90/91)**

En el artículo 17 se hace referencia a la generación de capacidades de los inspectores para la investigación científica.

### **10. Convención sobre la Diversidad Biológica**

La dimensión marina y costera de este Convenio está reflejada en su artículo 22, este señala que las partes aplicarán dicha Convención con respecto al medio marino y costero con arreglo a la Convención del Mar. Específicamente sobre investigación, el artículo 12 señala que los Estados Parte promoverán y fomentarán la investigación que contribuya a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica. Además, en cuanto a cooperación científica y técnica, el artículo 18 establece que los Estados fomentarán el establecimiento de programas conjuntos de investigación.

## 11. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología

El Protocolo fue aprobado en Panamá por la Ley N.º 72 (de 2001) y tiene por objetivo contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y concentrándose en los movimientos transfronterizos. Asimismo, la Ley N.º 41 establece, en el capítulo VII, en sus artículos 51 y 52, que el Estado panameño fomentará la investigación científica enfocada en temas ambientales.

### c. Marco legal nacional

#### 1. Ley N.º 13 (de 1997) por la cual se establecen los Lineamientos e Instrumentos para el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

Esta ley establece dichos lineamientos e instrumentos, reconociendo la importancia en el desarrollo del país y la necesidad de otorgarle apoyo financiero para su fomento.

En el título II, capítulo I, artículo 8, se crea la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), y es así como desde 1997 se cuenta con un organismo descentralizado encargado de coordinar y ejecutar acciones en materia de investigación científica y tecnológica; con objetivos orientados a la generación del plan y la estimulación de los procesos investigativos.

Dentro del Plan Estratégico de SENACYT, en el Programa “Ciencia, Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación para el Desarrollo Sostenible” y específicamente en su objetivo de fomentar la investigación de los sistemas de producción actuales y su relación con los recursos del agua y el suelo, se estableció como línea de acción el apoyo al manejo adecuado de los recursos marinos; y como línea de acción concreta, la promoción del análisis de prioridades en el manejo de los recursos marinos costeros frente a actividades de turismo, pesca, agricultura y desarrollo urbano y el impulso de la investigación sobre tecnologías para la acuicultura.<sup>137</sup>

#### 2. Ley N.º 48 (de 2002) que crea la Comisión Nacional de Bioseguridad para los Organismos Genéticamente Modificados y dicta otras disposiciones

Por medio de esta Ley se crea la Comisión, con el objeto de “establecer y coordinar las políticas del Estado panameño relativas a la reglamentación del manejo de los organismos genéticamente modificados, productos y sus derivados y productos que contenga, para prevenir los riesgos y minimizar los impactos sobre el ambiente, la diversidad biológica, la salud humana, la producción agropecuaria, incluyendo la pesca y la acuicultura que se puedan causar como resultado de las actividades que se realicen con estos organismos”.<sup>138</sup> Esta Ley se abordará en mayor detalle en uno de los sectores prioritarios del presente reporte, a saber, “Acceso a recursos genéticos marinos”.

#### 3. Ley N.º 44 (de 2004) que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras disposiciones

Con esta norma se crea el Parque Nacional Coiba, como patrimonio nacional y parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con la finalidad de conservar y proteger los ecosistemas insulares, marinos y costeros existentes en el área, a fin de mantener la diversidad de especies de flora y fauna, el flujo genético y los procesos evolutivos y ecológicos.

El Parque Nacional Coiba posee un comité científico que debe contribuir con la elaboración de propuestas de investigación, revisión y otorgamiento de permisos para la investigación y la consecución de recursos para realizar al igual que proponer un plan quinquenal de investigación para el plan de manejo. Asimismo, esta ley contempla la creación del consejo directivo del Parque Nacional Coiba como máximo órgano de gobernanza del Consejo Directivo.

<sup>137</sup> [https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/PENCYT-2015\\_2019.pdf](https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/PENCYT-2015_2019.pdf)

<sup>138</sup> Ley N.º 48 (de 2002), artículo 1.

#### **4. Ley N.º 56 (del 14 de diciembre de 2007) que crea el Sistema Nacional de Investigación y establece Incentivos para la Investigación y el Desarrollo Científico y Tecnológico**

La norma tiene como fin promover no solo la investigación, sino también el desarrollo científico y tecnológico, mediante el reconocimiento de dicha labor, por medio de distinciones y estímulos económicos.

Además, establece un marco de coordinación interinstitucional para la adquisición de capacidad en esta materia y la adopción de normas que prevengan, reduzcan, controlen o mitiguen los posibles daños que puedan causarse en la salud humana, producción agropecuaria o el medio ambiente. Estas acciones deberán realizarse bajo la coordinación por competencia de la SENACYT.

#### **5. Ley N.º 8 (de 2015) que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones**

Esta norma crea el Ministerio de Ambiente, modifica la norma que crea la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, y dispone la promoción de la investigación ambiental técnica y científica en conjunto con SENACYT, tal como se establece en su artículo 2, numeral 14.

#### **6. Resolución Junta Directiva SENACYT No. 20 (del 17 de agosto de 2020)**

Mediante la cual se crea la Oficina de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación, con el objetivo de elaborar e impulsar políticas para la inclusión de la mujer en el liderazgo científico de Panamá.

De esta forma, se alinean los esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil para mitigar la brecha de desigualdad de género que surge desde la formación académica, la gestión profesional, educación continua, empleo e investigación en las áreas de conocimiento de la ciencia, tecnología e innovación.

### **d. Marco institucional nacional**

#### **1. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Su objetivo fundamental es fortalecer y consolidar las capacidades nacionales para realizar investigación científica y el desarrollo tecnológico, con una orientación a la generación de conocimiento, a facilitar la transferencia de tecnología, fortalecer la colaboración internacional y el trabajo de redes nacionales/regionales en materia de investigación científica y tecnológica.

Para el cumplimiento de este objetivo, la Secretaría desarrolla el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con mecanismos tales como: convocatorias para el financiamiento de proyectos de investigación científicas vía convocatorias públicas; apoyo a la dotación de infraestructura, instrumentación y equipo científico; becas para el fortalecimiento de capacidades entre otros recursos puestos a disposición para propiciar la investigación a través de su Dirección de Investigación Científica y Desarrollo.

### **e. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector**

La Estación Científica Coiba AIP cuenta con infraestructura de investigación en la isla de Coiba donde se ubica el primer laboratorio de Ecología marina y Oceanografía de la República de Panamá y en la ciudad del saber se cuenta con un laboratorio de biología integrativa que incluye ciencias del mar, un espacio para ecología marina y un laboratorio de bioprospección marina.

Por otro lado, el Centro de Intercambio sobre Bioseguridad de Panamá, CIISB Panamá, administrado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Ministerio de Ambiente, que tiene la finalidad de generar intercambio de información sobre

aspectos científicos, técnicos, legales y ambientales relacionados con el uso responsable y seguro de los organismos genéticamente modificados (OGM).

Se han impulsado iniciativas con la finalidad de potenciar la creación de Parques tecnológicos de ciencias marinas, para lo cual se requieren códigos de conducta para la investigación marina, acceso a plataforma de datos, una estrategia sectorial para la investigación.

## 2.7 Enfoques integrados para la gestión de los sectores

### 1. Planificación Espacial Marina

La Planificación Espacial Marina (PEM), como iniciativa impulsada por la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO, es un proceso público de análisis y asignación de la distribución espacial y temporal de actividades humanas en áreas marinas para lograr objetivos ecológicos, económicos y sociales que generalmente se desarrollan mediante un proceso político.

Este documento se constituye en una guía para la gestión ecosistémica, que ofrece un contexto para el mantenimiento del valor de su diversidad marina, promoviendo un uso sostenible con potencial económico de los océanos.

En Panamá la autoridad designada para la programación de la PEM es MiAmbiente, que debe articular el uso de las áreas con eficiencia para el transporte, la logística, la comunicación como sectores prioritarios de la economía y con relación directa a las áreas marino-costeras.

#### 1. Política Nacional de Humedales

Con la aprobación de esta Política se impulsa la inclusión de la diversidad biológica en la agenda de desarrollo social y económica de Panamá, lo cual forma parte de las acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Se reconoce de igual forma que esta Política sirve de apoyo para enfrentar los desafíos que se presentan a consecuencia del cambio climático, sustentándose en principios tales como: interés público, el deber de protección, enfoque ecosistémico, equilibrio ecológico y participación social.

Cuenta con un plan de acción a cinco años (2019-2023), con acciones encaminadas a lograr que se construyan condiciones que habiliten el logro de impactos positivos en la protección y gestión de los humedales.

#### 2. Política Nacional de Océanos de Panamá (PNO)

Aprobada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 27 (del 15 de marzo de 2022), encaminada a propiciar el desarrollo social y económico, mediante la prevención de la contaminación del ambiente y mantenimiento del equilibrio ecológico, evitando la destrucción de los ecosistemas.

La PNO es resultado del trabajo realizado por la Comisión para la Formulación, Desarrollo y Monitoreo de la Política Nacional de Océanos, creada por el Decreto Ejecutivo N.º 431 (de 2018), integrada por instituciones públicas y presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Su visión y misión se fundamentan en “Ser un Panamá Azul”, basadas en el impacto positivo de la riqueza de los océanos aplicado directamente al desarrollo de las comunidades con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, teniendo como foco el aprovechamiento sostenible de los recursos del medio marino no costeros.

La política incluye un plan de seguimiento, que establece indicadores para la evaluación de los cumplimientos de la política con respecto a las líneas estratégicas y ejes temáticos establecidos: ciencia y tecnología, biodiversidad, economía azul y seguridad marítima.



Foto proporcionada por Dr. Edgardo Díaz-Ferguson, archivo personal

## 3. Marcos de gobernanza aplicables a sectores prioritarios seleccionados

### 3.1. Sector prioritario I: Gobernanza marina y áreas protegidas

#### a. Perfil del sector y relevancia para el Estado desde una perspectiva ecológica, económica y social

##### a.1 Espacio oceánico y concepto de áreas marinas protegidas

El océano constituye el bioma más grande del planeta tierra: cubre el 70% de su superficie. Proporciona múltiples servicios al ser humano y cumple un rol esencial en la regulación del oxígeno en la atmósfera, captura y remineralización del carbono, así como en la regulación de la temperatura global. Los océanos son fuente de proteínas, zonas de conectividad marítima, fuente de empleo y servicios ecosistémicos que contribuyen significativamente a la economía global y al desarrollo social.

Desafortunadamente, menos del 10% del océano tiene algún nivel de protección y gran parte de las zonas y/o áreas protegidas están asociadas a las zonas nerítica y costeras en relación con la superficie terrestre, que ocupa únicamente el

29% del planeta y donde el 14% de esta superficie se encuentra protegida.<sup>139</sup> Mientras que 60% del océano corresponde a zonas profundas no protegidas, y de las cuales el hombre tiene poco conocimiento sobre su biodiversidad más allá de los 2,000 metros de profundidad, mucho menos se encuentra bajo alguna categoría de protección.<sup>140</sup>

Una de las cinco metas del plan estratégico de la Convención de la Diversidad Biológica (CDB) 2011-2020 consiste en el mejor entendimiento y descripción de la biodiversidad en zonas no estudiadas, predecir su dinámica, usos y riesgos, lo que conlleva el uso de nuevas metodologías y estrategias para su estudio (*Convention on Biological Diversity*, 1992). Asimismo, hay, por un lado, compromisos regionales y a nivel país en materia de conservación y uso sostenible de los océanos establecidos en la conferencia *Our Oceans 2022* y por otro, retos de investigación y desarrollo establecidos para el decenio de las ciencias oceánicas de la UNESCO. Asimismo, existe el compromiso de los países de cumplir las metas 30 por 30, apuntando como meta global a la protección de un 30% de la superficie oceánica de cada país para el año 2030.<sup>141</sup> Panamá extendió su área de protección al incluir en el océano Pacífico la cordillera de Coiba en 2022 y en 2023 se comprometió a proteger el área de Banco Volcán en el Caribe.

Las áreas protegidas (AMP) son estructuras innovadoras de gobernanza, definidas como espacios naturales establecidos para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluyendo el subsuelo, los fondos marinos y columnas de marinas asociadas que debido a su biodiversidad, fragilidad, importancia o singularidad merecen una protección especial para el aprovechamiento sostenible, la educación y el goce de las presentes y futuras generaciones. No obstante, para que esta unidad de manejo funcione, es necesario implementar un enfoque coordinado que permita enfrentar los principales retos que experimentan las zonas costeras, los ecosistemas que las constituyen en la provincia nerítica y en aguas afuera en la provincia oceánica. Esto es posible con un enfoque coordinado a través de la gobernanza efectiva.

La distribución y porcentaje de área oceánica protegida a nivel país está determinada generalmente por los siguientes factores: biodiversidad, endemismo, servicios ecosistémicos y especies de rango restringido.

En la República de Panamá existen un total de 20 áreas marinas protegidas, reservas y santuarios marinos. Asimismo, existe un sitio patrimonio natural (El Parque Nacional Coiba y su Zona Especial de Protección Marina), que tiene un carácter transfronterizo en el área de la cordillera de Coiba y también el Parque Nacional es parte integral del Pacífico Este Tropical, que incluye áreas marinas protegidas de Costa Rica, Panamá, Colombia y Ecuador. Ello se refleja en el Plan de Manejo del Parque Nacional Coiba.<sup>142</sup>

Se ha planteado que la gobernanza marina tiene múltiples retos de tipo político y legal entre los países que la componen, más allá de sus límites transfronterizos<sup>143</sup>, en adición a los desafíos ambientales y científicos que requieren coordinación, capacidades en términos de recursos humanos y monitoreo entre los países participantes.<sup>144</sup> En áreas marinas protegidas transfronterizas, la gobernanza está determinada por patrones migratorios y conectividad entre poblaciones previamente establecidos; aunque en algunos casos, los límites de dichas áreas han sido fijados antes del conocimiento e investigación profunda sobre los patrones de migración y conectividad para la mayoría de los ecosistemas. En estos, las áreas marinas protegidas han sido establecidas utilizando valores de endemismo, diversidad de especies y rango restringido de distribución para alguna de las especies.

139 Simard et al., 2016.

140 Costello et al., 2018; Saeedi et al., 2019.

141 Convenio de Diversidad Biológica. Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020. CBD/WG2020/3/3. Meta 3.

142 Plan de Manejo del Parque Nacional Coiba, Sitio de Patrimonio Natural de la Humanidad, ANAM (2009) Plan de Manejo del Parque Nacional Coiba. Compiladores JL Maté, D Tovar, E Arcia, Y Hidalgo, STRI.

143 Warner RM (2014) Conserving marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: co-evolution and interaction with the law of the sea. *Front. Mar. Sci.* 1:6. doi: 10.3389/fmars.2014.00006.

144 Katsanevakis, et al. (2012). Monitoring marine populations and communities: review of methods and tools dealing with imperfect detectability. *Aquatic Biology*. 16. 31–52. 10.3354/ab00426.

## a.2 Servicios ecosistémicos derivados de las áreas marinas protegidas: Impacto social y económico

Dos tercios de la población mundial vive en zonas costeras. Allí es donde se concentra gran parte de la biodiversidad y donde los ecosistemas de mayor importancia se distribuyen. En adición a la importancia ecológica que tienen los ecosistemas comprendidos dentro de una área marina protegida, cada uno de estos: pastos marinos, playas arenosas, plataformas lodosas, costas rocosas, zonas submareales, arrecifes, manglares, humedales y estuarios prestan servicios únicos para la sociedad en las siguientes categorías: turismo ecológico, turismo de pesca, turismo científico, pesca científica, buceo recreativo, educación ambiental, captura de carbono, producción pesquera, defensa de la costa ante la erosión y los impactos del cambio climático.

## b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector

La gobernanza oceánica en la República de Panamá es compartida por múltiples instituciones. Tal como se evidenció en secciones anteriores, por ejemplo, la competencia en pesca es ejercida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, en puertos y navegación, por la Autoridad Marítima de Panamá y en seguridad marítima, por el Servicio Aeronaval. No obstante, en lo que respecta a las áreas marinas protegidas, la máxima autoridad competente es el Ministerio de Ambiente a través de su Dirección Nacional de Áreas Protegidas, la Unidad de Recursos Genéticos (UNARGEN) y la Dirección de Costas y Mares. En zonas de pesca conexas a áreas protegidas, la gobernanza es compartida entre el Ministerio de Ambiente y la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP); un ejemplo es la Zona Especial de Protección Marina del Parque Nacional Coiba (Plan de manejo del Parque Nacional Coiba, 2009).

En casos puntuales de áreas marinas protegidas, como es el Parque Nacional Coiba, existe un máximo órgano de gobernanza que es el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, presidido por el Ministerio de Ambiente y en el cual participan otros actores de la sociedad civil, ONG, la ARAP, la Autoridad de Turismo, los municipios, la gobernación de la provincia de Veraguas, entre otros. Asimismo, como organismo asesor técnico del consejo directivo existe un comité científico que evalúa las actividades científicas y aprueba los permisos de colecta y proyectos científicos que se desarrollan en estas áreas protegidas en colaboración con UNARGEN, que es la unidad dentro del Ministerio que procesa los permisos científicos, permisos de colecta y autorización de transferencia de muestras.

## c. Marco legal nacional

### 1. Ley N.º 41 (de 1998) General de Ambiente

La Ley General de Ambiente, en su artículo 66, crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales y delega al Ministerio de Ambiente la regulación de dichas áreas.

El SINAP da seguimiento a los convenios internacionales en materia de áreas protegidas de los que Panamá es signataria. También monitorea y verifica el cumplimiento de los objetivos de creación de las diferentes áreas protegidas. Asimismo, evalúa periódicamente los instrumentos por los cuales fueron creadas y está pendiente de su actualización y categoría de manejo; tal cual lo establece la Resolución AG-0491 (de 2006) que reglamenta los artículos 94 y 95 de la Ley N.º 41 (de 1998) General de Ambiente de la República de Panamá y a través de la cual se reglamenta el aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos costeros y marinos.

Asimismo, con el apoyo de la fiscalía ambiental, dan seguimiento a delitos ambientales o el incumplimiento de normas establecidas en decretos sobre la conservación y protección de las especies marinas como por ejemplo, la Ley N.º 371 (de marzo de 2023) “que establece la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats en la República de Panamá”, la Ley N.º 304 (del 31 de mayo de 2022) “que establece la protección integral de los sistemas de arrecifes

coralinos, ecosistemas y especies asociadas en Panamá” y la Ley N.º 14 (del 28 de octubre de 1977) “por la cual aprueba la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres”.

De acuerdo con el SINAP, el 12% de las áreas marinas del territorio nacional son AMP y forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a cargo de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Biodiversidad de MiAmbiente. La mayor parte de estas áreas están abiertas al público y físicamente cuentan con una oficina para registro de accesos, también se tienen reglas específicas para el referido acceso, unas de estas AMP es el Parque Nacional Marino de Isla de Bastimento.

## **2. JD 09 (del 28 de junio de 1995)**

Resolución de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables

(INRENARE), actual Ministerio de Ambiente, que crea la categoría de manejo “Parque Nacional Marino”, definiéndolo como “área que posee una muestra representativa de los ecosistemas marinos, costeros o insulares. También contribuye al restablecimiento, mantenimiento de especies de faunas marinas, para su aprovechamiento sostenido por los pobladores de áreas vecinas al parque. Ofrece oportunidades científicas, educativas y recreativas”.

## **3. Resolución AG-0313-2009**

Por medio de la cual se declara área protegida el Refugio de vida Silvestre Pablo Arturo Barrios.

## **4. Resolución AG-0139-2009**

Se declara protegida al área de Donoso y se establece categoría de manejo de zona de uso múltiple, en su artículo 3 define sus límites, que comprenden zonas marino-costeras.

## **5. Decreto N.º 74 (del 2 de octubre de 1984)**

Se declara Parque Nacional al área de Cerro Hoya o los tres cerros ubicados en la Península de Azuero, en el distrito de Montijo, provincia de Veraguas y el distrito de Tonosí, provincia de Los Santos. El artículo primero establece que comprende aproximadamente 32,55 hectáreas de tierras y aguas nacionales.

## **6. Ley N.º 91 (del 22 de diciembre de 1976)**

Por la cual se regulan los conjuntos monumentales históricos de Panamá: Viejo, Portobelo y Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, en su artículo 16, al delimitar el polígono de área protegida, indica que incluye una línea curva sobre el mar.

## **7. Decreto Ejecutivo N.º 28 (del 15 de junio de 1981)**

Declara Refugio de Vida Silvestre a isla Iguana, en la provincia de Los Santos.

## **8. Ley N.º 19 (del 11 de junio de 1997), por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá.**

Es importante señalar que existen zonas marino-costeras que son parte de la Jurisdicción del Canal de Panamá, cuya regulación está contenida en el Capítulo VII de esta ley que versa sobre “Medio Ambiente y Cuenca Hidrográfica del Canal”.

## **d. Marco institucional nacional**

En relación con la gobernanza en áreas marinas protegidas, una serie de instituciones posee diversas competencias de relevancia para este sector prioritario.

En primer lugar, el Ministerio de Ambiente, máxima autoridad en materia de conservación de la biodiversidad y los recursos naturales de la república de Panamá, según lo estipulado en la Ley N.º 44 (de 2006), por la que se crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, 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. En adición, es la autoridad que preside los órganos de gobernanza de las áreas marinas protegidas de la República de Panamá.

Por su parte, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá es la máxima autoridad en términos de vigilancia, control, y manejo de los recursos pesqueros con excepción de las áreas marinas protegidas donde las áreas especiales de protección marina son manejadas por el Ministerio de Ambiente.

El turismo marino costero es uno de los principales servicios ecosistémicos que ofrecen las áreas marinas protegidas. La Autoridad del Turismo juega un papel importante regulando las actividades asociadas al turismo y el tipo de turismo que se practica (verde, azul o marrón).

Debe señalarse que la Autoridad Marítima de Panamá no presenta mucha injerencia en Áreas Marinas Protegidas, pero sí regula la gestión de permisos de las embarcaciones.

La Policía Ecológica y el Servicio Aeronaval colaboran en la vigilancia y ejecución de los planes de manejo, dan apoyo al Ministerio de Ambiente en los patrullajes, garantizan que las normas dentro de las áreas marinas protegidas se cumplan, generan certeza en la imposición de sanciones y potencian la salvaguarda de las áreas protegidas.

Adicionalmente, la gobernanza en algunas áreas marinas protegidas se ejerce por la acción de un Consejo Directivo, constituido por una serie de actores que incluyen a las municipalidades, la gobernación, la ARAP, el SENAM, la Universidad de Panamá, la Autoridad de Turismo y la SENACYT, bajo la presidencia del Ministerio de Ambiente.

Finalmente, existen Comités Científicos, por ejemplo, en el Parque Nacional Coiba. Este está encargado de revisar los permisos y los programas científicos.

## **d. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector**

Se han dado avances significativos en la gobernanza oceánica de las áreas protegidas. Se cuenta con múltiples instrumentos de manejo para las áreas marinas protegidas, así como legislación nacional e internacional. Se cuenta con fondos y hay voluntad política nacional y transfronteriza. El modelo en este sentido lo marca el Corredor Marino del Pacífico Tropical del Este (CMAR). Se observan avances significativos y de cumplimiento de las metas 30 por 30 con la protección del 30.5% de la superficie oceánica de la República de Panamá. Recientemente, el 29 de junio de 2022; el Ministerio de Ambiente se comprometió a incrementar el área oceánica protegida a un 40%. Además, se evidencia la creación al menos en papel de la primera área marina transfronteriza del Pacífico Tropical del Este, la cordillera de Coiba. Estos avances han servido de ejemplo a nivel regional y global.

La implementación de estas estrategias es lenta y muchas veces los planes de manejo cumplen su fecha de vencimiento sin haber sido implementados y ejecutados en su totalidad. Luego se plantean estrategias de evaluación y se actualizan los planes de manejo, pero en realidad son básicamente una continuidad de los antiguos para finalizar los objetivos planteados y no cumplidos. Un ejemplo reciente es la actualización del plan de manejo del parque nacional Coiba cuando aún el plan de manejo 2009-2019 no había sido ejecutado en su totalidad.

## **e. Consideración de temas transversales: género y océanos, la economía azul**

Ha habido un incremento de la presencia de mujeres en la toma de decisiones dentro del Ministerio de Ambiente, donde actualmente existe una viceministra y por dos años se contó con una directora nacional de Áreas Protegidas, una directora de Políticas Ambientales y varias directoras regionales del Ministerio de Ambiente en provincias como, por ejemplo, Veraguas. En adición, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) cuenta con una Administradora General. Por parte de las ONG: MarViva cuenta con una directora de aspectos legales, directora de prensa y varias técnicas

mujeres; y MarAlliance tiene actualmente una directora ejecutiva. Por otra parte, la Estación Científica Coiba AIP cuenta con siete investigadoras asociadas.

Lo planteado anteriormente indica la participación de la mujer en programas de liderazgo científico, y evidencia la integración de una perspectiva de igualdad de género en ciertos programas y sectores. A nivel comunitario, sí se requiere mayor participación e integración de las mujeres en actividades dentro de las áreas marino-costeras protegidas y las actividades a las que se dedican, con la finalidad de establecer programas de mejora y vinculación con la gobernanza existente. Aún no existen, por ejemplo, guardaparques mujeres.

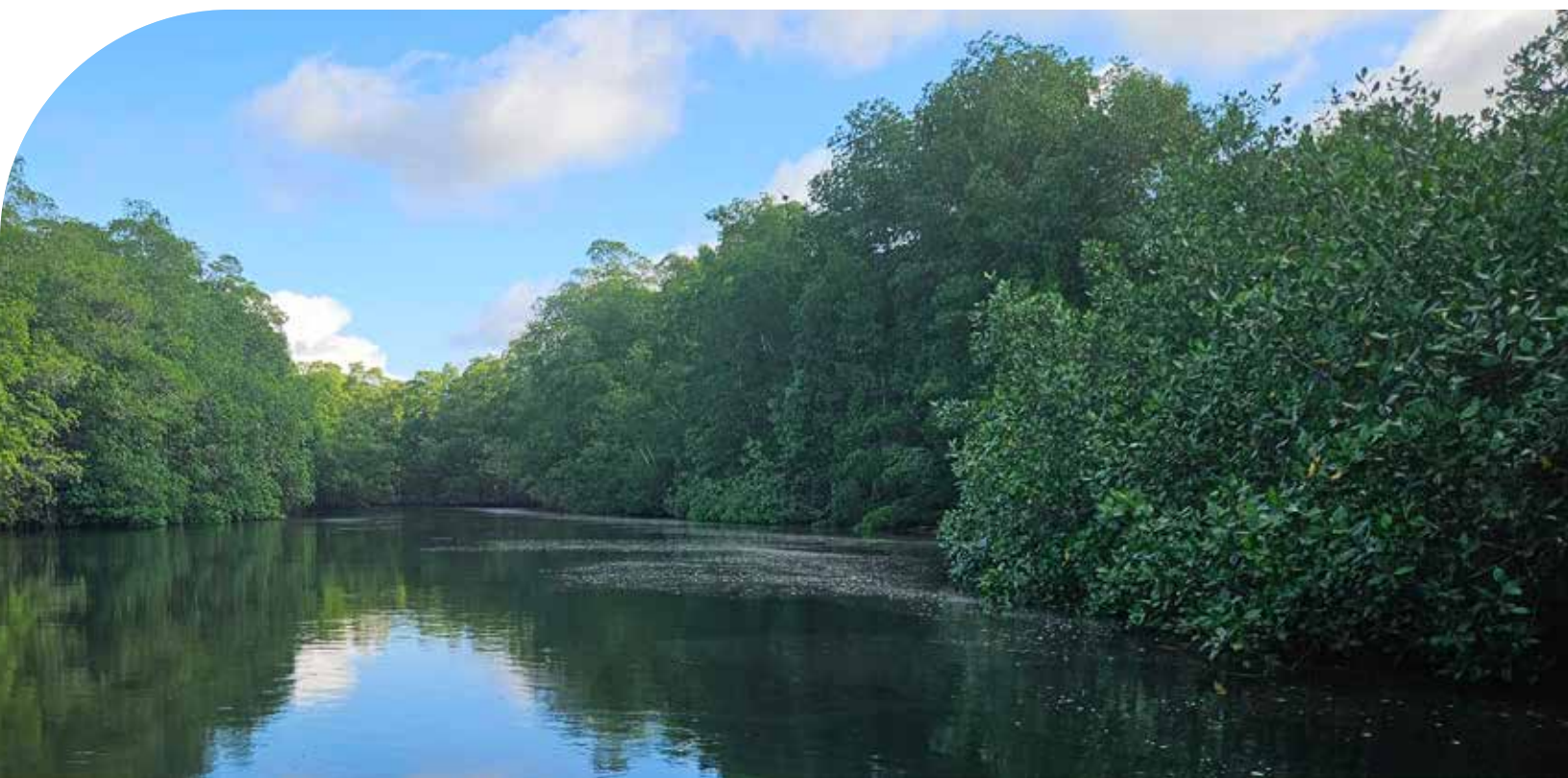
Por su parte, una de las actividades relacionadas con las áreas marino-costeras protegidas es el turismo (azul y verde), de allí que no solo los planes, sino también las guías de manejo y gestión deben ser producto de un trabajo colaborativo entre las instituciones, organizaciones no gubernamentales y organismos relacionados con las áreas para que su utilización como motor de desarrollo y disminución de la pobreza se genere de forma sustentable. Es importante considerar los servicios ecosistémicos que brindan estas áreas en materia de economía azul por ejemplo observación de cetáceos y reptiles marinos, buceo recreacional, pesca recreacional en zonas permitidas de la AMP, senderos interpretativos terrestres y senderos interpretativos marinos.

## **f. Observaciones específicas sobre las necesidades del Estado beneficiario**

Las necesidades del país deben concentrarse en clarificar o evitar el traslape de funciones en los actores que participan en el proceso de manejo e implementación de los planes existentes, así como del seguimiento que se les da a las medidas de control y vigilancia con las que deben contar las autoridades para hacer efectivas las actividades, programas y planes establecidos en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Por otro lado, se hace necesaria la profesionalización y el entrenamiento del personal gubernamental en tareas de vigilancia, control y bioseguridad para garantizar que no se violen normas establecidas en los planes de manejo, pero que por falta de competencias no se puede garantizar su cumplimiento.

Foto proporcionada por Dr. Edgardo Díaz-Ferguson, archivo personal



Se hace necesario implementar el conocimiento científico en la toma de decisiones relacionadas con el manejo. La participación del sector científico, por ejemplo, las Asociaciones de Interés Público (AIP), relacionadas con el océano, como COIBA AIP, las universidades, los Centros de Investigación y las Estaciones Científicas bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SENACYT), es necesaria para garantizar la gobernanza efectiva y la toma de decisiones informada en las áreas protegidas. Especialmente allí, la gobernanza efectiva debe ir de la mano con el conocimiento de los límites poblacionales, de los patrones de conectividad y de la historia de vida de las especies que habitan los diferentes hábitats, ello es esencial, ya que no se puede conservar ni vigilar lo que no se conoce. En este sentido, y debido a que las poblaciones marinas tienen patrones de dispersión (conectividad pasiva) y movilidad local o migraciones (conectividad activa), se hace necesario considerar la conectividad como uno de los ejes principales de investigación para la gobernanza efectiva, el planeamiento espacial marino y el manejo transfronterizo.

También se ha identificado que falta más investigación y datos científicos para la toma de decisiones, lo cual es uno de los grandes desafíos para que la gobernanza en ciencias marinas del país tenga sólidas bases científicas de la mano de expertos en los diferentes temas oceánicos. Actualmente las acciones de conservación son determinadas por consultores sin experiencia, ni formación científica en estos temas y los trabajos de consultoría se concentran en un solo tema; de esta forma se pierde el enfoque de comunidad.

Otro aspecto importante para considerar es la evaluación de las herramientas de conservación existentes. Muchas de ellas son bastante completas, pero no se han podido implementar en su totalidad y en algunos casos se hace necesaria su modernización, que debe ser cónsona con los avances de la ciencia, las nuevas amenazas que enfrentan los océanos y la nueva legislación existente en los casos que lo amerite.

Por último, se debe evaluar el nivel de protección de cada una de las áreas protegidas para que sea consonante con lo que plantean el plan y la estrategia de manejo, versus los medios (económicos y técnicos) con que se cuenta y el conocimiento que se tiene del área protegida.

## 3.2 Sector prioritario II: Acceso a recursos genéticos

### a. Perfil del sector y relevancia para el Estado desde una perspectiva ecológica, económica y social

#### a.1 Introducción a los recursos genéticos marinos

Los recursos genéticos se definen como los recursos vivos (biota), organismos celulares o multicelulares que contienen material genético (ADN, ARN y proteínas). Asimismo, en el decreto N.º 19 (del 19 de marzo de 2019), por el cual se reglamenta el acceso y control del uso de los recursos biológicos y genéticos en la República de Panamá y se dictan otras medidas; se define como recurso genético al material genético de valor real o potencial. Este está constituido por genes nucleares y mitocondriales, en animales multicelulares; genes nucleares y genes de cloroplastos en plantas y plásmidos para organismos unicelulares, como bacterias.

Este acervo de material genético no solo representa la identidad de un recurso en términos de origen evolutivo y contemporáneo, sino que también tiene el potencial de ser utilizado como insumo y servicios a la comunidad (por ejemplo: bioprospección y biorremediación) y que, por tanto, representa potencialmente (recurso genético potencial) un recurso nacional del cual se generan servicios y beneficios económicos (economía azul, en el caso de los recursos vivos marinos).

Es importante destacar que, aunque los recursos marinos vivos son renovables; estos no son infinitos y su sostenibilidad depende del manejo efectivo.<sup>145</sup> Dicho manejo es el que incluye la información genética de una población, ya que el acervo genético y su variabilidad es una medida que alude directamente a su capacidad adaptativa y por ende, a su sostenibilidad. Debido a esta falta de información, en la actualidad son explotadas poblaciones sin haber sido evaluadas genéticamente, lo que trae como consecuencia el aprovechamiento por encima de los límites de sostenibilidad.

La variabilidad de los genes de una especie o población (diversidad genética) es la principal medida de la capacidad adaptativa, salud reproductiva y sostenibilidad de las poblaciones naturales. Asimismo, esa variabilidad permite conocer el origen y la movilidad de una especie y su población, que es la base para conocer la conectividad demográfica y genética de una población y su trazabilidad a lo largo de la cadena de la comercialización desde su origen hasta su consumo. Esto se traduce en mejores políticas de manejo de los recursos marinos, control de calidad de los productos derivados y seguridad alimentaria de las pesquerías.

A pesar de la importancia del acervo genético y la variabilidad inherente de sus poblaciones, los recursos vivos de una región o país no son manejados actualmente en la mayoría de los casos de acuerdo con su acervo, variabilidad, conectividad o potencial genético en materia de expresión (proteínas, enzimas y moléculas de interés) sino a nivel de especie, población, *stock*, comunidad o ecosistema.<sup>146</sup>

Naciones Unidas y la comunidad científica han reconocido la importancia del manejo genético, la legislación en el manejo, el uso y acceso a los recursos genéticos, y ligado su importancia al tema de seguridad alimentaria.<sup>147</sup> Asimismo, la FAO ha reconocido el concepto de “*stock* genético” como unidad de manejo para mantener los números efectivos poblacionales en especies de interés pesquero y garantizar su sostenibilidad. También se ha reconocido la relevancia de la conservación de los recursos genéticos en la preservación de la biodiversidad marina y como elemento esencial para garantizar la seguridad alimentaria de las fuentes de proteínas de origen marino y de la materia prima para la producción de biomoléculas de importancia médica.<sup>148</sup>

UNESCO, en el Decenio de las Ciencias Oceánicas, ha establecido prioridades y compromisos de investigación en materia de océanos, que incluyen el estudio de la diversidad y la conectividad genéticas entre poblaciones.<sup>149,150</sup> Asimismo, el rol de la conectividad y su relación y base genética han sido reconocidos como una variable de importancia en la toma de decisiones para mantener, redefinir o crear áreas marinas protegidas.<sup>151</sup>

No obstante, hay que reconocer que, al ser un tema relativamente nuevo, incluso para los propios científicos; tanto la ecología molecular como la genética aplicada a poblaciones marinas son disciplinas bastante jóvenes. Además, existen necesidades de capacitación y educación para la sociedad civil, así como para los actores del sector pesquero y de las ciencias oceánicas. En este sentido, los países deben educar a la población y a los tomadores de decisiones sobre la importancia de la conservación, uso y manejo de la infradiversidad (diversidad genética) o variabilidad como una medida de salud y sostenibilidad de nuestros recursos vivos. Asimismo, hay que dar a conocer lo que es un recurso genético de un país o una región para poder establecer la legislación necesaria a fin de protegerlo y utilizarlo de manera sostenible. De esta forma, se podrá fortalecer la legislación y educación existentes en materia de recursos genéticos, su importancia y acceso a los mismos para Panamá.

145 Mustafa, S. 1999. Genetics in sustainable management. Blackwell Science, Inc. 223 p.

146 Ryman N & Utter F. 1987. Population genetics & Fishery Management. The University of Washington. Printed in the United States of America, 420.

147 Geoffrey, H. 2000. Recursos genéticos y seguridad alimentaria. El correo de la UNESCO 53(5):27-29.

148 Mustafa, 1999. Genetics in sustainable management. Blackwell Science, Inc. 223p.

149 Rudd, M. 2014. Scientist perspectives on ocean research priorities. Frontiers in Marine Science Vol (1): 1-20.

150 Grorud-Kolvert K, Constant V, Sullivan-Stack J, et al & Lubchenco J. 2019. High profile international commitments for ocean protection: empty promises or meaningful progress? Marine Policy 105:52-66.

151 Díaz-Ferguson, E., Robinson, J.D., Silliman, B. et al. Comparative Phylogeography of North American Atlantic Salt Marsh Communities. Estuaries and Coasts 33, 828–839 (2010). <https://doi.org/10.1007/s12237-009-9220-6>.

## a.2 Importancia y actividades ligadas al uso y acceso a recursos genéticos

Como se explicó en la sección anterior, el uso y acceso a los recursos genéticos está directamente ligado a la extracción, uso, uso potencial, conservación y preservación de los recursos vivos de un país o región. Por esta razón, su accesibilidad y colecta está relacionada con la legislación existente, ubicación, acceso, potenciales usos y servicios que da el recurso genético. En la República de Panamá existen actividades que implican la detección, extracción y uso de recursos biológicos del océano y, por tanto, los genes asociados a estos recursos. Estas actividades son descritas a continuación.

1. Pesca y sus variantes (industrial, artesanal, recreativa, deportiva, deportiva con arpón en apnea y pesca científica): es importante contar con los listados de las especies que se utilizan para estas actividades, además de las caracterizaciones de los *stocks* y zonas de pesca; también, trabajar con científicos nacionales para priorizar las especies, *stocks* y zonas de pesca que deben ser caracterizadas. En áreas protegidas, es relevante fortalecer la vigilancia para garantizar que se cumplan las normativas de pesca deportiva en áreas específicas y las prohibiciones referentes a la pesca con arpón en modalidad apnea.
2. Importación y exportación: a la fecha no existe un programa de trazabilidad molecular que permita conocer exactamente las especies que se exportan de algunos grupos en particular como elasmobranquios y peces comerciales como pargos y corvinas. Este programa permitirá tener códigos arancelarios por especie y garantizará la transparencia de nuestro sistema de exportación, a fin de evitar los fraudes en el etiquetado, así como la exportación y pesca ilegal, no regulada y no reportada.
3. Acuicultura *in situ* y *ex situ*: es importante conocer el acervo genético y origen de las poblaciones cultivadas, que le concede un valor agregado a su exportación y permite que los cultivos se conviertan en alternativas de conservación mediante el repoblamiento con organismos cultivados en poblaciones naturales. Esta actividad puede desarrollarse tanto en tierra firme como utilizando espacios oceánicos. En ambos, ya sea por fines de exportación, comercialización, así como por la importación de padrotes, alevines, huevos, larvas o hembras para mejora genética del cultivo local, se debe tener una legislación que garantice la salud genética del cultivo, el origen, su trazabilidad y bioseguridad; por ejemplo: garantizar que las especies cultivadas no representen un riesgo de invasión en ecosistemas naturales adyacentes al cultivo.
4. Asamblea Nacional (2021). Anteproyecto de Ley N.º 614 (del 24 de mayo de 2021) “que establece la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats en la República de Panamá”

## a.3 Otras actividades como el turismo azul, el turismo verde y el buceo deportivo

Aunque no están ligadas a la extracción, implican en algunos casos el acceso y contacto con los ecosistemas y hábitats donde se encuentran los recursos marinos vivos y sus potenciales recursos genéticos. En estos, es necesario educar al visitante nacional o turista internacional sobre el tema para evitar que colecte especímenes por desconocimiento de que constituyen un potencial recurso genético del país.

## b. Marcos legales e institucionales regionales y multilaterales relacionados con el sector

En el marco del CDB y el Protocolo de Nagoya, relacionado con el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización; se deben establecer no solo reglas, sino también procedimientos justos para que los beneficios monetarios y no monetarios sean utilizados de acuerdo con prioridades y necesidades.

Actualmente se encuentra bajo negociación el Tratado para la Conservación y Uso Sostenible de la biodiversidad en áreas fuera de la jurisdicción nacional (Tratado BBNJ, por sus siglas en inglés), que desarrolla en la Parte II lo relacionado con el acceso a recursos genéticos marinos. También incluye aspectos como actividades con respecto a los recursos genéticos marinos de áreas fuera de la jurisdicción nacional (art. 9); colecta *in situ* de recursos genéticos marinos de áreas fuera

de la jurisdicción nacional (art. 10); acceso al conocimiento tradicional de pueblos indígenas y comunidades locales asociados a los recursos genéticos marinos en áreas fuera de la jurisdicción nacional (art. 10 bis); distribución justa y equitativa de beneficios (art. 11); mecanismo de acceso y distribución de beneficios (art. 11 bis); derechos de propiedad intelectual (art. 12); monitoreo y transparencia (art. 13). Cabe indicar que estos elementos aún deben ser acordados por los Estados que participan en el proceso de negociación en Naciones Unidas.<sup>152</sup>

En relación con el acceso a recursos genéticos en otros países, en Colombia la ley sobre el tema es también general. En ese país, el Ministerio de medio ambiente y desarrollo sostenible es la autoridad nacional competente para otorgar el contrato de acceso a recursos genéticos y sus productos derivados, de acuerdo con lo establecido en los Decretos N.º 730 (de 1997) y 3570 (de 2011). En Colombia no se distingue entre recursos terrestres y marinos, y se coordina la temática en el Ministerio la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, unidad que también viabiliza, coordina y controla la página web de información sobre contratos de acceso recursos genéticos<sup>153</sup>.

Es importante destacar que, aunque las legislaciones han sido pensadas para la parte continental, no excluyen cualquier tratamiento para la parte marino-costera y oceánica. Sin embargo, se han creado normas más específicas de protección de algunos ecosistemas que se consideran estratégicos, dentro de los cuales están los arrecifes, pastos marinos, lechos rocosos y playas arenosas, y que dentro de estos se incluyen los recursos genéticos, aunque no es una legislación específica en el caso de Colombia.<sup>154</sup>

Asimismo, el Ministerio y su Dirección se apoyan en los Institutos de Investigación a fin de decidir sobre la autorización, Instituto de Investigaciones Biológicas, entre ellos: el Alexander Von Humboldt, con énfasis en recursos terrestres; el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), con énfasis en recursos marinos; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI; el IIAP (Instituto de Investigaciones del Pacífico), con énfasis en recursos del ecosistema del Chocó biogeográfico<sup>155</sup>.

Además, se puede solicitar ayuda para la realización de verificaciones en campo, a las autoridades ambientales, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), sin que constituya delegación jerárquica, sino operativa.

### **c. Marco legal nacional**

La constitución de la República de Panamá establece en sus artículos 120 y 121 que el estado reglamentará y establecerá todas las medidas que sean necesarias para garantizar que la utilización y aprovechamiento de los recursos se lleve a cabo de manera racional, a fin de que se evite su degradación y se asegure su preservación, renovación y permanencia. En este sentido, se cuenta con la Ley N.º 41, Ley general del ambiente, y la Ley N.º 8 (de 2015) que crea el Ministerio de Ambiente y lo establece como entidad regente en materia de protección y conservación de los recursos naturales del país. Asimismo, la Ley N.º 57 (de 2012) aprueba el Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los Recursos Genéticos y la Distribución Justa y Equitativa de los Beneficios derivados de su utilización del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, del 29 de octubre de 2010 (ABS, por sus siglas en inglés: *Access and Benefit-Sharing*).

En 2019 se aprueba el Decreto N.º 19 (del 26 de marzo) “por el cual se establece la reglamentación para el uso de los recursos biológicos y genéticos de la República de Panamá y se dictan otras medidas”. En él también se tiene en cuenta el conocimiento tradicional indígena asociado cuando fuere el caso, para investigaciones científicas con fines comerciales y no comerciales en la República de Panamá.

152 Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity or areas beyond national jurisdiction. Disponible en: <https://www.un.org/bbnj/>.

153 Entrevista realizada al Licenciado Darío Luque, Biólogo especialista en biología vegetal, director de la Unidad de Acceso a Recursos Genéticos, Ministerio de Ambiente, Panamá. 23 de mayo de 2022.

154 Entrevista realizada al Dr. Roberto Enrique Lastra, catedrático de Derecho marítimo, Universidad del Atlántico, Colombia. 2022.

155 Entrevista realizada al Licenciado Darío Luque, 2022.

Para velar por esta norma también se le otorgan competencias al Ministerio de Ambiente, como la principal institución ligada al manejo y acceso a los recursos genéticos de la República de Panamá, a través de su Unidad de Acceso a Recursos Genéticos (UNARGEN). Esta se encarga de la gestión y evaluación de los permisos de colecta científica, acceso a recursos genéticos y transferencia de dichos recursos o sus derivados con fines científicos.

En el caso del Parque Nacional Coiba, patrimonio natural de la humanidad UNESCO desde 2005, los permisos son evaluados por un comité científico. La evaluación del permiso se realiza mediante este comité conformado por miembros de la academia y el sector de la ciencia, entre ellos: Estación Científica Coiba AIP, la Universidad de Panamá, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Ambiente, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, Fundación MarViva y el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales. La demora para otorgar este permiso es de aproximadamente 45 días. Otras instituciones, dependiendo del origen y naturaleza del permiso, pueden también fortalecer la labor de la institución competente en la emisión del mismo; por ejemplo, el Comité científico de Coiba.

Debe también indicarse que la legislación sobre acceso a recursos genéticos es bastante reciente y orientada hacia recursos terrestres. En marzo de 2019 se publicó el primer Decreto Ley N.º 19. En función a este decreto, la principal responsabilidad sobre acceso y uso de recursos genéticos en la República de Panamá recae sobre el Ministerio de Ambiente. No obstante, otros roles recaen en el Ministerio de Comercio, la Dirección Nacional de Aduanas (aeropuertos y fronteras), la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, la Autoridad Marítima de Panamá, la Fiscalía Ambiental (Ministerio Público) y Centros de Investigación.

En relación con la autorización de acceso a recursos genéticos o biológicos, corresponde a la autoridad nacional competente emitirla. Esta debe ser solicitada por un investigador científico nacional o internacional que demuestre su afiliación a un Centro, Instituto, Estación Científica o Universidad. Esta legislación se basa principalmente en los Convenios internacionales ambientales: Convenio de Diversidad Biológica de 1992 (CDB), y el de Nagoya sobre Acceso a Recursos Genéticos, por transversalidad, sin que haya una regulación específica para recursos genéticos marinos en ellos, ni se haya reglamentado en el país con tal especificidad. Estos antecedentes son similares en otros países como Colombia<sup>156</sup>.

Cabe destacar también que la República de Panamá cuenta con una Política Nacional de Océanos que tiene cuatro ejes temáticos (biodiversidad, economía azul, ciencia y tecnología, y seguridad marítima)<sup>157</sup> y que es parte del Plan Estratégico Nacional con visión de desarrollo sostenible 2030. En adición, cuenta con un eje transversal de equidad y género. Todos estos ejes, por un lado, tienen relación con el uso, acceso, estudio, la legislación y gobernanza de los recursos vivos; y por otro, fortalecen el manejo que el país realiza de los recursos vivos (genéticos) y sus derivados, buscando no solo conservar, sino también utilizar de forma sostenible sus mares y océanos.

Por su parte, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá es la autorizada por la Ley N.º 204 a regular la pesca y la acuicultura en la República de Panamá. Debido a esta división en la gobernanza en materia de acceso a recursos genéticos, es necesario mejorar la norma existente, ya que en la actualidad es incompleta y no sistematizada. Esta situación ocurre también en otros países.<sup>158</sup>

## **Gobernanza sobre los recursos genéticos marinos y bioprospección**

El decreto ley sobre acceso a recursos genéticos no es específico en lo que respecta a los recursos genéticos marinos. Los define en conjunto como “recursos biológicos, genéticos y/o sus derivados”. Esta última palabra podría interpretarse como “bioprospección”. Se recomienda sugerir un cambio en la norma que detalle las biomoléculas que son derivadas

156 Entrevista realizada a Dra. Marleny Díaz, L. Abogada, especialista en Derecho ambiental y legislación marítima. magister en Planificación y administración del desarrollo Regional. Doctorante en Dirección de proyectos. Docente Investigadora, Directora de la línea de investigación Marino-costera y portuaria, del Grupo de Investigación Joaquín Aaron Manjarres, categoría A1 Minciencias, de la Escuela de Derecho Universidad Sergio Arboleda Colombia, 2022.

157 Política Nacional del Océano, República de Panamá

158 Silvestri L. 2016. Acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia: desafíos del régimen normativo. Investigación y Desarrollo. Vol 24(1):1-25.

y comercializadas a partir de los recursos (derivados del metabolismo primario y metabolitos secundarios, hormonas, proteínas, toxinas, enzimas).

En específico, para comunidades indígenas y afrodescendientes, la autoridad competente en este caso es el Ministerio de Ambiente para recursos vivos, y a la Autoridad de Recursos Acuáticos le corresponde hacer la consulta con las comunidades considerando sus derechos e idiomas.

### **Exportación de ADN ambiental**

En el caso del ADN ambiental, a la fecha se tramita un permiso de colecta de muestras de agua y no de acceso a recursos genéticos. No obstante, esta técnica consiste en detección de ácidos nucleicos (material genético-ADN-ARN y proteínas) en componentes no vivos del ecosistema, por ejemplo: agua, arena o sedimentos.<sup>159</sup> Por tanto, debido a que este material se encuentra en solución acuosa, el Ministerio de Ambiente emite un permiso de muestras de agua y no de material genético. Se recomienda incluir un nuevo formato de permiso para esta nueva tecnología de colecta.

### **Trasferencia de material genético a terceras partes**

Se otorga mediante una nota de transferencia emitida por la institución académica que envía las muestras y una constancia de la institución que las recibe; donde se compromete a utilizar el material únicamente con fines científicos. En esta misma nota se detallan los procesos a que serán sometidas las muestras.<sup>160</sup> A la fecha no existe un repositorio o alícuotas de las muestras que se van del país, tal como existe en otros países con un sistema de repositorio nacional que incluya ADN.<sup>161</sup>

### **Legislación en la exportación de recursos genéticos**

La exportación de los recursos genéticos no se refiere específicamente a ellos, aunque se encuentran en el concepto comprensivo de “recursos vivos”. En este sentido, se detallan a continuación las normas, decretos y leyes que aplican a la exportación de estos recursos.

A la fecha, tanto a nivel de organismo como de especie, se sigue la metodología y gestión de permisos para colecta científica, y en el caso de tejidos o ADN, se realiza mediante acuerdo de transferencia de material biológico. Debe resaltarse que la legislación existente es débil, probablemente porque a la fecha Panamá no ha producido biomoléculas evaluadas *in vivo* y por tanto, no se exportan estas o materia prima a nivel molecular con propósitos comerciales.

Por su parte, la bioprospección de productos marinos consiste en la búsqueda sistemática, la clasificación y el estudio de compuestos químicos de origen marino: genes, moléculas receptoras, anticuerpos monoclonales, metabolitos secundarios; en concreto, todo material genético o producto de expresión con valor económico y potencial farmacéutico comercial (proteínas, hormonas, enzimas, compuesto activo o metabolito). Por ser derivada de recursos genéticos, la bioprospección se maneja a través de un acuerdo de transferencia en el envío y la colecta del recurso vivo, a través de un permiso científico hasta que se conozca su actividad, aplicación química, potenciales usos y/o toxicidad.

Hasta el momento, en la República de Panamá se han aislado cribas y se ha comprobado su actividad *in vitro* y en algunos casos, *in silico*, mediante paquetes informáticos. No obstante, aún en estado *in vivo* no se ha sintetizado y probado de esa manera la actividad de ningún compuesto en un vertebrado. Por ahora, los bioensayos son realizados en bacterias, virus y parásitos de manera natural ningún compuesto o molécula que haya sido comercializada desde Panamá con actividad *in vivo*.

159 Díaz-Ferguson, E. 2012. Ecología Molecular Marina: Aplicaciones y Perspectivas. ISBN: 978-9962-686-74-3. 216p. Díaz-Ferguson E & Moyer G (2014) History, methodological issues, and perspectives for the use of environmental DNA (eDNA) in marine and freshwater environments. *International Journal of Tropical Biology*. Vol 62(4):1273-1284.

160 Entrevista realizada al Licenciado Darío Luque, 2022.

161 *Ibid*.

## d. Marco institucional nacional

### d.1 Actores del marco institucional nacional

Según el tipo de recurso, las instituciones competentes emiten una opinión técnica en relación con su estado y su condición de ser extraíble o no. No obstante, quien otorga y firma los permisos y autorizaciones de acceso a recursos genéticos es el director nacional de Áreas Protegidas del Ministerio de Ambiente, una vez que la información es verificada por la sección de acceso a recursos genéticos y biológicos del Ministerio de Ambiente (SARGE).

A partir de 2018 inicia labores La Estación Científica Coiba (COIBA AIP) como actor clave en el apoyo a la labor de toma de decisiones del Ministerio de Ambiente, mediante la colecta de información científica e integrándose al comité científico del Parque Nacional Coiba. Las Asociaciones de Interés Público (AIP) son personas jurídicas o instituciones públicas debidamente inscritas en el registro público de Panamá, reconocidas por el Órgano Ejecutivo y autorizadas por este a realizar actividades, ya sea de naturaleza pública o privada, que a juicio del Ejecutivo aún no han sido desarrolladas o se han desenvuelto de forma insuficiente, y cuya realización es de interés nacional. En el caso de COIBA AIP, está enfocada en 14 áreas de investigación que son de relevancia para este patrimonio natural de la humanidad: biología marina, evolución, biogeografía, conectividad, oceanografía, pesquerías sostenibles, conservación, restauración ecológica, biodiversidad, ecología y restauración ecológica, genética y ecología molecular y gobernanza oceánica, entre otras.

Otros actores de importancia son: el Ministerio de Comercio, que otorga códigos a los recursos exportados desde la República de Panamá. La ARAP, que otorga los permisos de pesca y exportación pesquera, fiscaliza la trazabilidad de las plantas procesadoras; mientras que la Autoridad Marítima de Panamá es quien otorga los permisos de dragados, acceso a sedimentos marinos y recursos minerales. Finalmente, la Dirección Nacional de Aduanas revisa la documentación y gestión de permisos para la exportación de los recursos. Por su parte, el Ministerio de Salud de la República de Panamá (MINS) es la autoridad que regula la bioética para conservar y preservar los organismos que se utilicen en la extracción de moléculas junto con MiAmbiente. La Dirección de farmacia y drogas del MINS regularía el compuesto una vez se sintetice y tenga un valor comercial.

Bajo este escenario, impera la necesidad de crear una base de datos integrada sobre los recursos marinos actualmente explotados y de aquellos con potencial de explotación.

## d. Cumplimiento e implementación del marco de gobernanza para el sector

En función de las entrevistas realizadas, el acceso a recursos genéticos es un tema nuevo en conocimiento e implementación. La mayor parte del conocimiento y legislación sobre el tema está vinculada a recursos genéticos de organismos terrestres. De igual modo, la literatura de apoyo de países vecinos también tiene una base terrestre.<sup>162</sup>

Asimismo, hay un estrecho componente cultural en la importancia y aplicación de la legislación sobre el acceso a estos recursos como propiedad de los pueblos, pero sin conocer su potencial beneficio e importancia en el ecosistema, al emplear el Protocolo de Nagoya como instrumento para la utilización y acceso a estos recursos.<sup>163</sup>

No obstante, para recursos genéticos marinos, la información y legislación específica es escasa, no solo en materia de propiedad de los pueblos, sino también en otros aspectos importantes e inherentes a los recursos marinos. Se identifica la oportunidad para que la sociedad civil tenga un rol más activo en esta temática. Algún esfuerzo se ha realizado por parte de las organizaciones no gubernamentales como MarViva, Conservación Internacional, Natura y MarAlliance en

162 Silvestri L. 2016. Acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia: desafíos del régimen normativo. Investigación y Desarrollo. Vol 24(1):1-25.

163 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2011. Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. ISBN: 92-925-309-3. 26p.

apoyar la gobernanza local, mas no específicamente en el tema de acceso a recursos genéticos. Esto probablemente por ser un tema nuevo y tener limitado conocimiento de este.

Se han identificado áreas donde es de importancia conocer y regular el acceso y uso de los recursos genéticos:

1. Manejo y conservación de la diversidad genética: se necesita caracterizar las poblaciones de interés para conservación de manera tal que se cuente con información de las principales poblaciones, incluyendo información genética.
2. Relación entre diversidad y conectividad: si se cuenta con valores de diversidad genética, se puede conocer si existe conectividad entre las poblaciones. Esto es particularmente importante en poblaciones presentes en áreas protegidas y zonas de manejo especial marino, ya que podrían establecerse corredores y estrategias de manejo local, subregional, regional y en algunos casos, contribuir al manejo global de poblaciones de megafauna.
3. Enlace entre conectividad y políticas oceánicas: El 70% de las poblaciones marinas están conectadas por patrones de dispersión larval (conectividad pasiva), migraciones o movimientos locales (conectividad activa) a lo largo de la columna de agua. En este sentido, establecer zonas y regiones de conectividad es esencial para el manejo de las poblaciones marinas. Especialmente si las acciones de manejo que se realizan repercuten en más de un país y más de una especie (manejo transfronterizo).
4. Trazabilidad y la detección de fraudes de importación y exportación y poblaciones de censo reducido (especies en peligro de extinción, CITES e invasoras): Una forma efectiva de conocer si se están utilizando indebidamente o se están exportando los recursos genéticos nacionales es poder trazarlos desde su origen, nacimiento o producción hasta su consumo o muerte. De esta forma existirá un mejor control de su exportación y comercialización internacional. La trazabilidad también permite la generación de códigos arancelarios por especie, lo cual se traduce en un mejor control de las exportaciones de los productos pesqueros, y los recursos marinos, contribuyendo a combatir la pesca ilegal, no regulada y no reportada.

## **e. Observaciones específicas sobre las necesidades del Estado beneficiario**

En función a las entrevistas realizadas, el acceso a recursos genéticos es un tema nuevo en conocimiento e implementación. La mayor parte del conocimiento y legislación sobre el tema está vinculada a recursos genéticos de organismos terrestres. Se evidencia por la información recopilada que la normativa existente es incompleta y no sistematizada. Asimismo, incluye procedimientos que incrementan la burocracia para obtener y tener acceso a los recursos genéticos del país. Por otro lado, no son claros los beneficios de compartir la información de un recurso para los pueblos y para la sociedad en general.

En este sentido, hay un fuerte componente cultural en la importancia y aplicación de la legislación sobre el acceso a estos recursos como propiedad de los pueblos y parte esencial de su identidad. No obstante, se desconoce el recurso *per se*, su rol en el ecosistema, los servicios ecosistémicos, su acervo genético y potencial de bioprospección; ello puede incrementar el valor agregado del recurso y mejorar su protección, acceso y uso sostenible más allá de su valor cultural. Para recursos marinos, la información y la legislación específica es escasa, no solo en materia de propiedad de los pueblos sino en otros aspectos importantes e inherentes a este tipo de recursos y su potencial de bioprospección. Esto refleja el escaso papel que juega la sociedad civil en la gobernanza de los océanos y más aún, en materia de recursos genéticos.

Se han identificado áreas donde la importancia de conocer y regular el acceso a los recursos genéticos es esencial. Asimismo, la necesidad imperante de trabajar interinstitucionalmente para hacer efectivas y funcionales las normativas.

## **Conservación de la diversidad genética: enlace entre conectividad y políticas oceánicas**

La conectividad estudia el intercambio y dispersión de especies, individuos y genes entre poblaciones y zonas oceánicas, y ha sido listada como una de las áreas de prioridad de investigación para los océanos en el decenio de las ciencias oceánicas.<sup>164</sup> Asimismo, es esencial para establecer modelos poblacionales y planes de manejo de las AMP, basados en evolución y distribución de las poblaciones marinas.

Una herramienta clave para conocer patrones de conectividad y distribución de los recursos marinos y genéticos es contar con un plan piloto de trazabilidad molecular, que permitiría tener información de las especies y recursos aprovechados en áreas protegidas, zonas de captura y estatus de conservación de estas, basado en el sistema binomial de clasificación.

La trazabilidad se define como el conjunto de medidas, acciones y procedimientos que permiten trazar la historia de un producto o especie desde su nacimiento o captura hasta su consumo o exportación. Estas acciones permiten un mayor control sanitario, control de calidad e identificación del origen del producto, durante todas las etapas de su comercialización ya sea a nivel nacional o internacional.<sup>165</sup> Además, garantizan transparencia en la pesca, al evitar los fraudes de etiquetado, y la pesca INDNR.

La Ley N.º 204 de la República de Panamá introduce por primera vez el concepto de trazabilidad de los recursos pesqueros (recurso genético pesquero del país) y el Sistema Nacional de Información y Estadísticas Pesqueras y Acuícolas. A través de este sistema se tienen datos de ubicación, importación y exportación de los recursos pesqueros del país, sin embargo, no los define como recursos genéticos.

## **g. Consideración de temas transversales: género y océanos, la economía azul**

La participación de la mujer en temas relacionados a gobernanza y acceso de los recursos genéticos es baja. En este sentido, se ha establecido como una de las metas del decenio de las ciencias oceánicas incrementar la participación de mujeres en ciencias oceánicas, incluyendo la gobernanza oceánica y la oceanografía social.

---

<sup>164</sup> Rudd, M. 2014. Scientist perspectives on ocean research priorities. *Frontiers in Marine Science* Vol (1): 1-20.

<sup>165</sup> Díaz-Ferguson, E. 2012. *Ecología Molecular Marina: Aplicaciones y Perspectivas*. ISBN: 978-9962-686-74-3. 216p.



Foto proporcionada por Dr. Edgardo Díaz-Ferguson, archivo personal

## 4. Observaciones y necesidades relacionadas con el desarrollo de capacidades

### 4.1 Observaciones

La necesidad de regulación del uso de los océanos y mares, así como la delimitación de la soberanía sobre dichos recursos es evidente, y la implementación de las regulaciones establecidas en la CONVEMAR resulta indispensable. La República de Panamá, mediante la Ley N.º 47 (del 28 de agosto de 2018), aprueba las coordenadas que fijan las líneas base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial en el mar Caribe y el océano Pacífico. De esta forma, se potencia la regulación del espacio oceánico y su utilización en todos sus aspectos: navegación, sobrevuelo, exploración y explotación de recursos, conservación y protección, contaminación, pesca y tráfico marítimo.

De acuerdo con la Política Nacional de Océanos, el marco complejo de las relaciones entre los recursos biológicos, las zonas costeras y los usos derivados de estos; sumado a la importancia que representan la pesca, el transporte marítimo o el turismo, requiere un balance que parte de la identificación de una gobernanza clara que permita generar valor agregado

a los servicios ofrecidos, al mismo tiempo que se garantice la preservación de los ecosistemas, sumando las ofertado acciones encaminadas a contrarrestar los efectos del cambio climático.

Lo anterior requiere de un trabajo coordinado en el marco de una acción nacional, que tome como punto de partida las prioridades y acciones establecidas en la PNO. Sin embargo, la vasta normativa relacionada con los diversos temas hace necesaria la adecuación, organización y actualización en algunos casos.

Es importante destacar que, en temas directamente relacionados con la pesca, la reciente Ley de Pesca y Acuicultura es un avance normativo, aunque persisten traslapes de competencias entre instituciones, así como la necesidad de una coordinación interinstitucional real que dinamice los esfuerzos por el aprovechamiento sostenible de los recursos. A esta norma, se suma la que regula Cabotaje y las actividades de comercio interior en aguas jurisdiccionales, que deja en manos de la Autoridad Marítima de Panamá lo relacionado con seguridad y contaminación derivada de embarcaciones pesqueras; es un claro ejemplo de lo necesaria que es la coordinación y cooperación en la regulación para que su aplicación genere los resultados esperados y recogidos por la CONVEMAR.

Por otro lado, el hecho particular de que la Autoridad del Canal de Panamá posea competencias reconocidas por la Constitución Política de la República de Panamá, hace indispensable contar con este ente en un organismo colegiado capaz de instrumentar la gobernanza oceánica, de forma tal que se genere una proactividad y voluntad entre las instituciones involucradas de forma que se realicen las modificaciones y adecuaciones en materia de gobernanzas requeridas.

En lo relativo a la biodiversidad y los recursos marinos vivos, es indispensable la articulación e implementación de los planes de mitigación y adaptación indicados en las normas, que deben desarrollarse para dar especial atención al cambio climático y su impacto en las zonas marino-costeras. Adicionalmente, la conservación de los humedales es otro tema relevante que requiere un impulso con programas de información y protección.

Por su parte, la seguridad de la navegación requiere una especial atención en la implementación de un Sistema de Control de Tráfico Marítimo (VTS, por sus siglas en inglés), de forma que se mejore la seguridad mediante ayudas a la navegación, dada la gran densidad de tráfico marítimo, además de que contribuirá a proteger el medio marino.

El tema de los recursos no vivos requiere especial atención, ya que, al existir pocas regulaciones, conlleva no solo desafíos para la protección de estos recursos, sino también dificultades en la identificación del ente regulador, fiscalizador y garante del cumplimiento de las pocas regulaciones existentes, muchas de ellas contenidas en un Código Minero de vieja data, como regulaciones vía permisos administrativos de instituciones como AMP, bastante laxos en cuanto a las exigencias ambientales. Probablemente, el desconocimiento de la importancia y el poco estudio de estos recursos ha generado la presente situación.

Desde el punto de vista de la investigación, es destacable el papel de SENACYT y los AIP, que impulsan el desarrollo de investigación a nivel nacional. Sin embargo, no cuentan con la tecnología, ni los recursos necesarios para conducir las investigaciones completamente en Panamá, lo que ha dado lugar en algunos casos a la remisión de muestras a otros países, con las condicionantes de propiedad de los recursos que se amplían más adelante en este apartado.

## **4.1.1 Marco legal para la gobernanza de los océanos**

### **1. Constitución Política**

Entró en vigor en 1972 y fue modificada posteriormente en 1978, 1983, 1993 y 1994. Es la norma fundamental del Estado, al cual divide en tres niveles: Nacional, Provincial, Municipal; posee regulaciones directas a cuestiones ambientales y determina los aspectos claves para el desarrollo de legislación a este respecto.

Este instrumento jurídico, en su Capítulo 7, tutela el Régimen Ecológico que incluye principios tales como: salud ambiental, la responsabilidad compartida para el desarrollo sostenible y el manejo racional de los recursos naturales renovables y no renovables del país. Contempla el desarrollo de una gobernanza que protege los recursos que se encuentran en las zonas marino-costeras. Los artículos 118 al 121 constituyen la base para la creación de importantes leyes y toma de acciones en materia ambiental y la protección a los grupos vulnerables de la sociedad.

De igual forma, establece que las riquezas del subsuelo, derechos mineros, las salinas, minas, aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, canteras y los yacimientos de toda clase pertenecen al Estado, y no pueden ser sujetos de apropiación privada; aunque sí sujetos a concesiones<sup>166</sup>. Por otro lado, el artículo 258 indica que el mar territorial, las aguas lacustres, fluviales, playas, riberas de playa; así como ríos navegables, puertos y esteros son bienes de aprovechamiento libre y común que le pertenecen al Estado, lo que impide su apropiación privada; lo cual tiene una conexión directa con la Ley General de Ambiente, en lo referente a la categoría de dominio público y de interés social que se le asigna a los recursos marinos y costeros.

## **2. Ley General de Ambiente**

Con esta norma se regula lo concerniente al ambiente. Para su articulación cuenta con comisiones consultivas en los diversos niveles del Estado (provinciales, comarcales y distritales), como un mecanismo de involucramiento de las comunidades directamente relacionadas con los temas ambientales.

Esta Ley N.º 41 (del 1 de julio de 1998), General de Ambiente, señala que la administración del ambiente es una obligación del Estado, por lo cual, debe ordenarla e integrarla a los objetivos sociales y económicos del país.

Destaca el desarrollo de la regulación relativa a los estudios de impacto ambiental, como mecanismo regulador de la sostenibilidad. De igual forma, desarrolla el tema del manejo de recursos hídricos (cuencas), haciendo especial referencia a que los temas relacionados con la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá serán competencia de la Autoridad del Canal de Panamá en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy, Ministerio de Ambiente).

Las disposiciones de la Ley General de Ambiente están encaminadas a garantizar un marco para la operación de actividades económicas, mediante un estudio de impacto ambiental y cumplimiento de un plan de manejo ambiental como requisitos indistintos para la ejecución de las obras.

Cuenta con artículos directamente relacionados con los recursos marinos y costeros; y en línea con la Constitución Política, los reconoce como parte del “patrimonio nacional”. De igual forma, insta a dar prioridad a las políticas de conservación de los ecosistemas entre el Ministerio de Ambiente y Autoridad Marítima de Panamá.

Esta norma forma parte de un conjunto de más de un centenar de normas, dictadas para reglamentar el tema ambiental, entre las cuales se encuentran modificaciones a la misma Ley General de Ambiente. Lo anterior fundamenta la necesidad de recopilar y crear una sola norma que regule, reglamente y oriente las actividades ambientales, para la protección, explotación, prevención de la contaminación, manejo de las áreas protegidas y enfrentar el aprovechamiento de los recursos tomando en consideración el cambio climático.

## **3. Ley Ministerio de Ambiente**

Ley N.º 8 (de 2015), por medio de la cual se crea el Ministerio de Ambiente y la designa como entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso de los recursos naturales; para lo cual debe asegurar el cumplimiento de la gobernanza que en esta materia se dicte, en conjunto con el Sistema Interinstitucional de Ambiente (SIA) y los organismos relacionados.

---

<sup>166</sup> Constitución Política de la República de Panamá, artículo 257.

Establece en su artículo 2 la atribución de formular, aprobar y ejecutar la Política Nacional de ambiente, así como el establecimiento y manejo de las zonas especiales de manejo marino-costeros que hasta esa fecha habían estado bajo la competencia de diversas instituciones, aclarando que el ordenamiento pesquero se mantiene bajo la competencia de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

#### **4. Ley Recursos Acuáticos de Panamá**

La ley N.º 44 (del 23 de noviembre de 2006) unificó competencias en materia de recursos marinos y costeros, acuicultura, pesca y conexas; que posteriormente fueron reformadas tanto por la Ley que crea el Ministerio de Ambiente como la Ley de Pesca y Acuicultura.

Se establece la necesidad de coordinación de las medidas de conservación de los recursos marinos y costeros, entre las instituciones con competencias en los recursos acuáticos. Esta coordinación implica que el Ministerio de Ambiente tenga la responsabilidad de velar por la protección de los recursos pesqueros en las áreas protegidas marinas y la ARAP, en zonas no protegidas del país. No obstante, el 18 de marzo de 2021 se aprobó la nueva ley de pesca, N.º 204, que fortalece las actividades del sector pesquero mediante la inclusión de sistemas de gobernanza efectiva, la creación del sistema de estadística pesquera y la necesidad de contar con un programa de trazabilidad de los recursos pesqueros como herramienta efectiva para el combate a la pesca ilegal, no reportada y no regulada.

La ley reconoce a la ARAP como entidad rectora para asegurar el cumplimiento y aplicación de la normativa en materia de pesca y acuicultura. La misma es una base para el desarrollo de la Ley de Pesca y Acuicultura de Panamá.

#### **5. Decreto Ley Autoridad Marítima de Panamá**

El Decreto Ley N.º 7 (de 1998) crea la AMP y le asigna las competencias en materia de seguridad en la navegación, la prevención de la contaminación del medio marino.

La norma le da las funciones de:

- Autoridad suprema para ejercer los derechos y dar cumplimiento a las responsabilidades del Estado panameño dentro del marco de la CONVEMAR.
- Administrar, promover, regular, proyectar y ejecutar las estrategias, normas, planes y programas que están relacionados con el funcionamiento y desarrollo del Sector Marítimo.
- Promover, coordinar y ejecutar la Estrategia Marítima Nacional.
- Administrar el registro de buques de Panamá.
- Proponer y coordinar los planes de desarrollo del sistema portuario nacional, explotar y operar los servicios portuarios y fiscalizar aquellos que no operen directamente.
- Salvaguardar los intereses nacionales en los espacios marítimos y aguas interiores.
- Velar por el estricto cumplimiento de los tratados, convenios e instrumentos internacionales en materia marítima ratificados por Panamá.
- Mantener el sistema de señalización y ayudas a la navegación para el paso seguro de los buques por los espacios marítimos de Panamá.

Es importante recalcar que existe una situación particular en las competencias que le han sido adscritas a la Autoridad del Canal de Panamá por la Constitución Política y reforzadas por la Ley N.º 9, que organiza la ACP, la cual le concede la responsabilidad del uso, manejo, conservación y administración del Canal de Panamá y demás recursos hídricos dentro

de su cuenca. Además, le adscribe competencia en la prevención y control de desastres, disposición de desechos y descargas de naves, así como el tránsito de mercancías peligrosas que pueden impactar la ecología marina. La AMP también vigila y realiza inspecciones de las aguas de lastre y fauna incrustante en los cascos de las embarcaciones. A pesar de que esta función se ha descrito como exclusiva de la AMP, dicha institución no cuenta con un laboratorio de análisis, ni personal especializado; por lo que las muestras son analizadas por Universidades y Centros de Investigación nacionales e internacionales.

## **6. Decreto Ejecutivo: Política Nacional de Océanos de Panamá**

La norma tiene como base el Decreto Ejecutivo N.º 431 (del 25 de octubre de 2018), mediante el cual se crea la comisión para la formulación, desarrollo y monitoreo de la Política Nacional de Océanos (PNO), materializada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 27 (del 15 de marzo de 2022), de reciente aprobación. Este documento incluye una estrategia y plan de acción dirigidos a cinco ejes estratégicos: biodiversidad y recursos marinos; gobernanza marítima y seguridad; economía azul y desarrollo logístico; ciencia, tecnología e innovación; y enfoque de género e inclusión. De esta forma, los ejes estratégicos estarán relacionados directamente con acciones encaminadas al logro de los objetivos planteados al 2050.

La visión establecida por la PNO es "ser un Panamá Azul", en línea con constituirse en un país que conserva, protege, valora y sobre todo aprovecha los recursos marinos y costeros con un enfoque de sostenibilidad, y relacionado de forma transversal con políticas de igualdad de género y participación ciudadana.

## **4.1.2 Marco institucional para la gobernanza de los océanos**

### **1. Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Ministerio de Relaciones Exteriores fue el coordinador de la Comisión para la formulación, desarrollo y monitoreo de la Política Nacional de Océanos, por lo que lideró el desarrollo de la PNO, y colabora en la implementación con el objetivo de reafirmar el compromiso de conservación y protección de los ecosistemas marinos costeros por parte de Panamá. Esto se vincula con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

De igual forma, el MIRE como encargado de la política exterior de Panamá, es responsable de cooperar con las instituciones del Estado en el cumplimiento de los tratados, acuerdos y compromisos intencionales que en materia de recursos marinos y costeros se encuentran suscritos, de forma que el desarrollo socioeconómico del país cumpla con los parámetros de la visión azul suscrita en la PNO y a futuro, en la generación de un plan de acción para esta.

### **2. Ministerio de Ambiente**

Es la máxima autoridad competente en el tema de ecosistemas marinos y costeros, de acuerdo con la Ley General de Ambiente y conexas, y debe articular los planes y acciones de forma que se garantice la gestión y protección de estos.

Tiene la responsabilidad de poner en práctica la PNO y garantizar el enfoque de Economía Azul para el cumplimiento de los compromisos ambientales del país, en coexistencia con los sectores pesqueros, turísticos, comercio exterior, transporte, logística y desarrollo científico. Además, se requiere el desarrollo de una Planificación Espacial Marina, de forma que no solo se genere un aprovechamiento de los recursos marino-costeros de forma equilibrada, alcanzando objetivos tanto sociales, como económicos y ambientales; sino también, que este ministerio lidere la elaboración de una ley sobre el manejo y uso de las costas.

### **3. Ministerio de Desarrollo Agropecuario**

Es miembro de la Junta Directiva de la ARAP, y es el ente relacionado directamente con el desarrollo del sector agropecuario del país. La normativa que lo rige le otorga funciones de ente garante del cumplimiento de las políticas de capacitación, desarrollo de planes, así como el apoyo al establecimiento de una reglamentación y gestión operativa de la reciente Ley de Pesca y Acuicultura. Lo anterior, unido al apoyo en la gestión de investigaciones científicas y protección de los recursos.

#### **4. Ministerio de Seguridad Pública**

Es un organismo colaborador de la AMP y ARAP para el cumplimiento de la seguridad en la navegación, vigilancia del cumplimiento de las normas de pesca, prevención de actos ilícitos; así como el importante apoyo en actividades de salvamento y acción en accidentes que puedan causar contaminación de los océanos.

De igual forma, el apoyo en el desarrollo de programas como pescadores vigilantes; así como la participación en comisiones interinstitucionales para el cumplimiento del Derecho del Mar, es fundamental para garantizar la seguridad jurídica con respecto al cumplimiento de los preceptos contenidos en las normas examinadas en este reporte.

#### **5. Ministerio de Comercio e Industrias**

Su vinculación es directa con la regulación del aprovechamiento de los recursos marinos no vivos, toda vez que la concesión administrativa para la extracción de minerales en el entorno marino y costero es potestad de esta entidad, basándose en regulaciones del código minero.

Es importante destacar que esta materia es la que tiene menor desarrollo y regulación dentro del ordenamiento jurídico panameño, por lo cual es menester el trabajo en su adecuación a las realidades del entorno y las necesidades de salvaguardar la sostenibilidad de estos recursos.

#### **6. Autoridad del Canal de Panamá**

La Autoridad del Canal de Panamá participa en la implementación del PNO, como parte de los entes relacionados con el uso de los recursos marinos y costeros, de forma que aporte a la preservación de los océanos, toda vez que la prestación de servicios está directamente relacionada con la seguridad en la navegación, así como la prevención de la contaminación generada por buques que puedan estar usando sus servicios.

La Autoridad del Canal de Panamá tiene competencias que le otorga la Constitución Política de Panamá. Sin embargo, estas, en algunos casos, crean conflictos con la aplicación de gobernanza por parte del Ministerio de Ambiente, la Autoridad Marítima de Panamá y otros entes gubernamentales, por lo que ha sido incluida la ACP en la mayoría de las comisiones interinstitucionales y planes de acción a fin de lograr una vinculación a estos.

Es importante retomar el tema del VTS para gestionar la seguridad en la navegación. Su implementación no se ha dado por falta de recursos por parte de la AMP, una desvinculación del tema por parte de ACP, y la intención del Ministerio de Seguridad de gestionarlo, pero adquiriendo potestades que le son inherentes a AMP por ley.

#### **7. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**

Este ente gubernamental ha pasado por varias reformas, lo que le ha anexado y eliminado competencias con respecto al cumplimiento de la CONVEMAR. En la actualidad, sus competencias están circunscritas al tema de pesca y acuicultura, sobre todo, a la implementación de la nueva Ley de Pesca. Sin embargo, hay que recordar que depende de su junta directiva para la toma de decisiones de alta envergadura, lo que en principio lo liga al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, quien preside la junta directiva.

La ARAP presenta, al igual que otros entes, el problema del establecimiento de líneas claras de competencia, y en algunas ocasiones, la carencia de recursos para el desarrollo de las estrategias. Además, enfrenta retos de cumplimiento de responsabilidades que Panamá ha adquirido en materia de pesca, pero para las cuales requiere el apoyo de la AMP, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Comercio e Industrias, entre otros; ya que como se ha señalado, la vasta regulación genera confusiones y conflicto de competencias en muchos casos.

## **8. Autoridad Marítima de Panamá**

Como indica su Decreto de creación, Decreto Ley N.º 7 (de 1998), la AMP es el ente encargado del desarrollo marítimo y portuario de Panamá. En este sentido, con respecto a la gobernanza relacionada con la CONVEMAR, tiene responsabilidades claras que atañen a la prevención de la contaminación ocasionada por buques, la delimitación de las zonas, la vigilancia de la seguridad (para lo cual ha requerido del apoyo del Ministerio de Seguridad); así como la gestión de la seguridad en la navegación, por ser Panamá el registro de buques más grande del mundo. Lo anterior genera responsabilidades con respecto a todos los océanos existentes, ya que los buques que enarbolan la bandera panameña surcan todo el océano. De allí, que la responsabilidad de gestionar el cumplimiento de las normas internacionales y nacionales es una función determinante.

La AMP requiere una real autonomía financiera y lograr una comparación directa con la gestión que se realiza desde la Autoridad del Canal de Panamá. Este es el único país con dos instituciones que cuentan con diferentes formas de gestionarse pero que están enfocadas en la misma área de desarrollo económico. Algunas veces se indica que el sector marítimo panameño es bicéfalo porque cuenta con dos instituciones gestionado el mismo tema, las cuales en algunas ocasiones no logran ponerse de acuerdo, o su gobernanza se contraponen; a lo que se podría decir que la solución es sencilla: porque el marco normativo de la ACP es la Constitución Política, mientras que el de la AMP es un Decreto ley. Sin embargo, debemos recordar que, en materia de regulaciones conexas y relacionadas con la CONVEMAR, la AMP en la mayoría de los casos aplica normas provenientes de convenios o tratados a los que se ha suscrito Panamá.

Esta situación ha generado que en diversos períodos entre en análisis la figura del Ministerio de Transporte, que agrupe todas las competencias, o en su defecto, la fusión entre la ACP y la AMP; siendo la primera la que integrase las competencias de la segunda, de forma tal que se solucionara el choque de regulaciones y lograr gestionar de mejor manera los temas vinculados al desarrollo marítimo portuario de Panamá.

## **9. Autoridad de Turismo de Panamá**

La Autoridad cuenta con competencias encaminadas al impulso del turismo como polo de desarrollo económico de Panamá, ya que está rodeado por dos océanos. Asimismo, se ha buscado potenciar esta ventaja como mecanismo de promoción, y se lo hace partícipe de las estrategias y planes para el uso sostenible de los recursos marinos y costeros.

El turismo busca, de igual forma, beneficiar las comunidades donde se desarrolla, y en el caso de las costeras, se han implementados programas para promover la participación de la mujer ya sea con incentivos, capacitaciones o el apoyo para la gestión de negocios; siempre tomando en consideración la conservación de los ecosistemas que sustentan esta actividad económica.

## **10. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación**

La SENACYT ha gestionado diversos programas para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación; por ejemplo: inversión en capacitación, apoyo a centros de investigación o asociaciones de interés público enfocadas en la conservación e investigación en diversas áreas del conocimiento, becas para estudios de posgrado (maestría y doctorado) en ciencias del mar y la creación de la primera AIP orientada al estudio de las ciencias marinas, cuyo objetivo principal y acción jurídica es la promoción, ejecución y desarrollo de proyectos de investigación científica orientados a la protección y uso sostenible de los recursos marinos y al estudio de la biodiversidad marina, La Estación Científica Coiba (COIBA AIP).

La SENACYT también promueve a través de la oficina de género en ciencia, tecnología e innovación, la investigación con enfoque de género, ya que dentro de sus planes se incluye incentivar y promover la participación de la mujer en el quehacer científico.

Es determinante que SENACYT, mediante la AIP creada para este fin, Estación Científica Coiba (COIBA AIP), pueda apoyar la identificación del uso y estado actual de los recursos marinos y costeros para su uso sostenible, con la posibilidad de desarrollo, y con respecto a los sectores prioritarios de este reporte, se gestione la generación de capacidades para el mejor aprovechamiento de estos recursos.

### 4.1.3 Enfoques de gestión integrada

La revisión de la documentación, legislación e información pertinente para este sector evidenció poca comunicación entre los actores que realizan la gobernanza y en algunos casos, duplicación de funciones.

Lo anterior lleva a considerar que se requiere recoger lo indicado en la PNO y establecer grupos de trabajo interinstitucionales que cuenten con la participación de las ONG involucradas en los temas, para que el marco de referencia legal quede plenamente establecido y se generen textos únicos de las regulaciones; se recojan todas las normas y las modificaciones que han sufrido a lo largo del tiempo; y se apoye la solución de traslapes de competencias y normas, aún presentes, por ejemplo, entre la Ley General de Ambiente, La Ley que crea ARAP y el Decreto Ejecutivo que crea AMP.

Es importante el desarrollo de estos textos únicos para su efectiva y clara implementación, así como clarificar el marco jurídico e institucional aplicable a proyectos sostenibles en el entorno marino-costero.

De igual forma, la puesta en acción de los Comités Interinstitucionales y la posibilidad de fusionarlos en uno solo que recoja las estrategias respecto a temas comunes y específicos, ya que se ha demostrado que las acciones institucionales en pocas ocasiones reúnen el trabajo en conjunto y colaborativo, por lo menos de los tres entes con competencias más claras en el entorno marino-costero (MiAmbiente, ARAP, AMP).

De igual forma, se requiere el estudio de los recursos no vivos, generar un banco de datos sobre las oportunidades para gestionar una regulación clara que nombre a la autoridad competente. Con respecto a la seguridad en la navegación, urge la coordinación de decisiones con respecto al VTS, como un trabajo conjunto en principio entre AMP, ACP y Ministerio de Seguridad; así como una política de Estado clara para generar un criterio unificador en el sector marítimo y portuario, de forma tal que no se creen dudas respecto a la aplicación de las normas y los procedimientos. Máxime al ser esta industria uno de los principales motores de desarrollo del país.

## 4.2 Observaciones e inventario priorizado de necesidades relacionadas con el desarrollo de capacidades

### Observaciones a corto y mediano plazo para el desarrollo de capacidades en el sector prioritario de Gobernanza en Áreas Protegidas Marinas:

- Prioridad 1. Capacitación en las comunidades costeras sobre oportunidad en el desarrollo del turismo azul, basado en equidad de género.
- Prioridad 2. Capacitación de los funcionarios de ATP, AM y ARAP en economía azul.
- Prioridad 3. Desarrollar talleres para la generación de indicadores de género aplicables a las actividades relacionadas con la economía azul, de forma que todas las instituciones involucradas manejen los datos consolidados.
- Prioridad 4. Generar un inventario de las comunidades y cantidad de pobladores existentes en las zonas marino-costeras, incluyendo indicadores de género (generación de líneas base con información desagregada por género).

- Prioridad 5. Generar un plan de Bioriesgo para las zonas de amortiguamiento y comunidades de las Áreas Marinas Protegidas de Panamá.

### **Observaciones a corto y mediano plazo para el desarrollo de capacidades en el sector prioritario de Acceso a Recursos Genéticos:**

- Prioridad 1. Capacitar y educar a la sociedad civil (líderes comunitarios, estudiantes, docentes, tomadores de decisiones y población en general), como a los técnicos de las autoridades encargadas de la gobernanza en materia de recursos genéticos sobre la multidimensionalidad de la biodiversidad en lo referente a los recursos genéticos y su importancia no solo económica y de pertenencia de los pueblos; sino también en el manejo, conservación y servicios que prestan estos recursos.

### **Como estrategia a realizar, se propone: la ejecución de dos cursos de capacitación en el tema de recursos genéticos y acceso a dichos recursos (información general, aplicaciones y legislación) con el objetivo de formar y educar a técnicos especializados en el tema.**

- Prioridad 2. Capacitar y educar tanto a la sociedad civil, como a los técnicos de las autoridades encargadas para el desarrollo de la gobernanza, no solo en materia de recursos no vivos y su importancia económica; sino también en el manejo, conservación y servicios que prestan estos recursos.

### **Como estrategia a realizar se propone: Dictar un taller para la generación de la reglamentación modelo para los usos de forma sostenible de los recursos no vivos.**

- Prioridad 3. Revisar la legislación existente relacionada con la aplicación de la CONVEMAR y los ecosistemas marino-costeros, con especial énfasis en materia de seguridad en la navegación, recursos y acceso a recursos genéticos.
- Prioridad 4. Actualizar y dotar a la unidad de acceso a recursos genéticos de personal técnico, equipos y un laboratorio que permita la toma de decisiones y la aplicación efectiva de la gobernanza de este sector.
- Prioridad 5. Generar una norma o decreto que esté enfocado en el acceso a recursos genéticos marinos y pesqueros. Esta norma debe ser específica para las etnias, culturas, tipo de recursos y actividades que se definan o esté por definir con potencial acceso a los recursos marinos y pesqueros, fijados en nuestra nueva política nacional de océanos.

### **Observaciones a medio plazo y necesidades de desarrollo de capacidades para el sector prioritario de Gobernanza en Áreas Marinas Protegidas:**

- Prioridad 1. Desarrollo de capacitaciones a nivel técnico para el manejo de derrames de hidrocarburos para funcionarios responsables de la seguridad y prevención de la contaminación y a los pobladores de comunidades próximas a zonas de navegación y con alto potencial turístico y de pesca. Ejemplo: Taboga.
- Prioridad 2. Desarrollo de programas de capacitación para el aprovechamiento de recursos marinos y costeros de forma sostenible, para funcionarios relacionados con las actividades de pesca, turismo, educación ambiental y recursos no vivos.
- Prioridad 3. Capacitación del personal de MiAmbiente (Dirección de Costas y Mares y Dirección de Áreas Protegidas) en el uso de tecnologías para la recolección, manejo y utilización de datos de monitoreo de las actividades desarrolladas que estén directamente relacionadas con la economía azul, como, por ejemplo, senderos interpretativos en zonas insulares y costeras, buceo deportivo, observación de cetáceos y turismo científico.
- Prioridad 4. Generar un programa de capacitación desde SENACYT a través de la Estación Científica Coiba AIP (COIBA AIP) para el aprovechamiento sostenible de los recursos marino-costeros para docentes de las comunidades vinculadas a estos ecosistemas. Dicho programa debe incluir herramientas tecnológicas.

## **Observaciones a largo plazo y necesidades de desarrollo de capacidades para el sector prioritario de Acceso a Recursos Genéticos:**

- Prioridad 1. Formación de una unidad de recursos y acceso a recursos genéticos que cuente con una formación de personal en la metodología, legislación y gestión de permisos de dicho acceso.
- Prioridad 2. Incorporar la legislación, importancia y manejo de los recursos genéticos en la política nacional del océano.

## **Observaciones a largo plazo y necesidades de desarrollo de capacidades para el sector prioritario de Gobernanza en Áreas Marinas Protegidas:**

- Prioridad 1. Generar una legislación más completa y efectiva sobre los recursos genéticos, aportando claridad e información para la población sobre el rol de un recurso genético como parte esencial y multidimensional de la biodiversidad; además de los servicios ecosistémicos que presta en materia de bioprospección, sostenibilidad de las poblaciones, pesquerías sostenibles, desarrollo de la ciencia y la sociedad.
- Prioridad 2. Desarrollar una ley de usos y manejo de zonas marino-costeras que sea comprehensiva en componentes y cuente con un organismo rector conformado por las autoridades competentes, que podría emular al Gabinete logístico y científico. Su denominación podría ser Gabinete de Zonas Marino- Costeras, de forma que las políticas, planes y estrategias se encuentren dirigidos por un ente que involucre tanto al sector de la ciencia, como al sector público y el privado. Todo ello sin crear una estructura orgánica adicional, pues las funciones estarían adscritas a funcionarios de las organizaciones ya existentes, pero que gestionarían a través de un organismo colegiado la gobernanza de este sector.

Foto proporcionada por Dr. Edgardo Díaz-Ferguson, archivo personal



# 5. Anexos

## 5.1 Instrumento encuesta aplicada

Estudio de Gobernanza Oceánica (OGS) República de Panamá

### Estudio de Gobernanza Oceánica (OGS) República de Panamá

En el marco del proyecto Estudio de Gobernanza Oceánica que se desarrolla entre el Gobierno de Panamá y la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas (DOALOS), compartimos este cuestionario, en el que le presentamos una serie de preguntas relacionadas con la gobernanza de los océanos en Panamá, con la única finalidad de recopilar información sobre la aplicación, pertinencia y posibles mejoras a los marcos legales e institucionales en la materia. De igual forma, el instrumento permitirá identificar las necesidades relacionadas con la generación de capacidades.

Sus respuestas a este cuestionario son confidenciales.

Gracias.

**\*Obligatorio**

#### 1. Correo \*

##### Propósito

El propósito de este cuestionario es:

1. Recopilar información sobre los marcos legales e institucionales relacionados con la implementación del marco legal internacional como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y sus instrumentos relacionados.
2. Identificar brechas de capacidad, capacitación y otras necesidades, así como desafíos con respecto a la gobernanza de los océanos, incluso a nivel individual e institucional.
3. Identificar a las partes interesadas relacionadas con la gobernanza de los océanos.

Los resultados del cuestionario servirán para informar la redacción de un informe general sobre el marco legal e institucional de la gobernanza de los océanos en Panamá.

#### 2. Institución a la que pertenece

---

---

---

---

---

## A. MARCO JURÍDICO

3. Enumere cualquier legislación, regulación, política y otro instrumento nacional \* que establezca la competencia o actividades de su institución en el campo de los océanos

---

---

---

---

---

4. ¿Qué entidades o instituciones comparten competencia y responsabilidad de implementar y/o hacer cumplir (si corresponde) cada una de las leyes o políticas que ha identificado?

---

---

---

---

---

5. ¿Está al tanto de los desafíos de implementación, incluidas las brechas de capacidad, que existen para cada una de las leyes o políticas nacionales que ha identificado? Si es posible describa.

---

---

---

---

---

6. Enumera todas la leyes, políticas o programas nacionales pertinentes promulgados por su institución en relación con los océanos, en particular los relacionados con la implementación de las obligaciones de la CONVEMAR, Si es posible indicar enlaces en línea donde pueden ser encontradas.

---

---

---

---

---

#### B. MARCO INSTITUCIONAL

7. Describa el marco institucional general en Panamá para la gobernanza de las áreas oceánicas, las actividades y el uso de los recursos marinos. \*

---

---

---

---

---

8. Describa el marco institucional general en Panamá para la gobernanza de las áreas oceánicas, las actividades y el uso de los recursos marinos. \*

---

---

---

---

---

9. ¿Tiene su institución la capacidad para lograr estos objetivos? Por favor explique \*

---

---

---

---

---

10. Describa los órganos y/o procesos dentro de su institución que trabajan en temas relacionados con la gobernanza de los océanos \*

---

---

---

---

---

11. ¿Cuenta su institución con programas oceánicos sectoriales específicos? Describa y proporcione enlaces relevantes. \*

---

---

---

---

---

12. ¿Su institución trabaja con otros organismos o procesos, a nivel nacional, regional o internacional, en temas relacionados con los océanos? \*

---

---

---

---

---

13. ¿Es su institución un Punto Focal para algún proceso regional y/o subregional de gobernanza de los océanos? \*

---

---

---

---

---

14. ¿Tiene su institución algún arreglo/acuerdo institucional para la gobernanza de los oxeáis con otras entidades nacionales o regionales? \*

---

---

---

---

---

15. ¿Existen acuerdos institucionales para la gobernanza de los océanos entre entidades nacionales (de carácter público o privado) y similares a nivel regional para la ejecución de actividades tales como: patrullajes conjuntos, gestión conjunta, búsqueda y rescate conjunto y control de la contaminación? \*

---

---

---

---

---

16. \*

Marca solo un óvalo.

Sí

No

17. ¿Qué proporción del personal total de su institución son mujeres? \*

\_\_\_\_\_

18. ¿Qué proporción de los puestos superiores (ejecutivos, jefaturas) en la gobernanza de los océanos están ocupados por mujeres? \*

\_\_\_\_\_

19. ¿Se recopilan y analizan en su institución datos desagregados por género relacionados con la gobernanza de los océanos? \*

Marca solo un óvalo.

Sí

No

20. De haber respondido sí a la pregunta anterior. ¿Está disponible para el público y/o para el proyecto? Proporcione enlaces de ser posible.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### C. NECESIDADES EN CREACIÓN DE CAPACIDADES

21. ¿Ha experimentado su institución algún desafío en el trabajo relacionado con la gobernanza de los océanos, por ejemplo ¿competencias institucionales superpuestas o falta de legislación? Si es posible indíquelas. \*

---

---

---

---

---

22. ¿Tiene la capacidad de cumplir con su objetivo / competencia institucional en el tema gobernanza de los océanos con las áreas de gestión y el nivel de experiencia del personal existente? \*

---

---

---

---

---

23. ¿Cuenta con procedimientos institucionalizados (planificación) para desarrollar las capacidades del personal en la gobernanza de los océanos? \*

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No

24. ¿Tiene su institución capacidad operativa en sectores oceánicos? De contar, favor enumere. Por ejemplo: sensores, equipos, embarcaciones, personal. \*

---

---

---

---

---

25. ¿Cuáles son las necesidades de creación de capacidades más apremiantes, a nivel nacional o dentro de su institución, en el campo de la gobernanza de los océanos? \*

---

---

---

---

---

26. ¿Cuáles anticipa que serán las futuras necesidades de creación de capacidades de su institución con relevancia para la gobernanza de los océanos? \*

---

---

---

---

---

#### D. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

27. Podría enumerar las partes interesadas que considera están involucradas en la gobernanza de los océanos en Panamá. Puede enumerar tantas como desee. \*

---

---

---

---

---

28. ¿Qué papel, si lo hay, juega la sociedad civil en la gobernanza de los océanos en Panamá? \*

---

---

---

---

---

29. ¿Existen mecanismos formales o informales para facilitar este papel? \*

*Marca solo un óvalo.*

- Sí  
 No

30. ¿Existen roles formales y/o informales para las partes interesadas tradicionales, locales e indígenas en la gobernanza de los océanos en Panamá? \*

---

---

---

---

---

31. ¿Existen roles formales y/o informales para el sector privado? Incluida la auto-regulación, iniciativas público privadas y sistemas de recuperación o participación en costos, etc., en la gobernanza de los océanos en Panamá? \*

---

---

---

---

---

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google.

Google Formularios

## 5.2 Información de entrevistas realizadas a nivel nacional e internacional-en materia de acceso a recursos genéticos

### Lista de preguntas utilizadas:

1. Nombre, cargo actual, profesión y años de experiencia en legislación costera, gobernanza oceánica, derecho marítimo o legislación ambiental.
2. ¿Cuál es el referente legal o ente rector del acceso a recursos marinos y acceso a recursos genéticos marinos en el país?
3. ¿Qué avance ha tenido la legislación en este tema en el país y en Latinoamérica?
4. ¿Cuál es la legislación existente en su país y cuál ha sido la legislación de referencia?
5. ¿Es esta legislación específica para recursos genéticos marinos o es general?
6. ¿Quiénes ejercen la gobernanza o cuáles son los actores que participan en la gestión de permisos (de acceso y de transferencia para especies marinas)?
7. ¿Cuáles son las penalidades para aquellos que violan la permisología y acceden a los recursos genéticos en su país?
8. ¿En qué legislación internacional está basada la ley de su país?
9. ¿Cómo relacionaría temas transversales como género y economía azul con el tema de acceso a recursos genéticos?
10. ¿Qué rol juega la sociedad civil en la aplicación y seguimiento de la legislación sobre acceso a recursos genéticos?

## 6. Referencias

Asamblea Nacional (2021). Anteproyecto de Ley N.º 614 (del 24 de marzo de 2021) “Que establece la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats en la República de Panamá”. Anteproyecto de Ley N.º 614 (24 de marzo de 2021). “Que establece la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats en la República de Panamá” Disponible en: [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG\\_LEGIS/PDF\\_SEG/PDF\\_SEG\\_2020/PDF\\_SEG\\_2021/2021\\_P\\_614.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2021/2021_P_614.pdf)

Bart A. 2002. *Conservation of fish genetic diversity: need for development of a cryogenic genebank in Bangladesh. Proceedings of a workshop on genetic management and improvement strategies for exotic carps in Asia.* 107-110.

Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura. 2016. Elementos para facilitar la aplicación nacional del acceso y distribución de beneficios en diferentes subsectores de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. ISBN: 978-92-5-308911-6. 33p.

Constitución Política de la República de Panamá. Asamblea Nacional. 2017. Capítulo 7, Regimen Ecológico. Artículos 120 y 121.

Corell H. *The United Nations Convention of the Law of the Sea in the Present Geopolitical Situation.* Chapter 2: “On Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction”. 17p.

Díaz-Ferguson, E. 2012. *Ecología Molecular Marina: Aplicaciones y Perspectivas.* ISBN: 978-9962-686-74-3. 216p.

Díaz-Ferguson E & Moyer G (2014) *History, methodological issues, and perspectives for the use of environmental DNA (eDNA) in marine and freshwater environments. International Journal of Tropical Biology.* Vol 62(4):1273-1284.

Entrevista: Licenciado Darío Luque, Biólogo especialista en biología vegetal, director de la Unidad de Acceso a Recursos Genéticos, Ministerio de Ambiente, Panamá. 23 de mayo de 2022.

Entrevista: Dra. Marleny Díaz, Abogada, especialista en derecho ambiental y legislación marítima. magister en Planificación y administración del desarrollo Regional. Doctorante en Dirección de proyectos. Docente Investigadora, Directora de la línea de investigación Marino-costera y portuaria, del Grupo de Investigación Joaquín Aaron Manjarres, categoría A1 Minciencias, de la Escuela de Derecho Universidad Sergio Arboleda Colombia, 2022.

Entrevista: Licenciado Darío López, Biólogo y Acuicultor, director nacional de investigación y desarrollo ARAP. Panamá. 1 de junio de 2022.

Fanjul C y Toro M.A. 1990. *Mejora Genética de Peces y Moluscos.* Mundi-Prensa, Castelló, 37, 28001, Madrid, España. 110p.

Fundación MarViva. 2022. *La Ley de Pesca y Acuicultura de Panamá: un compendio de Fundación MarViva.* C. Vergara Chen y T. Arosemena Boderó, Eds. Fundación MarViva, Ciudad de Panamá, Panamá. 30 pp.

Garcés H. 2021. Lista sistemática preliminar de los peces marinos comerciales del Pacífico de Panamá. *Tecnociencia*, Vol. 23 (1):198-237.

Gaceta Oficial (2023). Ley N.º 371 (de 1 de marzo de 2023) “que establece la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats en la República de Panamá”. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29730\\_A/GacetaNo\\_29730a\\_20230301.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29730_A/GacetaNo_29730a_20230301.pdf)

Gaceta Oficial (2022). Ley N.º 304 (del 31 de mayo de 2022) “que establece la protección integral de los sistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas y especies asociadas en Panamá”. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29548\\_A/91930.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29548_A/91930.pdf)

Gaceta Oficial (2019), Decreto N.º 19 (del 26 de marzo de 2019), por el cual se reglamenta el acceso y control del uso de los recursos biológicos y genéticos de la República de Panamá y se dictan otras medidas. 16p.

Gaceta Oficial (2018), Decreto N.º 431 (del 25 de octubre de 2018), por el cual se crea la Comisión para la Formulación, Desarrollo y Monitoreo de la Política Nacional de Océanos. 3p.

Gaceta Oficial (1977). Ley N.º 14 (del 28 de octubre de 1977) “por la cual aprueba la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres”. Disponible en: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/14-de-1977-jan-27-1978.pdf>

Geoffrey, H. 2000. Recursos genéticos y seguridad alimentaria. *El correo de la UNESCO* 53(5):27-29.

Grorud-Kolvert, K ; Constant, V ; Sullivan-Stack J ; et al & Lubchenco J. 2019. *High profile international commitments for ocean protection: empty promises or meaningful progress? Marine Policy* 105:52-66.

Guzmán, H; Beaver, C & Díaz-Ferguson E. 2021. *Novel insights into the genetic population connectivity of transient whale sharks (Rhincodon typus) in Pacific Panama provide crucial data for conservation efforts. Frontiers in Marine Science* 8: 744109.

Ley N.º 204 (del 18 de marzo de 2021), que reglamenta e incentiva actividades como la acuicultura, la pesca industrial y artesanal de acuerdo con los estándares internacionales y últimas tecnologías.

Murray, R. 2014. *Scientist perspectives on ocean research priorities. Frontiers in Marine Science* Vol (1): 1-20.

Mustafa, S. 1999. *Genetics in sustainable management*. Blackwell Science, Inc. 223p.

Naciones Unidas. 1982. Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (CONVEMAR) Artículo 62. Conservación de los recursos vivos. 223p.

Naciones Unidas. 1992. Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Naciones Unidas. 2010. Protocolo de Nagoya sobre acceso a Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Decreto Ejecutivo N.º 431 (2018), que crea la comisión para la formulación, desarrollo y monitoreo de la Política Nacional de los Océanos de la República de Panamá.

Purdon, C. 1995. *Genetics and Fish Breeding*. Chapman & Hall. 277p.

Ryman N & Utter F (1987) *Population genetics & Fishery Management. The University of Washington. Printed in the United States of America*. 420p.

Silvestri L. 2016. Acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia: desafíos del régimen normativo. *Investigación y Desarrollo*. Vol. 24(1):1-25.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. 2011. Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. ISBN: 92-925-309-3. 26p.

**DOLAOS/Norad Programas de asistencia  
para satisfacer las necesidades de capacidad  
estratégica de los Estados en desarrollo en  
el ámbito de la gobernanza de los océanos y  
el derecho del mar.**

[www.un.org/oceancapacity/norway](http://www.un.org/oceancapacity/norway)