

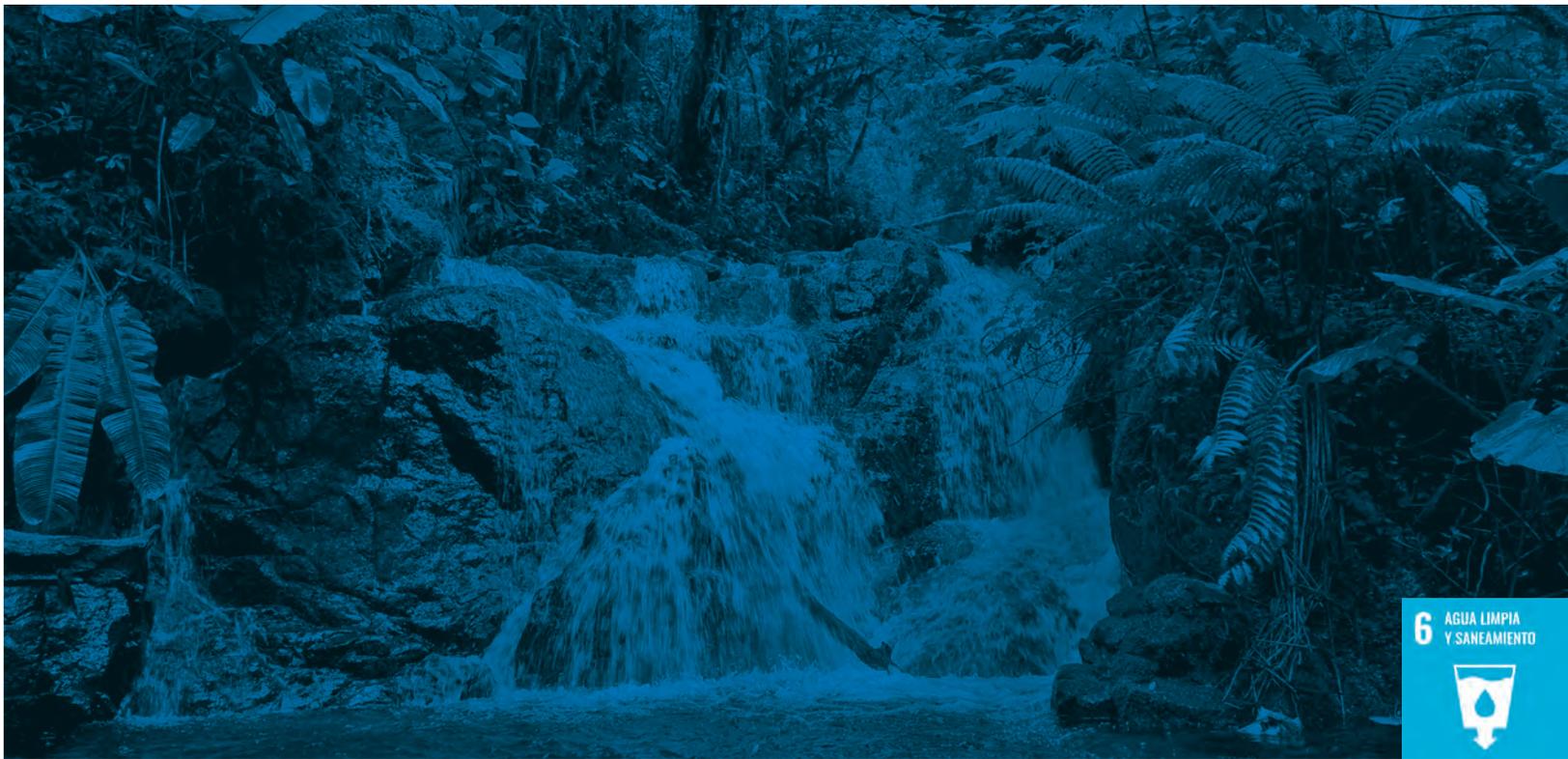


17 ALIANZAS PARA  
LOGRAR  
LOS OBJETIVOS



# RELATORÍA FINAL SOBRE LOS FOROS DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

CIUDAD DE PANAMÁ, METETÍ, DAVID Y SANTIAGO, ABRIL Y MAYO 2017



6 AGUA LIMPIA  
Y SANEAMIENTO



8 TRABAJO DECENTE  
Y CRECIMIENTO  
ECONÓMICO



11 CIUDADES Y  
COMUNIDADES  
SOSTENIBLES





**RELATORÍA FINAL  
SOBRE LOS FOROS  
DE ESCUCHA  
ACTIVA PARA LA  
MODERNIZACIÓN  
DEL SISTEMA DE  
ESTUDIO DE IMPACTO  
AMBIENTAL (EIA)**

CIUDAD DE PANAMÁ, METETÍ, DAVID Y SANTIAGO,  
ABRIL Y MAYO 2017



## INTRODUCCIÓN

Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernanza efectiva, basada en el estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. Los ODS buscan reducir sustancialmente todas las formas de violencia y trabajar con los gobiernos y las comunidades para encontrar soluciones duraderas a los conflictos y la inseguridad.

Las interacciones y relaciones entre gobernados y gobernantes se relacionan con procesos de toma de decisiones, con la participación de las personas en estos procesos, con la institucionalidad y la legitimidad para traer soluciones a problemas comunes y esto incluye decisiones sobre medio ambiente, recursos naturales y acción climática.

Una gobernanza efectiva es esencial para abordar los desafíos actuales del país. Aquí reiteramos la necesidad de contar con instituciones fuertes que defienden el estado de derecho y luchan contra la corrupción, con procesos políticos que aseguran una participación inclusiva. Pero también debe ir más allá de estos elementos de oferta y demanda, para incluir resultados de desarrollo.

El PNUD es líder en asistencia técnica para gobernanza a nivel global, con más de 35 años de experiencia en esta área. Como organización preocupada por el desarrollo humano sostenible, también proporciona ideas innovadoras sobre la pobreza multidimensional y el crecimiento verde inclusivo.

Hace dos años Panamá se adhiere al Acuerdo de Escazú, el acuerdo busca garantizar los derechos de todas las personas a un medioambiente sano y a su participación en las decisiones que afectan sus vidas y entorno. Es el primer tratado multilateral vinculante que protege los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en ámbitos como el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra la deforestación y el cambio climático, así como la calidad del agua y del aire.

Escazú es un también un instrumento para la gobernanza. En la práctica, es un instrumento jurídico que garantiza un derecho humano básico a disfrutar de un entorno ecológico sano como requisito para el pleno disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a una vida



digna, salud, vivienda, alimentación, agua y saneamiento. El Acuerdo de Escazú ha permitido implementar de manera adecuada la Agenda 2030 de para el Desarrollo Sostenible y dar seguimiento a otros acuerdos internacionales como el Acuerdo de París (2015) y el Convenio de Diversidad Biológica (1993).

En la evaluación de impacto ambiental, como instrumento de gestión para garantizar que se prevén los impactos, se analizan los riesgos y se detallan acciones dentro de un plan para eliminar, reducir y mitigar estos impactos al medio ambiente y sobre los recursos naturales, ahora que también están vinculados a la acción por el clima en adaptación, que es precisamente para prepararnos mejor a la hora de enfrentar riesgos y posibles daños y ser más resilientes.

La creencia de que los países son gobernados para beneficiar a pocos, en lugar de la mayoría, sugiere que la legitimidad de las instituciones no es la más robusta. Es allí donde la participación ciudadana se vuelve un instrumento para la gobernanza efectiva. La ciudadanía también es responsable de la gobernanza. Los ciudadanos podemos y debemos participar, por ejemplo, en: comités de cuenca, comisiones consultivas ambientales a todos los niveles, juntas de agua y en respuesta a la pandemia por COVID-19, compartiendo iniciativas con la mesa medioambiental ya que esta crisis exige soluciones innovadoras que van más allá de la salud y la economía.

En 2019, PNUD Panamá publicó su Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre la importancia de instituciones sólidas. El mismo año, el PNUD elaboró su Informe Mundial de Desarrollo Humano sobre la desigualdad, abordó temas sobre la próxima generación de desigualdades, como la brecha digital que afecta la educación y el empleo y el cambio climático que afecta a las poblaciones vulnerables de manera diferenciada. Un denominador común en ambos informes es la importancia de las elecciones correctas en políticas pública, producidas a través de procesos participativos e implementadas por instituciones transparentes y responsables, para mejorar los resultados socioeconómicos.

**Linda Maguire, Representante Residente**  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



## CONTEXTO

Desde hace unas cuatro décadas diversos países han instalado sistemas de evaluación de impacto ambiental como instrumentos clave para la prevención de posibles alteraciones significativas derivadas de diferentes proyectos, obras y actividades.

La finalidad es dar sostenibilidad ambiental a las decisiones humanas a lo largo de su ciclo de vida, especialmente, antes que sean aprobadas formalmente, para la puesta en marcha.

*Foto: Julien NKS/Flickr*

## CONECTAR LOS ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proporcionan un modelo holístico para el cambio: un plan integrado que pretende acabar con la pobreza, proteger el planeta y asegurarse de que todas las personas disfruten de una paz y una prosperidad duraderas.

El papel del PNUD consiste en ayudar a los gobiernos y a los agentes de la sociedad a impulsar y acelerar su avance hacia los Objetivos, al tiempo que mantienen la visión global intacta y en el buen camino.

En este informe refleja el avance hacia los siguientes ODS:



# ÍNDICE

 <b>FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL</b> CIUDAD DE PANAMÁ, PANAMÁ, 25 DE ABRIL 2017 ..... 11	 <b>FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL</b> METETÍ, DARIÉN, 27 DE ABRIL 2017 ..... 25	 <b>FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL</b> DAVID, CHIRIQUÍ, 2 DE MAYO 2017 ..... 33
<b>1. INAUGURACIÓN DEL TALLER Y DE UN PROCESO DE ESCUCHA ABIERTO</b> ..... 12	<b>EL DEBATE ABIERTO</b> ..... 26	<b>EL DEBATE ABIERTO</b> ..... 34
<b>2. EL DEBATE ABIERTO</b> ..... 13	<b>A. UN PUNTO DE PARTIDA Y DOS GRANDES TEMAS DE DEBATE (DIAPOSITIVA 1)</b> ..... 26	<b>A. SOBRE LOS CONSULTORES Y LOS REGENTES AMBIENTALES (DIAPOSITIVA 1)</b> ..... 34
<b>A. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS (DIAPOSITIVA 1)</b> ..... 14	<b>B. SOBRE LA FISCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO, LA EVALUACIÓN, Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL (DIAPOSITIVA 2)</b> ..... 28	<b>B. SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (DIAPOSITIVA 2)</b> ..... 37
<b>B. SOBRE LOS CONSULTORES, AUDITORES, EVALUADORES Y REGENTES AMBIENTALES (DIAPOSITIVA 2)</b> ..... 15	<b>C. TEMAS SECTORIALES QUE APARECEN EN EL RADAR (DIAPOSITIVA 3)</b> ..... 31	<b>C. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, MODIFICACIONES Y PRORROGAS, EVALUADORES Y FISCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO (DIAPOSITIVA 3)</b> ..... 39
<b>C. SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (DIAPOSITIVA 3)</b> ..... 17	<b>D. UN ANÁLISIS DIFERENCIAL</b> ..... 31	<b>D. OTROS TEMAS (DIAPOSITIVA 4)</b> .... 40
<b>D. SOBRE EL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN, ASPECTOS SOCIALES, PUEBLOS INDÍGENAS, PLANES DE MANEJO AMBIENTAL Y FISCALIZACIÓN (DIAPOSITIVA 4)</b> ..... 19		
<b>E. SOBRE MEJORAS FORMALES, REDUCCIÓN DE SUBJETIVIDADES Y MANEJO DE TIEMPOS (DIAPOSITIVA 5)</b> ..... 20		
<b>F. TEMAS SECTORIALES QUE APARECEN EN EL RADAR (DIAPOSITIVA 6)</b> ..... 21		

# IV

## FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

SANTIAGO, VERAGUAS,

4 DE MAYO 2017 ..... 43

**EL DEBATE ABIERTO** ..... 44

A. PARTICIPACIÓN, CONSULTORES, AUDITORES Y REGENTES (DIAPOSITIVA 1) ..... 46

B. RELACIÓN ENTRE EVALUADORES Y CONSULTORES, FISCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO, DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DIAPOSITIVA 2) ..... 48

C. TEMAS SECTORIALES QUE APARECEN EN EL RADAR (DIAPOSITIVA 3) ..... 50

## ANÁLISIS CONJUNTO DE LOS FOROS DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

CIUDAD DE PANAMÁ, METETÍ, DAVID Y SANTIAGO, ABRIL Y MAYO 2017 ..... 53

**1. INTRODUCCIÓN PARA EL ANÁLISIS CONJUNTO** ..... 54

**2. UNA APROXIMACIÓN NUMÉRICA A LOS TEMAS MÁS “POPULARES”** ..... 56

A. PARTICIPACIÓN COMO GRUPO DESTACADO ..... 57

B. CONSULTORES Y AUDITORES ..... 58

C. FISCALIZACIÓN Y MONITOREO ..... 60

D. REGENTES AMBIENTALES ..... 60

E. EVALUADORES ..... 62

F. REDUCIR SUBJETIVIDADES ..... 62

G. CONSTRUCCIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS ..... 63

H. DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL ..... 63

I. ASPECTOS SOCIALES Y PUEBLOS INDÍGENAS ..... 65

J. MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS DE EIAS ..... 65

**CONCLUSIÓN** ..... 67

En este documento no se reflejan las opiniones de técnicos del Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAMBIENTE) ni del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El objetivo del documento es el de resumir y ordenar las opiniones escuchadas en los foros de Ciudad de Panamá, Metetí, David y Santiago por parte de un grupo diverso y heterogéneo de consultoras/es ambientales, ciudadanas/os, técnicos y responsables de instituciones públicas, empresas y organizaciones sociales y ambientales que acumulan una amplia experiencia sobre las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIAs).

CRONOLOGÍA RESUMIDA

# EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN PANAMÁ

AÑO

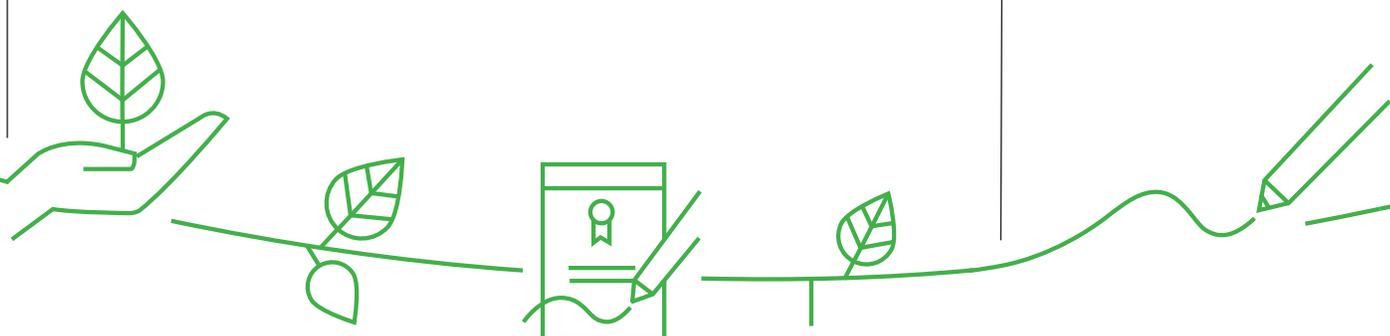
**1992**

Se crea en el INRENARE, Comisión de Evaluación de Impacto Ambiental para autorización de proyectos.

AÑO

**2009**

El Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 regula el procedimiento formal, modificado posteriormente por los Decretos Ejecutivos 155 y 975, y que sigue siendo el cuerpo central del procedimiento de EIA.



AÑO  
2000

AÑO

**1998**

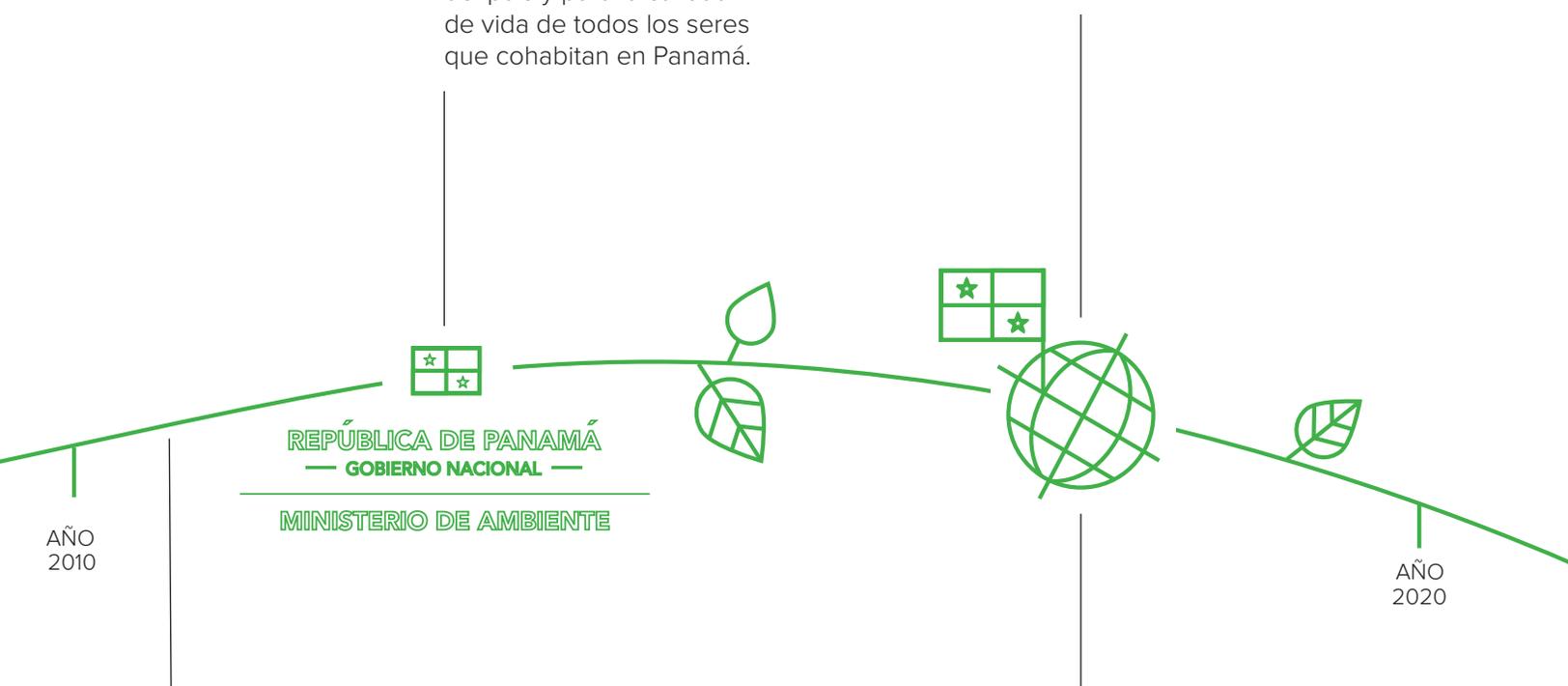
La Ley N.º 41 de julio de 1998 General del Ambiente, define la Evaluación de Impacto Ambiental como el sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo y que, mediante un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes, permite tomar decisiones preventivas sobre el ambiente.

## AÑO 2015

Se crea el Ministerio de Ambiente mediante la aprobación de la Ley N.25 de 2015. Este hito marcó un momento histórico para Panamá, pues era uno de los pocos países en Latinoamérica y el Caribe que no contaba con un Ministerio del Ambiente, y puso de relieve la importancia del ambiente para el futuro del país y para la calidad de vida de todos los seres que cohabitan en Panamá.

## AÑO 2016

El Ministerio de Ambiente desarrolla reglamentos relevantes para la gestión como las guías de buenas prácticas y la evaluación ambiental estratégica. También, se realizan esfuerzos por desarrollar guías, manuales, metodologías y programas de capacitación que acompañen la implantación del instrumento.



AÑO  
2010

AÑO  
2020

## AÑO 2013

Se elaboró una propuesta de modificación del Decreto Ejecutivo vigente, situación similar que adelantó MiAMBIENTE en el año 2016.

## AÑO 2016

Plan de Modernización de EIA. Tras casi 20 años de uso, surge la necesidad de adecuarlo a la realidad actual y al futuro próximo del país, a los desafíos asumidos desde el proceso de desarrollo sostenible, y a los contextos y nuevas evidencias provistas desde la experiencia internacional.





# **FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL**

**CIUDAD DE PANAMÁ, PANAMÁ,**  
25 DE ABRIL 2017

*Foto: Octavio Fossatti/Unsplash*

# 1. INAUGURACIÓN DEL TALLER Y DE UN PROCESO DE ESCUCHA ABIERTO

El Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) inició el proceso de consultas públicas para presentar el nuevo proyecto de norma: “Decreto Ejecutivo que reglamenta el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”. La primera consulta se realizó en el Paraninfo Claudia Marcela Rueda Ossa, de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología (UMECIT), donde se desarrolló un conversatorio abierto con diferentes sectores para contribuir de una manera conjunta en este nuevo decreto.

En el discurso inaugural el Ministerio de Ambiente agradeció a los comisionados que trabajaron por más de un año en construir los consensos abiertos a consulta sobre el anteproyecto que regula las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA).

El objetivo principal del proceso está vinculado al desarrollo actual y futuro que impone el reto de apropiarse de este instrumento a la realidad actual del país y, con este proceso, se espera tener un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental más accesible y transparente. A 20 años de la creación de la herramienta de EIA se requiere una optimización porque no son un mero trámite, sino una herramienta de planificación para el desarrollo sostenible.

Como parte de la modernización, el nuevo sistema de EIA se mostró disponible en línea para consulta de todos los usuarios. La consulta del anteproyecto que regula las Evaluaciones de Impacto Ambiental se desarrolló en diferentes regiones del país: el 27 de abril en ISAE Universidad, Metetí, Darién; el 2 de mayo en la Cámara de Comercio de David, Chiriquí, y el 4 de mayo en COMPA, MIDA, Santiago, Veraguas, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de analizar la situación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y recibir aportes para mejorar esta herramienta.

En su página web, MiAMBIENTE colocó la información correspondiente al proceso, el anteproyecto y la forma de hacer comentarios.

La contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) completa las acciones que MiAMBIENTE ha realizado mediante entrevistas de profundidad a actores claves que no participaron del proceso de modernización que lidera el Ministerio.

Otra fase en la que se involucra el organismo es la escucha activa en espacios abiertos, como los talleres de consultas a nivel nacional, donde diversos actores pueden expresar sus preocupaciones por medio de un mecanismo de participación más eficaz y eficiente.

Para el PNUD las consultas abiertas generan informes analíticos que serán de acceso público, con lo que se pretende contribuir al debate para que la autoridad competente tenga todos estos elementos fundamentales con aportes de hombres y mujeres para su toma de decisión.

El PNUD reiteró seguir contribuyendo con Panamá en lograr un desarrollo sostenible con equidad e inclusión.

MiAMBIENTE estudió los resultados de estos talleres de consultas públicas para formular el Decreto Ejecutivo que reglamenta el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, de acuerdo con las necesidades del desarrollo en el país.

## ¿Qué es el impacto ambiental?

“Impacto ambiental es el conjunto de cambios espaciales y temporales de un parámetro ambiental que tiene como efecto, alteraciones de carácter beneficioso y/o negativo producidos en el ambiente como resultado de una acción humana”.



Foto: Helena Hoffman/Flickr

El proyecto de Decreto Ejecutivo presenta reglamentación del Capítulo III, del Título II del Texto Único de la Ley 41 del 1 de Julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, y deroga el Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto 2009, el Decreto Ejecutivo 155 del 5 de agosto de 2011, y el Decreto Ejecutivo 975 del 23 de agosto de 2012.

El proceso de modernización del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) forma parte del fortalecimiento de los instrumentos preventivos de gestión ambiental que lleva adelante el Ministerio. Particularmente, la EIA, que tiene como función gestionar los impactos ambientales que pueden derivarse de la ejecución de una actividad, obra o proyecto.

## 2. EL DEBATE ABIERTO

Terminadas las presentaciones por parte de las autoridades y responsables de MiAMBIENTE y PNUD, la segunda parte del foro se articuló como una lluvia de ideas libre y abierta con un alto nivel de participación e interés entre los y las asistentes.

Para facilitar la dinámica, un técnico del equipo resumía en tiempo real las ideas principales de cada una de las intervenciones en tarjetas, procurando usar frases o palabras textuales. Las intervenciones consistían, tanto en reacciones a las presentaciones, por parte de MiAMBIENTE, como dudas o propuestas sobre el borrador de decreto disponible en internet. Además de posiciones o percepciones sobre la situación actual de los EsIA y su gestión, por parte de las instituciones rectoras, que a juicio de los/las participantes, se deben tener en consideración para un diagnóstico

### Definición de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

En Panamá la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) se concibe como un proceso de advertencia temprana que aplica anticipadamente los principios rectores que surgen objetivamente desde las políticas, las regulaciones y las percepciones ambientales de la sociedad. En este contexto, es la herramienta principal que asegura si los proyectos, obras y actividades cumplen con los mandatos y normas ambientales establecidos, aportando las pautas necesarias para la toma de decisiones, ya sea aprobando, poniendo las condiciones, o estableciendo las causas de su rechazo. Su finalidad es asegurar que la dimensión ambiental recogida en las normas ambientales que existan o se establezcan en el futuro, logren iniciativas sostenibles y socialmente aceptables.

de la situación actual de los EsIA y su modernización o cambio hacia el futuro. Cuando una intervención contenía diferentes temas, estos se dividían en tantas tarjetas como ítems expuestos, con el fin de poder analizar mejor los contenidos.

Las diapositivas que se incluyen a continuación en este capítulo son el resultado de agrupar las tarjetas que tratan temas similares. A cada agrupación se le ha añadido un titular para resumir y, seguidamente, explicar el contexto en el que se dieron los debates del I Foro.

Es importante remarcar que este informe no pretende, ni es su objetivo, calificar o juzgar cuales de las ideas, preocupaciones, propuestas y afirmaciones escuchadas durante los foros son: acertadas, ajustadas, convenientes, procedentes (o, todo lo contrario). Todas ellas son expresiones útiles para MiAMBIENTE y le permiten conocer cuáles son los puntos centrales que considera la opinión pública que deben ser considerados en la elaboración de un nuevo decreto sobre los EsIA.

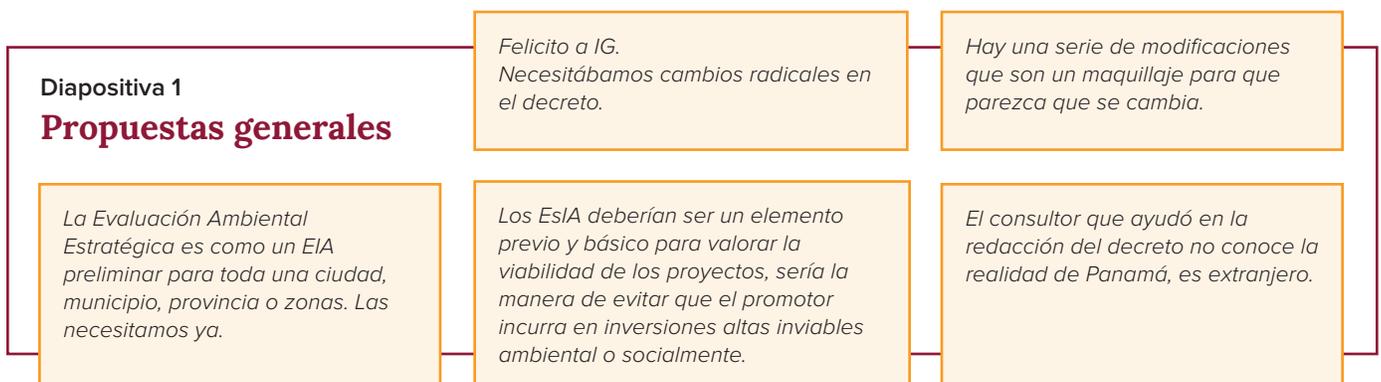
## A. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS (diapositiva 1)

Hay unas tarjetas que son difíciles de encuadrar en los grupos posteriores debido a que señalan algunas consideraciones generales, previas a los propios EsIA o al borrador de decreto ejecutivo expuesto por MiAMBIENTE.

Las dos tarjetas de la parte superior de la diapositiva 1, pueden ejemplificar las posiciones de partida con las que se acercan una parte de los presentes en el foro a la propuesta de MiAMBIENTE. Unos consideran acertada y necesaria “felicito” la iniciativa gubernamental y otros la observan y estudian con reticencias, o simplemente la ven como un “maquillaje insuficiente”.

Las tres tarjetas que cierran la diapositiva reflejan las siguientes ideas:

- ◆ Los EsIA son un instrumento de gestión ambiental de proyectos concretos que necesita estar precedido por una Evaluación Ambiental Estratégica o un Ordenamiento Territorial, de la zona en donde se localiza. Los EsIA por sí solos no son suficientes para cumplir la función deseada: prevenir convenientemente los impactos ambientales, especialmente cuando se trata de impactos acumulativos, zonas ambientalmente frágiles o estratégicas con especificidades culturales o en las que se acumulan usos potencialmente incompatibles.
- ◆ Incluso hay personas que piensan que la equivocación es plantear el EIA como un requisito para conseguir una autorización de una inversión ya decidida. Por



el contrario, quien planteó la tarjeta, propone que el EIA sea entendido por los promotores como un ejercicio previo a la decisión de acometer la inversión y, de esta otra manera, anticipar potenciales problemas o conflictos socioambientales que le pudieran generar al inversor importantes pérdidas.

- ◆ Una tarjeta hace una objeción de fondo al borrador al considerar que la asesoría recibida por MiAMBIENTE no es adecuada y/o está desenfocada por no tener conocimiento suficiente sobre la realidad panameña.

## **B. SOBRE LOS CONSULTORES, AUDITORES, EVALUADORES Y REGENTES AMBIENTALES** (diapositiva 2):

Sin ninguna duda este grupo de tarjetas es el más numeroso, con 25, y también refleja que una mayoría de los presentes en el foro eran técnicos adscritos a una de estas categorías profesionales; sean técnicos privados o de instituciones públicas.

Sobre los consultores que elaboran y firman los EslA, los temas que se plantearon son los siguientes:

- ◆ Un primer grupo de tarjetas hace explícita una diferencia de criterios de los presentes sobre los requisitos académicos para estar registrado como consultor. Para algunos hay que especificar los cursos de formación específica de postgrado requeridos, mientras que otros consideran que, dada su carrera, ya están suficientemente capacitados (ingenieros ambientales).
- ◆ Hay quienes consideran que los requisitos son una barrera que favorece a los ya registrados frente a nuevos profesionales.
- ◆ Una tarjeta expresa su profunda disconformidad “inconstitucional” a que sea un prerrequisito haber trabajado en MiAMBIENTE por un año.
- ◆ Dos tarjetas hacen referencia a que hay profesiones especializadas necesarias para elaborar aspectos específicos de los EslA que no están consideradas adecuadamente en el registro (arqueología, biología, sociología); o que al menos puedan firmar los capítulos correspondientes.
- ◆ Una tarjeta expone que considera exagerado que se requiera el mismo número de horas de formación para la renovación del registro de un consultor experimentado que para quienes lo hacen por primera vez.
- ◆ Una persona considera que es necesario incluir, en la formación requerida a los consultores, lo referido a seguridad industrial.
- ◆ Hubo una referencia sobre las mayores dificultades (o costos) en los que incurren para registrarse las empresas consultoras (personería jurídica), frente a los individuales (personas físicas).
- ◆ Hubo dos tarjetas que abundaron que el principio de idoneidad significa que los consultores deben ser de nacionalidad panameña.
- ◆ Dos tarjetas expresan, de manera diferente, dudas sobre la calidad de algunos EslA, en una por un abuso del “copiar/pegar” y, en otra, incluso, se solicita que la mala calidad debería estar severamente penalizada.

### **Misión de EIA**

“La misión de la Evaluación de Impacto Ambiental es evitar, reducir, corregir y compensar los impactos significativos ambientales de los proyectos, obras y actividades, durante su ciclo de vida o posterior a él.”

- ♦ Una de las personas participantes consideró que existen oportunidades (ofrecidas por parte del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, INADEH) para formar a técnicos que puedan alcanzar la categoría de consultores registrables, que son gratuitas y no son aprovechadas.

Por lo que se refiere a la nueva figura del Regente Ambiental, introducida en el borrador de decreto, los elementos escuchados fueron los siguientes:

- ♦ Parece que se necesita una mayor y mejor explicación por parte de MiAMBIENTE de este nuevo técnico, por qué y para qué es necesaria, porque genera dudas.
- ♦ Para otras personas la figura es tan interesante que debería estar implicada en todos los proyectos, independientemente de la categoría de estos, y desde el inicio hasta el cierre.
- ♦ Que el pago al regente sea realizado directamente por parte del promotor es considerado en dos tarjetas como un problema; les resta independencia y autonomía, lo cual es contradictorio con sus funciones.



Foto: MiAMBIENTE





- ◆ De nuevo, sobre los requisitos formativos para llegar a ser regente ambiental registrado, se repitieron cuestionamientos ya vistos para el consultor; incluida la necesidad de que existan consecuencias “incluso penales” para quienes no realicen un trabajo adecuado y que, por ello, se agraven impactos ambientales.

Por último, dos tarjetas, que están colocadas en la esquina izquierda en la parte inferior de la diapositiva, expresan la idea de que, para ser justos y equilibrados, los evaluadores de MiAMBIENTE también deben acreditar experiencia e idoneidad académica.

### C. SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (diapositiva 3):

Este tema es el segundo que suscitó más interés con 18 tarjetas reflejadas en la siguiente diapositiva.

Las expresiones sobre la importancia que tiene la participación, según algunos de los asistentes al foro, están expresadas de manera muy variada.

- ◆ Cuando se reclama que los afectados son los propios ciudadanos y, por eso, parece que consideran que su papel es, incluso, más importante que el de los funcionarios a la hora de evaluar los impactos.
- ◆ En este grupo vuelve a aparecer el tema de los costos de los potenciales impactos para el promotor, pero especificados a que la falta o mala calidad de la participación pueda redundar en una “no licencia social”.
- ◆ Dos tarjetas consideran que la consulta ciudadana debe tener un carácter vinculante para que sea reconocida en su importancia.
- ◆ Por otra parte, hay tarjetas que denotan que MiAMBIENTE debería motivar proactivamente la participación ciudadana, incluso proponen para ello una reglamentación más precisa dentro del nuevo decreto.
- ◆ Las fórmulas tradicionales y oficiales para convocar a la participación y movilizar a la ciudadanía (anuncios de prensa y radio) son consideradas poco eficaces y contraproducentes. Muy especialmente a las personas implicadas y/o potencialmente afectadas por el proyecto.
- ◆ En dos tarjetas hacen referencia a que los foros o talleres deben realizarse en la misma zona en donde se localizará el proyecto, convocando a las personas afectadas de manera directa y también indirectamente. Se hace una referencia a los proyectos hidroeléctricos como ejemplos emblemáticos al respecto.
- ◆ Otra tarjeta expresa la idea de que los promotores buscan y procuran conseguir que el proyecto sea calificado dentro de la Categoría I, precisamente para evitar la participación.
- ◆ Tres tarjetas parecen incidir en la misma cuestión: la exigencia de que las acciones de consulta o participación (mediante encuestas o cuestionarios, entre otras) se planteen desde su inicio para que sean entendibles y accesibles por todos los potenciales afectados. Y que se les demuestre el mismo respeto sin distinción de nivel social, cultural o educativo.
- ◆ Hay un grupo de tarjetas que refleja distinciones entre una participación cuantitativa o cualitativa y parecen señalar que lo cuantitativo (siendo importante) no



debe dejar en segundo término la calidad de la participación. Piden que estén presentes quienes se consideran afectados. Al respecto, hay alguna confusión sobre porcentajes de personas involucradas en la participación.

- ◆ Por lo que se refiere a plazos y participación en una de las intervenciones se solicitó que MiAMBIENTE amplíe el plazo estipulado para la celebración de acciones de participación o presentación de objeciones de “10 días” (hábiles que aparece en el borrador) a “30 días” (posiblemente naturales). También se pidió que en el nuevo decreto se especifique cuál es el plazo que tiene MiAMBIENTE para autorizar la fecha y lugar para el foro.

## D. SOBRE EL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN, ASPECTOS SOCIALES, PUEBLOS INDÍGENAS, PLANES DE MANEJO AMBIENTAL Y FISCALIZACIÓN (diapositiva 4)

La siguiente diapositiva muestra tres grandes agrupaciones temáticas. Sobre el sector de la construcción en siete tarjetas se dijo lo siguiente:

- ◆ Es necesario que el nuevo decreto busque fórmulas para evitar la “parcialización” de proyectos de construcción (por extensión, por fases, etc.) que pretenden evitar que se declaren de categoría II o III. Hay una tarjeta que pide la derogación de las categorías o que todas tengan los mismo requisitos y procedimientos. Una tercera señala que la manera de regular las categorías en el sector de la construcción es con relación a las hectáreas de suelo afectadas por el proyecto.
- ◆ Dos tarjetas hacen referencia a los impactos en el tránsito y circulación que generan proyectos de construcción. Una pide que sean eliminadas de los EsIA (por no ser competencia de MiAMBIENTE). Por el contrario, otra tarjeta expresa que es necesaria una mejor coordinación con el Ministerio de Obras Públicas (MOP), hasta llegar a una sola opinión.



## Prevención, la base de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

“Como herramienta de predicción, el proceso de evaluación ambiental adquiere valor solo si puede influir en la planificación y desarrollo futuro de las acciones humanas y si se le utiliza incorporando mecanismos de participación ciudadana amplios, representativos y eficientes”.

“Su aplicación debe iniciarse en la fase más temprana de la toma de decisiones. En este marco es cuando la evaluación de impacto ambiental presenta un conjunto importante de beneficios para la sociedad y adquiere relevancia como proceso efectivo de gestión ambiental en la búsqueda de un desarrollo sustentable”.

- ◆ Sobre la línea base, que son las fuentes de un posterior monitoreo de impactos, uno de los participantes consideró que es exigible una mejor definición de estas, por parte de los consultores; porque algunas veces se atribuyen a proyectos de construcción, impactos que, de manera cotidiana, ya excedían los límites de la norma antes del inicio de las obras (por ejemplo, ruidos).
- ◆ Una tarjeta pide que en el decreto se diferencien los conceptos de muestreo y monitoreo.

En la parte media de la diapositiva 4 hay seis tarjetas que apuntan a un aspecto de los EIAs que genera controversia: las implicaciones sociales que tienen los proyectos sometidos a escrutinio. Aun cuando hay actores clave que quisieran circunscribir esta herramienta a los aspectos ambientales, se hace muy difícil separarlos de los sociales. La primera demostración ya se vio en la gran cantidad de tarjetas que tratan sobre la participación. La segunda es la aparición de cinco tarjetas en las que explícitamente se habla sobre la necesidad de que el nuevo decreto refleje la importancia y relevancia de un tratamiento específico de las comunidades, culturas y territorios indígenas, dirigido siempre desde el respeto a su “especificidad”.

El tercer grupo de las diapositivas, con cinco tarjetas, señala la importancia que se le otorga al seguimiento y fiscalización de los proyectos y sus Planes de Manejo Ambientales (PMA).

- ◆ Se tiene dudas sobre cuáles son las consecuencias legales y pecuniarias que recaen sobre un promotor que realiza acciones que no estaban previstas en el EIA y que ocasionan impactos imprevistos. También cuando no se cumplen los PMA aprobados en el mismo EIA.
- ◆ Hay quién considera que, sin monitoreo, control y penalización conexas a estos actos, el EIA pierde su función y su razón de existir.
- ◆ En este punto hay una tarjeta que expresa que es necesario que MiAMBIENTE explique mejor cuál es la conexión entre la figura de Regente Ambiental, la fiscalización de los EIA y los PMA.
- ◆ Para conseguir los objetivos que hay detrás de todo el proceso de evaluación ambiental y la reducción de impactos ambientales es necesario reforzar por igual a las Direcciones de Evaluación Ambiental y a la de Protección de la Calidad Ambiental, pues son dos elementos esenciales, e igualmente importantes, de un ciclo único: la prevención, gestión y monitoreo de los impactos.

## E. SOBRE MEJORAS FORMALES, REDUCCIÓN DE SUBJETIVIDADES Y MANEJO DE TIEMPOS (diapositiva 5)

Aunque durante el foro ya se hicieron aportes muy concretos de mejoras en la redacción del borrador de decreto (que fueron documentadas en tiempo real durante el taller por el equipo de MiAMBIENTE), seis tarjetas expresan qué es un objetivo compartido por los presentes y por el propio MiAMBIENTE: reducir en lo posible las interpretaciones sujetas a criterios personales por parte de los evaluadores. Para ello, además de las mejoras en curso para el decreto, será necesario elaborar materiales paralelos como manuales y guías sectoriales.

En el segundo grupo hay cinco tarjetas que señalan que es necesaria una relectura y reescritura del complejo decreto, para reducir lo que algunos asistentes consideran como “reiteraciones”, “superposiciones”, “incongruencias” o “discordancias”.

## Diapositiva 5

### Mejoras formales

Hay una serie de reiteraciones y superposiciones que deben ser revisadas con cuidado por MiAMBIENTE, especialmente sobre la línea de base.

Hay puntos repetitivos en el decreto que hay que consolidar y evitar incongruencias.

Terminología y conceptos deben concordar.

El capítulo de contenidos mínimos pasó a ser de impactos y no corresponde.

El decreto debe ir acompañado de un manual que especifique mejor los criterios de aprobación o rechazo.

Los contenidos mínimos establecidos en los EsIA son insuficientes y su evaluación es muy subjetiva.

### Reducir subjetividades

El ministerio pide cosas sin sentido y se debe especificar los anexos, no se puede pedir lo que quiera el evaluador.

Debe haber un artículo que establezca los requisitos para un EIA, sin que permita dudas o interpretaciones.

¿Qué entiende MiAMBIENTE por idoneidad técnica? Hay que precisar para no dejar lugar a interpretaciones

### Tiempos y demora

¿Cuál es el criterio que ha seguido MiAMBIENTE para estimar los plazos de respuesta y para la resolución de los EsIA?, ¿y para las evaluaciones y ampliaciones en Categoría II y III?

Hay una gran demora en las aprobaciones y resoluciones.

Cuando se trata de un proyecto que implica un cambio de uso de suelos, el proceso se retrasa hasta seis meses.

No hay suficiente personal cualificado para evaluar todos los EsIA en los plazos establecidos.

El tercer grupo de tarjetas de la diapositiva pone en el tapete otro de los temas que hace compleja la tarea del MiAMBIENTE, que se podría enunciar de la siguiente manera: “el reto para que el proceso de Evaluación Ambiental sea fiable, además de mejorar los contenidos y la evaluación de los EsIA, también hay que seguir reduciendo la mora en las aprobaciones y denegaciones, ajustando los plazos reales del proceso de evaluación a los plazos estipulados en el nuevo decreto”.

## F. TEMAS SECTORIALES QUE APARECEN EN EL RADAR (diapositiva 6)

En la última diapositiva de este foro, están acumuladas 10 tarjetas sobre aspectos técnicos más específicos. Conviene tenerlas presentes, ya que denotan un interés (particular o colectivo) sobre las materias tratadas. Los ítems a los que se refieren son:

- ♦ Dos tarjetas sobre aspectos arqueológicos, que sumadas a la que ya apareció en la diapositiva 2 (sobre los arqueólogos/as como consultores) es un grupo significativo.
- ♦ Se solicita especificar mejor cuando una línea de transmisión eléctrica está sujeta a EIA (fundamentalmente por su longitud).
- ♦ Hay personas a las que les gustaría una mayor congruencia entre los EsIA y la política de compromisos internacionales de Panamá sobre el Cambio Climático.
- ♦ Otra tarjeta pide un tratamiento en el futuro decreto sobre las afectaciones a las cuencas hidrográficas (también aparece en la diapositiva 3 sobre participación).
- ♦ Se pide en dos tarjetas mejorar la redacción sobre las afectaciones a suelos y paisajes, ya que se considera que en su redacción son muy abiertas y, por tanto, sujetas a diferentes interpretaciones.



Foto: Alejandro Balaguer/Albatros Media

*La evaluación arqueológica no puede estar circunscrita a sitios declarados patrimonio cultural, hay restos arqueológicos en muchos más emplazamientos.*

*¿Cómo queda en el decreto los EsIA y las líneas de transmisión eléctrica?, ¿las menores a 5 kilómetros tienen que hacer EIA o no?*

*No están bien integrados en los EsIA las afectaciones de los proyectos al Cambio Climático y los compromisos adquiridos internacionalmente.*

*En el decreto no está bien tratado el tema de las cuencas hidrográficas, y especialmente la afectación a la cuenca del Canal.*

#### Diapositiva 6

### Temas técnicos sectoriales

*Sobre sitios arqueológicos se queda corto cuando solo se incluyen los "definidos oficialmente", y no el resto de los sitios con valores arqueológicos.*

*En el criterio 2A habla de los suelos frágiles, se puede considerar que todos los suelos de Panamá son frágiles. El criterio 2B necesita una mejor definición sobre qué se entiende como generación e incremento de procesos erosivos.*

*Hay que revisar a fondo la lista taxativa.*

*El concepto "paisajístico" necesita de una definición, no puede quedar así simplemente enunciado.*

*Los planes de Seguridad Industrial y Seguridad Ocupacional (SISO) no deben formar parte de las competencias y responsabilidades de MIAMBIENTE, son del MINSA-CSS*

*Si no hay Director para temas Mineros en el MICI desde hace tiempo, ¿cómo es posible que se estén aprobando concesiones?*



- ◆ La necesidad de una revisión a fondo de la lista taxativa, incluida en el decreto (acción que ya se está realizando en el borrador propuesto).
- ◆ La tarjeta que habla sobre la falta de director designado en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), relacionada con minería (metálica y de materiales para la construcción), habría que interpretarla en el sentido de que este es un sector muy importante en materia ambiental y sobre el que MiAMBIENTE debería ejercer especial vigilancia.
- ◆ Por el contrario, la tarjeta que se refiere a seguridad industrial y laboral, indica que hay aspectos (posiblemente no solo en esta materia) en los que algunos consideran que MiAMBIENTE, por medio de los EsIA, no debe redundar sobre lo que ya hacen otros ministerios o instituciones gubernamentales.

Para cerrar este documento hay una idea central que queda después de repasar todo el taller y de la que se tiene una buena muestra en estas dos últimas tarjetas. El reto que tiene MiAMBIENTE en este proceso de modernización de los EsIA es formidable, se le pide al mismo tiempo y en el mismo lugar una cosa, y, todo lo contrario.

## Beneficios del EIA

Apoya los procesos de formulación, implementación y seguimiento de acciones asociadas a los distintos niveles de toma de decisiones.

1. Facilita la identificación de las opciones de desarrollo y propuestas alternativas sostenibles.

---

2. Enfoca temas de importancia crítica para el proceso de decisión anticipando y gestionando consecuencias a nivel de impactos significativos.

---

3. Adapta aplicaciones a la cultura de planificación, a los contextos de la decisión, y a las necesidades de los tomadores de decisión frente al desarrollo del país.

---

4. Adopta y fortalece capacidades institucionales mínimas para abordar las consecuencias detectadas.

---

5. Provee un marco de referencia orientado a la sostenibilidad y la búsqueda del bienestar humano.

---

6. Genera una ventana para el desarrollo de medidas de mitigación vinculadas al tipo de actividades que se plantea en cada EIA.





# **FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL**

**METETÍ, DARIÉN, 27 DE ABRIL 2017**

*Foto: Peggy Rehm/Flickr*

## EL DEBATE ABIERTO

Concluidas las presentaciones por parte de las autoridades y responsables de MiAMBIENTE y PNUD, la segunda parte del foro se articuló como una lluvia de ideas libre y abierta, con un alto nivel de participación e interés entre los y las asistentes.

Para facilitar la dinámica, un técnico del equipo facilitador resumía en tiempo real las ideas principales de cada una de las intervenciones en tarjetas, procurando usar frases o palabras textuales. Las intervenciones consistían en reacciones a las presentaciones por parte de MiAMBIENTE, dudas o propuestas sobre el borrador de decreto, y posiciones o percepciones sobre la situación actual de los EIAs y su gestión por parte de las instituciones rectoras.

Según la opinión de los/las participantes, estas ideas se deben considerar para establecer un diagnóstico de la situación actual de los EIAs y su modernización o cambio en el futuro. En los casos de que una intervención contenía diferentes temas, estos se han dividido en tantas tarjetas como ítems expuestos, con el fin de poder analizar mejor los contenidos.

Las diapositivas que se incluyen a continuación en este capítulo son el resultado de agrupar las tarjetas que tratan temas similares. A cada agrupación se le ha añadido un titular para resumir y después explicar el contexto en el que se dieron los debates del II Foro.

Es importante remarcar que este informe no pretende, ni es su objetivo, calificar o juzgar cuales de las ideas, preocupaciones, propuestas y afirmaciones escuchadas durante los foros son: acertadas, ajustadas, convenientes, procedentes (o, todo lo contrario). Todas ellas son expresiones útiles para MiAMBIENTE y le permiten conocer cuáles son los puntos centrales, que la opinión pública considera se deben tomar en cuenta en la elaboración de un nuevo decreto sobre los EslA.

El taller de Darién tuvo una estructura y funcionamiento muy diferente al realizado en la Ciudad de Panamá y comparado con los que se celebraron más tarde en David y Santiago. Por razones de coincidencia con otras actividades regionales la asistencia no fue muy nutrida. Esto permitió estructurar el salón en un círculo de sillas, y tal vez ello facilitó tener un intercambio sincero y sin ningún protocolo entre los asistentes que eran a partes iguales pobladores de la provincia y funcionarios de MiAMBIENTE (de la sede y de la regional).

Esta particularidad permite hacer un análisis diferente al de los otros tres talleres, punto sobre el cual tendrán una explicación al final del documento.

### A. UN PUNTO DE PARTIDA Y DOS GRANDES TEMAS DE DEBATE (diapositiva 1)

La diapositiva 1 está presidida por tres tarjetas que reflejan bastante bien los tres ejes sobre los que giraron los debates del taller. Estos son de manera resumida los siguientes:

- ◆ La primera habla del “Ahora” y plasma la percepción social más extendida: los EIAs son un instrumento “burocratizado” y “desvirtuado”. Se pudiera decir que



Foto: Arthur Anker/Flickr

## Más de 2,000 denuncias atendidas en 5 años

A través del sistema de atención telefónica 311 se atendieron 2,102 denuncias entre 2010 y 2015.

### Tala o destrucción

985  
46,9%



son justo las razones principales, que impulsaron a MiAMBIENTE a iniciar este proceso de modernización.

- ◆ La segunda plantea el “Aquí”, mostrando una particularidad de la situación de Darién respecto al proceso de evaluación ambiental: “estamos empezando ahora, estamos muy atrasados respecto a otras provincias”.

## Enfoque preventivo

La experiencia concreta muestra que la evaluación de impacto ambiental, en su aplicación a los proyectos, ha ido desvirtuando sus objetivos iniciales para convertirse en una herramienta de análisis y estudio más que de gestión y planificación.

Las revisiones realizadas en diversos países muestran que el enfoque preventivo debe ser retomado como un proceso que identifica, anticipa y evalúa las consecuencias de las decisiones, antes de que ellas sean implementadas, y que las acompaña durante su ejecución y cierre.

## EIA es un instrumento predictivo:

Promotor de proyectos sostenibles, efectividad y experiencia acumulada basado en:

- ◆ Diálogo intergubernamental de profundidad
- ◆ Interacción entre el ambiente y el desarrollo
- ◆ Inclusión pública y privada en la toma de decisiones sostenibles a nivel de políticas, planes, programas y proyectos.

- ◆ La tercera habla del futuro anhelado: “reglas de juego claras” que faciliten la “unidad entre todos los actores”.

A continuación, se han agrupado en la diapositiva 1 las tarjetas en los dos subgrupos más nutridos.

Sobre **la calidad de los EsIA** hay nueve tarjetas con los siguientes temas:

- ◆ Tres hablan sobre el problema que implica que solo exista un consultor darienita acreditado y lo exponen como un hándicap que debe ser superado con la formación de nuevos profesionales locales y su posterior acreditación. De modo que se logre aunar idoneidad técnica con conocimiento del territorio y de la sociedad darienita.
- ◆ Cinco tarjetas directamente ponen en duda la calidad de algunos EIAs, bien porque son “copy-paste”, por hacerse desde la distancia sin apego a la realidad local o, por desinterés en el seguimiento.
- ◆ Sobre la línea base hay una doble crítica: a) por “superficiales y deficientes”, b) por que el Estado no sabe hacer disponibles los datos científicos existentes, de calidad contrastada y promover su adecuado uso público.

En el caso de la **participación** hay ocho tarjetas y los puntos tratados fueron:

- ◆ Cinco tarjetas parten de un diagnóstico un tanto descorazonado: “al darienita común le es indiferente”; es decir, que hay una baja movilización o interés en la participación social y ambiental. Y dentro de las tarjetas hay propuestas para superar esta condición: a) inversión en educación ambiental, b) creación de comités ambientales locales, c) facilitar y diseminar información para facilitar la participación.
- ◆ Una de las tarjetas además advierte que, sin esa participación temprana, “los problemas son mayores cuando después se percatan de los impactos que les afectan”; es decir, el despertar de la conciencia ambiental es tardía y genera conflictos severos.
- ◆ Dos tarjetas parten de un punto distinto a los anteriores. Señala que la no participación no es por desinterés, sino que es resultado de la falta de transparencia y/o por acciones premeditadas para “obviarla” por parte de consultores/promotores.
- ◆ La última de las tarjetas hace una interesante reflexión sobre los tiempos de la participación: “desde antes de la ejecución, durante el desarrollo del proyecto y al terminarlo”.

## B. SOBRE LA FISCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO, LA EVALUACIÓN, Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL (diapositiva 2)

En esta segunda diapositiva se comienza con el grupo referido a la **fiscalización y seguimiento** del cumplimiento de los EIA con siete tarjetas que enuncian los siguientes temas.

- ◆ Dos tarjetas llegan a considerar que la fiscalización del cumplimiento de los EIA, especialmente los PMA, son “el mayor problema” o “la mayor falla” de todo el proceso de evaluación ambiental.



Foto: MiAMBIENTE

### Diapositiva 1

Los EsIA son vistos como una burocracia, como un requisito, desvirtuándolo y restándole importancia, al EIA y al Ministerio.

En Darién estamos muy atrasados con los EsIA respecto a otras provincias y apenas estamos empezando ahora. Necesitamos fortalecimiento institucional y social serio.

El decreto sobre EIA quiere que todas las partes tengan claras las reglas de juego y que las respeten: consultores, autoridad ambiental, promotor y ciudadanía. Necesitamos unidad entre todos los actores.

### Calidad de los EsIA

Solo hay un consultor ambiental habilitado en Darién.

Hay que incentivar a profesionales darienitas para que se registren como Consultores.

A los promotores no les interesa los EsIA y los consultores no evalúan de manera integral, realizan EsIA de copy-paste.

En los EsIA deben estar igualmente claros como es el desarrollo del proyecto y cuáles son las características reales de la zona donde se desarrollan, ahora nos encontramos con estudios inventados en despachos.

En Darién solo hay un consultor, hay que preparar y habilitar más consultores.

Los consultores de EsIA hacen copy-paste sin conocer el área, lo que trae más problemas.

Los EsIA son una buena herramienta de gestión ambiental si se hacen bien y con alta calidad, ahora no ocurre así.

El consultor no le da seguimiento al EIA luego de entregado.

Las líneas base de los EsIA son superficiales y deficientes, y es responsabilidad de los promotores y de los consultores. El Estado tiene buenos datos, pero no se usan en los EsIA, deberían estar disponibles para que sean usados.

### Participación

La ciudadanía generalmente desconoce los impactos de los proyectos que se desarrollan en sus comunidades.

Al darienita común le es indiferente lo que se desarrolla, no tiene interés en los EsIA y no hay una cultura colectiva asentada.

Hay que incentivar a la participación ciudadana antes del desarrollo del proyecto, porque los problemas son mayores cuando después se percatan de los impactos que les afectan.

La participación ciudadana va desde antes de la ejecución, durante el desarrollo del proyecto y al terminarlo. La participación debe ser permanente.

Necesitamos un fortalecimiento de la educación ambiental en Darién.

Respecto a la participación ciudadana, habría que incentivar la creación de comités ambientales en las comunidades para el seguimiento participativo.

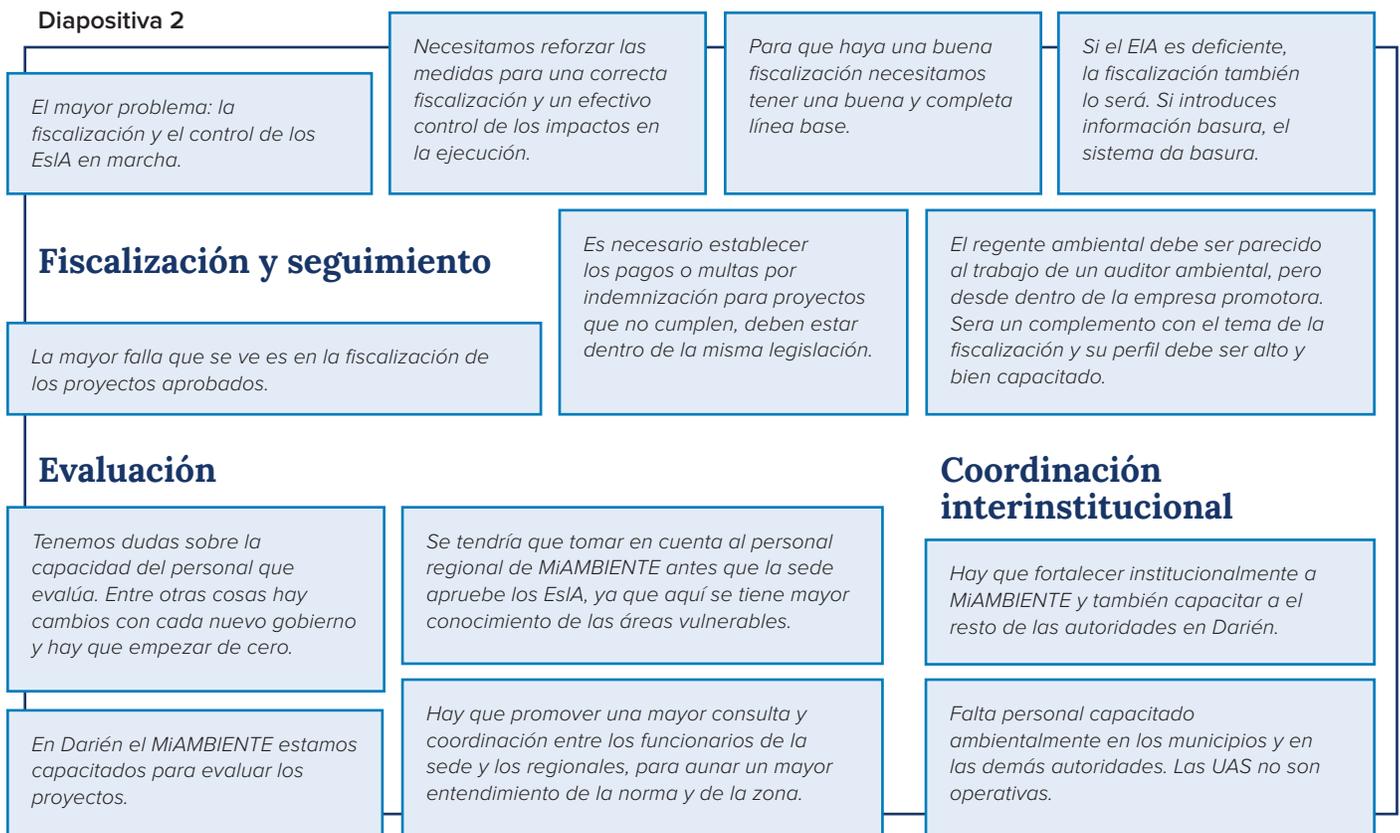
Las comunidades deberían estar informadas siempre acerca de los proyectos que les afectan. No se les informa y por eso no hay participación.

Los consultores obvian de alguna forma la participación ciudadana para evitar que se retrasen o no se aprueben los proyectos.

- ◆ Otras dos intervenciones en el taller proponían que el reforzamiento de todo el sistema depende de introducir medidas, en el nuevo decreto, que pasan por abultadas multas y penalizaciones en caso de incumplimiento.
- ◆ A juicio de dos intervinientes, otra de las debilidades de la fiscalización proviene de que algunos EIA aprobados tienen una línea base muy deficiente que hace muy difícil la tarea de monitoreo.
- ◆ La figura del regente ambiental, introducida en el borrador del nuevo decreto, es presentada como un refuerzo a los mecanismos de fiscalización actuales.

Cuatro tarjetas tratan sobre la **evaluación** por parte de MiAMBIENTE de los EIA presentados por los consultores y promotores:

- ◆ Hay dos tarjetas contrapuestas, una afirma que existe en Darién capacidad para evaluar, mientras que en la otra se expresan dudas, fundamentalmente por la rotación de personal con cada nuevo Gobierno y que “hay que empezar de cero”.
- ◆ Las otras dos ponen en evidencia que la relación de los evaluadores en la sede y en la regional es muy mejorable, ya que una coordinación permitiría aunar lo mejor de cada centro de trabajo: conocimiento técnico de la norma y conocimiento del territorio y la sociedad darienita.
- ◆ Por último, dos tarjetas hablan sobre una tarea pendiente, la **coordinación interinstitucional** que requiere un proceso de formación con los municipios, otros ministerios y las UAS.



## C. TEMAS SECTORIALES QUE APARECEN EN EL RADAR (diapositiva 3)

En la última diapositiva de este foro están colocadas cuatro tarjetas sobre aspectos técnicos más específicos. Conviene tenerlas presentes porque denotan un interés (particular o colectivo) sobre las materias tratadas. Los ítems a los que se refieren son:

- ◆ Dos tarjetas sobre **temas forestales** de manera congruente con la realidad productiva y ambiental darienita.
- ◆ Una crítica, solo enunciada, sobre **los cinco principios** que recoge el borrador de decreto.
- ◆ Una pregunta sobre si los **tiempos** calculados son “adecuados”; es decir, cumplibles.
- ◆ Otra pregunta sobre si se van a realizar cambios en la lista **taxativa** (que ya se han completado en el borrador).

## D. UN ANÁLISIS DIFERENCIAL

Tal como se señaló en el inicio del capítulo 2, la composición del público y cómo se fue organizando el debate permite entenderlo como un diálogo de ida y vuelta muy fluido e interesante. Los asistentes se pueden dividir en dos grupos: a) funcionarios de MiAMBIENTE (juntando a técnicos de la sede y de la regional, así como a responsables de alto rango con técnicos de rango medio); b) habitantes y ciudadanos de Darién (consultores, ambientalistas locales, personal municipal o de otros ministerios, representantes de empresas con trabajos locales).

Si se vuelven a revisar las diapositivas notarán que hay dos colores de tarjeta:

- ◆ Las de color amarillo corresponden a las intervenciones de técnicos y responsables de MiAMBIENTE.
- ◆ Las de color beige son producto de las intervenciones de los darienitas.

Teniendo en cuenta esta diferencia, y repasando las tres diapositivas, se puede llegar a la conclusión de que las opiniones de unos y otros son muy similares y los focos de interés son los mismos. Incluso se confunden las críticas a MiAMBIENTE, con las autocríticas de sus funcionarios. Las propuestas tampoco son tan distintas. Es decir, cuando se habla con tranquilidad y en un grupo más pequeño; todo el mundo está muy cerca (física y mentalmente).

### Diapositiva 3

*Los cinco criterios delimitan y son superficiales.*

*¿Cómo se estiman los plazos de evaluación?, ¿están seguros de que son los adecuados?*

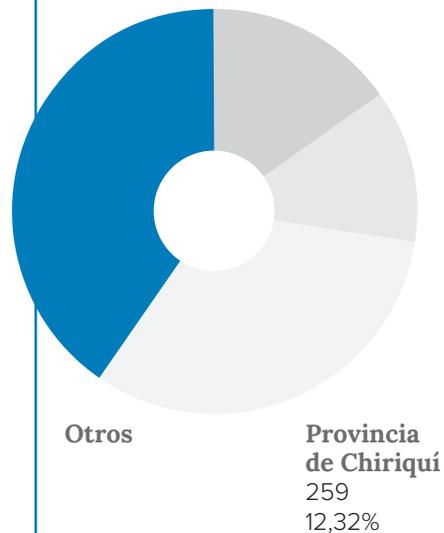
*¿Se va a cambiar la lista taxativa en cuanto a los impactos.*

*¿Hay algún cambio en cuanto a proyectos de reforestación? Por ejemplo sobre las hectáreas de los proyectos que necesitan EIA y el registro de empresas dedicadas a la reforestación.*

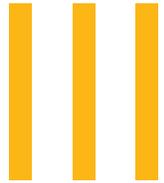
*Hay un alto desconocimiento de los Esla por parte de los promotores en temas forestales.*

### Clasificación de denuncias por zona geográfica

<b>Panamá Metropolitana</b>	<b>Panamá Oeste</b>
<b>852</b>	318
40,5%	15,12%







# **FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL**

**DAVID, CHIRIQUÍ, 2 DE MAYO 2017**

*Foto: Alejandro Balaguer/Albatros Media*

## **Apostar por el ambiente es apostar por el futuro**

El ambiente se ha convertido en un factor transcendental para competir en los mercados internacionales dadas las exigencias actuales de los consumidores y de la legislación en los países más desarrollados. Esto implica que la actuación ambiental debe ser convertida en un efectivo elemento de desarrollo, dejando de ser considerado como un factor que reduce competitividad. La existencia de nuevos mercados para productos verdes, servicios ambientales y tecnologías de control de la contaminación estimula el desarrollo sostenible en sus proyectos, obras y actividades.

## **EL DEBATE ABIERTO**

Concluidas las presentaciones por parte de las autoridades y responsables de (MiAMBIENTE y PNUD, la segunda parte del foro se articuló como una lluvia de ideas libre y abierta, con un alto nivel de participación e interés entre los y las asistentes.

Para facilitar la dinámica, un técnico del equipo facilitador resumía en tiempo real las ideas principales de cada una de las intervenciones en tarjetas, procurando usar frases o palabras textuales. Las intervenciones consistían, tanto en reacciones a las presentaciones por parte de MiAMBIENTE, como en dudas o propuestas sobre el borrador de decreto posiciones o percepciones sobre la situación actual de los EIAs y su gestión por parte de las instituciones rectoras.

A juicio de los/las participantes, estas ideas se deben considerar para establecer un diagnóstico de la situación actual de los EIAs y su modernización o cambio en el futuro. En los casos en que una intervención contenía diferentes temas, estos se han dividido en tantas tarjetas como ítems expuestos, con el fin de poder analizar mejor los contenidos.

Las diapositivas que se incluyen a continuación en este capítulo son el resultado de agrupar las tarjetas que tratan temas similares. A cada conjunto se le ha añadido un titular para resumir y, seguidamente, explicar el contexto en el que se dieron los debates del III Foro.

Es importante remarcar que este informe no pretende, ni es su objetivo, calificar o juzgar cuales de las ideas, preocupaciones, propuestas y afirmaciones escuchadas durante los foros son: acertadas, ajustadas, convenientes, procedentes (o, todo lo contrario). Todas ellas son expresiones útiles para MiAMBIENTE y le permiten conocer cuáles son los puntos centrales que la opinión pública considera deben ser tomados en cuenta en la elaboración de un nuevo decreto sobre los EIAs.

Al inicio del taller de David se observó que había dos actores clave subrepresentados que eran los promotores (solo dos participantes) y la sociedad civil (siete representantes); siendo el resto técnicas/os especialistas en EIA (consultores, auditores) y funcionarios de MiAMBIENTE. Por lo que se pidió a la sala que se permitiera al equipo de moderación reequilibrar esta situación y asegurar que las voces de promotores y sociedad civil fueran escuchadas. Este objetivo fue conseguido con la ayuda y apoyo de todas/os los asistentes.

### **A. SOBRE LOS CONSULTORES Y LOS REGENTES AMBIENTALES (diapositiva 1)**

Un total de 16 tarjetas es un buen indicador de la importancia que tuvo este tema para el foro en el cual se trataron los siguientes subtemas:

- ◆ Cinco tarjetas abordaban al consultor como una figura que necesita más autonomía respecto a la del promotor, idea que se expresó con las siguientes palabras: “neutralidad”, “conflicto de intereses”, “el que paga es quien manda”, “independiente”. Cuatro de estas tarjetas dicen directamente o sugieren que la contratación o pago de los consultores no debiera ser directa por parte del promotor.

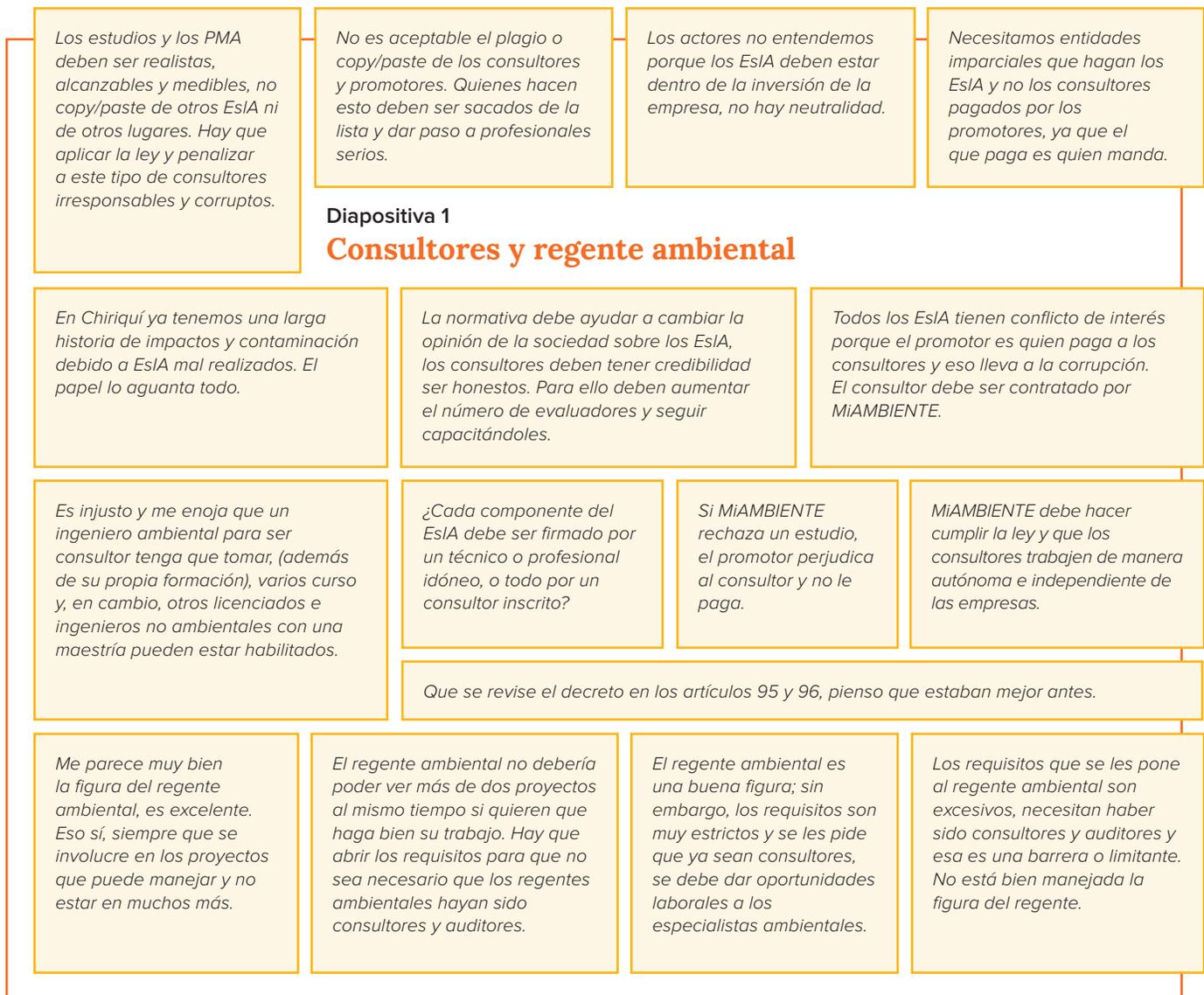


Foto: Laura Lezcano/Flickr

- ◆ Tres tarjetas se refieren a la calidad de los EslA, en dos se menciona el “copy/paste” y la tercera “el papel lo aguanta todo”.
- ◆ Hubo un participante que expresó su opinión de manera muy precisa cuando habló de los artículos 95 y 96 del borrador (estos artículos especifican causales para inhabilitar a consultores por fallas o trabajos de mala calidad). En este caso, para decir que se prefiere a la redacción del decreto vigente con menor carga punitiva.

## “El EIA apuesta por el desarrollo sostenible y la competitividad ambiental”.

- ◆ Hay una tarjeta que podría enlazar estos dos criterios críticos (independencia y calidad del trabajo); empieza por señalar que la imagen social de los EsIA no es buena y la vincula a la figura de los consultores, para pedir acto seguido que la solución pasa por un mayor número de evaluadores de MiAMBIENTE e incrementar la formación y capacitación de los consultores.
- ◆ Sobre los requisitos para la certificación y habilitación en el registro de consultores, uno de los presentes quiso plantear el caso de las/os ingenieras/os ambientales, como un grupo de titulados que debería tener un tratamiento diferencial y más favorable en la norma en comparación con otras/os graduadas/os.
- ◆ Una tarjeta plantea la duda (posiblemente también la reivindicación) sobre si los profesionales especializados puedan firmar (o no) los capítulos que ellos elaboran. Se refiere a biólogos, sociólogos y antropólogos.
- ◆ Sobre los regentes ambientales se plantea en tres tarjetas que los requisitos exigidos en el borrador de decreto son excesivos (experiencia como consultor y auditor) o significan una barrera para la incorporación de nuevos profesionales.



- ◆ Y en dos tarjetas se refieren a la duda, o temor, que acaben siendo unos profesionales sobrecargados de trabajo y eso provoque una merma de la calidad del seguimiento o monitoreo de los proyectos.

## B. SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (diapositiva 2)

La segunda diapositiva también reúne 15 tarjetas sobre diversos ítems referidos a la participación ciudadana.

- ◆ La primera tarjeta presenta una queja sobre la convocatoria del taller tal como fue recibida por representantes de la sociedad civil, debido a que no fue realizada “de manera individualizada” y con entrega de una copia del borrador de decreto en formato papel (la convocatoria se realizó de manera abierta por medio de la radio y el texto estaba disponible de forma digital en la web del ministerio).
- ◆ Cuatro tarjetas plantearon dudas y/o críticas al tratamiento que se le da en el borrador de decreto al “área de influencia directa”, que fue considerada como muy restrictiva. Dos de estas tarjetas expresaron la idea de que se debe seguir incluyendo el área de afectación indirecta, y usaron los casos de proyectos localizados en áreas indígenas y ríos como ejemplos de la dificultad de poner límites a los afectados. Otra tarjeta lo planteó justo a la inversa, ya que ampliar la zona significaría hacer intervenir en los procesos a diferentes y distantes instancias





Foto: lex Cedeño/Unsplash

políticas. Conexo con este tema se planteó que, de manera expresa, el decreto debe señalar como única localización posible de las acciones de participación (foros, debates, encuestas, jornadas de información) la misma zona en donde se vaya a desarrollar el proyecto.

- ◆ El siguiente tema en número de tarjetas, siendo tres, fue el referido a los plazos para sustanciar la participación, estas intervenciones empezaron por señalar que la dinámica de los últimos gobiernos ha sido reducir estos plazos, y quisieran ver cómo se recuperarán los plazos existentes en la primera redacción de hace 20 años. La segunda tarjeta pide que se pase de 10 días (hábiles en el decreto) a 60 días. Otra pide su ampliación (sin especificar número de días), especialmente, cuando se trata de proyectos hidroeléctricos.
- ◆ Dos tarjetas señalan que se evite la fragmentación de proyectos, o la subvaloración de potenciales impactos, para conseguir la calificación de categoría I; clasificación que intentaría “evitar” la participación. Nuevamente aparece el caso de las hidroeléctricas como ejemplo.
- ◆ Otras dos tarjetas insisten en la importancia de la participación ciudadana y argumentan que es prioritario escuchar de manera clara a los afectados, por encima de otras categorías personales, profesionales o funcionales.
- ◆ La forma de convocar a la participación fue nuevamente objeto de debate, y dos tarjetas quieren que el nuevo decreto regule la necesidad de realizar convocatorias y ofrecer documentación, acorde con la realidad de las comunidades indígenas y zonas rurales; en donde no hay internet, ni impresoras, no llegan los periódicos y a veces no hay cobertura de radio.
- ◆ Hay una última tarjeta que directamente expresa que la única opinión que debe ser considerada es la de los representantes políticos, democráticamente elegidos.

## Participación

La participación es un proceso donde los actores sociales, organizados o no organizados, afectados e interesados por una decisión, públicos o privados, se involucran en la evaluación ambiental con sus opiniones, propuestas y observaciones. Se busca que las decisiones sean objetivas, transparentes y justas, esto es clave en una herramienta como el EIA.

## C. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, MODIFICACIONES Y PRORROGAS, EVALUADORES Y FISCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO (diapositiva 3)

Estos cuatro temas contienen las siguientes ideas.

Detrás de la coordinación interinstitucional está la idea central de que la misma es imprescindible para evitar ampliar plazos, soslayar reiteraciones y reducir trámites engorrosos o burocráticos. Hubo referencias directas a la necesidad de una mejor relación entre MiAMBIENTE y municipalidades y dificultades con el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).

Las modificaciones, ampliaciones y prórrogas de los EIAs fueron citadas en tres tarjetas para proponer que deben ser mejor recogidas y, de manera más clara, en el nuevo decreto. En el caso de las modificaciones o ampliaciones para exigir un nuevo EIA, se señala que contemple el nuevo escenario. En cuanto a las prórrogas de la vigencia de los EIAs aprobados, solicitan que el nuevo decreto debe especificar la duración de esta.

Hay dos tarjetas que tratan sobre la situación de los evaluadores de MiAMBIENTE. La primera para pedir un incremento de su número, con el fin de evitar cuellos de botella en el proceso. La segunda propone que el decreto incluya fórmulas legales para “blindar a los funcionarios de las órdenes de quienes están arriba”.

### Diapositiva 3



Sobre fiscalización y seguimiento, dos tarjetas remarcan su importancia vital para todo el proceso de evaluación ambiental y, a la vez, califican su situación actual de “preocupante” por ser una actividad con pocos recursos y poca efectividad a la hora de evitar daños e impactos ambientales durante la fase de implementación de los proyectos con EsIA aprobados.

## D. OTROS TEMAS (diapositiva 4)

Hay cinco tarjetas que abordan otros temas de manera individual, son estos:

- ◆ La primera llama la atención y pide que la figura del promotor (también la del consultor) sea mejor entendida y empatizada, debido a que, la evaluación ambiental significa realizar un sinnúmero de trámites burocráticos, gastando tiempo, dinero y corriendo de una institución a otra para completar un proceso mucho más complejo de lo que la gente piensa.
- ◆ Una tarjeta reclama que se esté opinando sin haber leído el decreto.
- ◆ Hay un reclamo de la injusticia que significa que haya empresas y promotores que eluden la elaboración de EsIA “los piratas” y que nunca sean criticados (o perseguidos), simplemente porque están fuera del radar: mientras que las críticas y censuras sociales recaen sobre quienes buscan cumplir la ley y se exponen públicamente.
- ◆ Una tarjeta llama la atención y a la vez quiere reducir falsas expectativas evidenciando que el nuevo borrador no es una barita mágica que “es la solución todo”.
- ◆ Una tarjeta quiere dejar constancia de que un EsIA no puede ser utilizado como un instrumento para generar expedientes de titulación privada de tierras ancestrales indígenas.

#### Diapositiva 4

*Los EsIA y los procesos no son tan sencillos como se ha planteado. El promotor pierde tiempo y dinero en el proceso de aprobación por diferentes ministerios e instituciones. Hay infinidad de requisitos tanto para el promotor como para el consultor.*

*Aquí hay dos lenguajes, uno sobre la eficacia del proceso y de la herramienta EsIA y, otro, sobre la eficacia de la norma y el proceso administrativo. Este decreto no es la solución a todo, es una parte de la solución.*

*Muchos opinan sin haber leído el borrador de decreto.*

*A algunas empresas se les exige que entreguen EIA y a otras no.*

*Hay que tener mucho cuidado con que los EsIA no sea una forma de legalizar la toma de tierras ancestrales.*

*Creo que estamos avanzando, y MiAMBIENTE está trabajando en las mejoras pertinentes.*

*Felicitaciones a MiAMBIENTE porque esta modernización era necesaria.*



Foto: Laura Lezcano/Flickr

Para cerrar este documento quedaron dos tarjetas que reflejan el ambiente en el que se desarrolló el debate: intenso, creativo y reflejo de visiones distintas e incluso contradictorias. La audiencia felicitó a MiAMBIENTE por el proceso de modernización, y aún más, por promover acciones de participación que dejan en el pasado prácticas de cambios normativos, dictados unilateralmente de arriba hacia abajo.



# IV

## **FORO DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL**

**SANTIAGO, VERAGUAS, 4 DE MAYO 2017**

*Foto: Alejandro Balaguer/Albatros Media*

**“La mitigación, y las medidas de adaptación ante el cambio climático, imponen nuevos desafíos a los nuevos proyectos, obras y actividades que sean implementados en el país y, para lograrlo, los EIA son una herramienta esencial”.**

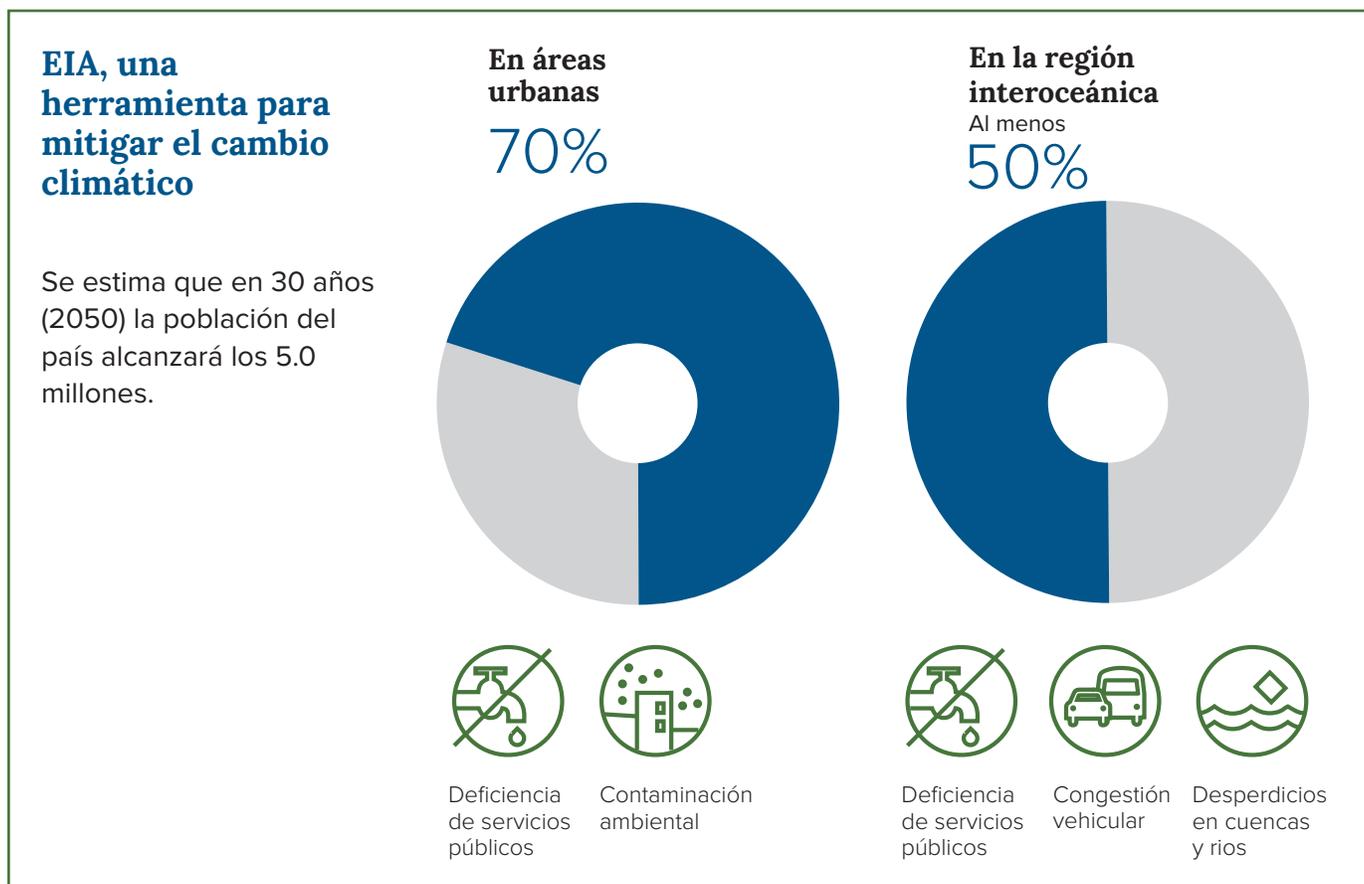
## EL DEBATE ABIERTO

Concluidas las presentaciones por parte de las autoridades y responsables de MiAMBIENTE, la segunda parte del foro se articuló como una lluvia de ideas libre y abierta con un alto nivel de participación e interés entre los y las asistentes.

Para facilitar la dinámica, un técnico del equipo moderador resumía en tiempo real las ideas principales de cada una de las intervenciones en tarjetas, procurando usar frases o palabras textuales. Las intervenciones consistían, tanto en reacciones a las presentaciones de MiAMBIENTE, como en dudas o propuestas sobre el borrador de decreto, así como posiciones o percepciones sobre la situación actual de los EIAs y su gestión por parte de las instituciones rectoras.

A juicio de los/las participantes, estas ideas se deben considerar para establecer un diagnóstico de la situación actual de los EIAs y su modernización debe ser una senda para superar los problemas detectados. En los casos en que en una intervención contenía diferentes temas, se han dividido en tantas tarjetas como ítems expuestos con el fin de poder analizar mejor los contenidos.

Las diapositivas que se incluyen a continuación en este capítulo son el resultado de agrupar las tarjetas que tratan temas similares. A cada agrupación se le ha añadido un titular para resumir y, a continuación, explicar el contexto en el que se dieron los debates del IV Foro.



Es importante remarcar que este informe no pretende, ni es su objetivo, calificar o juzgar cuales de las ideas, preocupaciones, propuestas y afirmaciones escuchadas durante los foros son: acertadas, ajustadas, convenientes, procedentes (o, todo lo contrario). Todas ellas son expresiones útiles para MiAMBIENTE y le permiten conocer cuáles son los puntos centrales, que la opinión pública considera se deben tomar en cuenta en la elaboración de un nuevo decreto sobre los EIAs.



Foto: Montserrat Valeiras

## A. PARTICIPACIÓN, CONSULTORES, AUDITORES Y REGENTES (diapositiva 1)

En la parte superior de la diapositiva se han colocado las diez tarjetas que resumen las intervenciones del foro sobre la **participación ciudadana** en los EIAs. Y en los que se trataron los siguientes temas:

- ◆ La primera hace una observación que muchas veces se olvida: la participación es un mecanismo fabuloso de combinar y aprovechar diferentes saberes. Por tanto, se debe entender como una oportunidad para mejorar un EIAs realizado desde una óptica técnica.
- ◆ Tres tarjetas coincidieron en apuntar la importancia que las acciones de participación y/o consulta se realicen siempre en la localización del potencial proyecto.
- ◆ En el foro se relacionó la participación con la comunicación: sin información y sin procesos transparentes la participación será de baja calidad.

### Diapositiva 1

#### Participación

La participación ciudadana significa abrirse a incorporar más saberes.

Hay preocupación sobre el sitio en el que se hacen las consultas públicas. Debe ser en el área directa del proyecto y no lejos: en las capitales.

En las encuestas hay gente que se muestra en desacuerdo en dar su nombre y cédula. Dicen que se coarta su libertad y no se salvaguarda su intimidad.

Siento que en todas las revisiones del decreto se disminuye el tiempo para la consulta ciudadana.

La consulta pública debe hacerse en el área donde se desarrolla el proyecto, no en otro sitio.

¿Cómo puede la sociedad saber qué tipo de categoría es un determinado proyecto? Debe haber más comunicación para que haya conciencia y participación.

Lo de pedir las cédulas a los encuestados es porque ya se han dado casos de encuestas inventadas. Es la manera de hacer fiable el instrumento.

¿La sociedad civil tiene en el borrador algún mecanismo para que la participación ciudadana sea tomada en cuenta en todos los EsIA, incluyendo los de Categoría I y a los que se acogen a las buenas prácticas?

Deben anunciar de manera efectiva la intención de desarrollar un proyecto, para que los potenciales afectados lo sepan desde el principio. Tal vez poniendo un cartel público en el sitio y en el que se diga que se planea un proyecto.

Para determinar la necesidad de un EIA deben existir indicadores. Además no privar a la sociedad de participar. La participación es lo más importante.

#### Consultores, auditores y regentes

Para los ingenieros ambientales que estamos preparados académicamente, mejor que ninguno, se nos piden muchos requisitos de formación que ya tenemos incluidos en nuestra carrera.

Un consultor debe tener base ambiental, no sirve cualquiera con una maestría o doctorado, eso no completa la idoneidad. Para los ingenieros ambientales se debería quitar las 80 horas, estamos preparados académicamente.

Los seguimientos son hechos únicamente por los auditores, los consultores deberían estar facultados para hacer ellos mismos los seguimientos.

La figura de regente está muy bien, pero me preocupan los requisitos de 5 años de experiencia que excluye a ingenieros ambientales. Se crea un monopolio de los que ya están inscritos.

Para el regente ambiental se deben revisar los requisitos, pedir que sean consultores y auditores registrados limita las opciones de muchos profesionales de poder apicar.

Es muy difícil que un promotor pague de manera adecuada lo que se necesita para un EIA. Lo quieren rápido y muy barato, ya no se valora la calidad del trabajo de un consultor.

- ◆ Sobre las encuestas como instrumento de consulta dos tarjetas explican un diálogo sostenido en el foro. Una primera persona señaló las dificultades que entraña realizar una encuesta que deja de ser anónima y confidencial, cuando se les pide nombre y cédula al encuestado. Otra persona señaló que eso es necesario, ya que en más de un caso se han dado encuestas falseadas o incluso inventadas, y por eso se exige que conste la cédula con el fin de poder verificar si se hizo realmente la encuesta.
- ◆ Los tiempos disponibles para la participación fueron tratados en el debate y hay personas que consideran que desde hace 20 años cada revisión significa reducir los plazos, lo que compromete la calidad de la participación.
- ◆ Una pregunta indica que debería existir un mecanismo claro en el decreto para que la participación pueda ser exigida por la sociedad afectada, independientemente de la categoría del EIA, o incluso si es susceptible de acogerse a la declaración jurada de Buenas Prácticas. La última tarjeta de este grupo parece señalar una idea similar “no privar a la sociedad de participar”.

El segundo grupo de tarjetas más nutrido, con seis, expresa opiniones sobre los **consultores auditores y regentes**.

- ◆ Dos tarjetas plantean que los egresados de ingeniería ambiental deben tener un tratamiento distinto a los restantes graduados, en función a que su programa académico cubre materias que otros profesionales deben estudiar en cursos de postgrado.
- ◆ Otra opinión recabada en el foro es la que solicita que los consultores puedan ejercer las funciones de auditor.
- ◆ La figura del regente ambiental, en concreto los años de experiencia exigidos y que se requiera que hayan sido habilitados como auditores y consultores, son entendidos como excesivos por dos intervinientes.
- ◆ La tarjeta final de este grupo expresa que, con el paso del tiempo y por una mayor competencia profesional, los promotores cada vez pagan menos por la elaboración de un EIA. Esta reducción del precio está redundando en una progresiva y continua pérdida de la calidad de los documentos.



Foto: MiAMBIENTE

## B. RELACIÓN ENTRE EVALUADORES Y CONSULTORES, FISCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO, DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (diapositiva 2)

Esta segunda diapositiva comienza con un grupo de tarjetas que hablan sobre la **relación entre los consultores y los evaluadores** de los EIAs.

- ◆ Varias tarjetas señalan una cierta tensión que parece basada en la existencia de márgenes para la discrecionalidad al momento de aprobar o denegar un EIA. Consideran que el nuevo decreto debe trabajar en la línea de evitar campos a la interpretación, incluyendo: indicadores, criterios y una matriz de evaluación. Además de inducciones y capacitaciones conjuntas para evaluadores y consultores.
- ◆ También se señaló que, en alguna ocasión, por problemas de coordinación intra-institucional de MiAMBIENTE los costos en los que incurre el consultor se han visto incrementados (por ejemplo, en el caso de giras de verificación).
- ◆ Uno de los presentes dijo que cuando se presentan mapas 1:25.000, que son más precisos y útiles que los oficialmente pedidos de 1:50.000, el EIA es rechazado sin justificación razonable.

### Diapositiva 2

#### Crterios y relación funcionarios consultores

*Hay EsIA incompletos que pasan, y otros que por tener más información solo generan peticiones de MiAMBIENTE de más y más ampliaciones de información.*

*En el decreto faltan indicadores y criterios por los que se aceptan y se niegan aprobaciones. Es muy subjetivo.*

*A veces me ha tocado hacer cinco viajes distintos con evaluadores y técnicos de MiAMBIENTE para un proyecto. No se coordinan entre ellos.*

*El MiAMBIENTE debe impartir inducciones y capacitaciones para que los criterios sean unificados y no depender tanto de interpretaciones.*

*Debería haber una matriz de valoración de impactos que no está contemplada en el decreto y son necesarias incluso para un Categoría I.*

*No entiendo para que piden mapas de 1:50.000, no se ve nada. Si mandas un mapa más preciso 1:25.000 te lo rechazan.*

#### Fiscalización y seguimiento

*No puede ser que los EsIA consistan solo en recibir y aprobar los estudios que cumplen, lo más importante es prevenir los impactos a medio y largo plazo. Necesitamos más inspección.*

*No hay recursos adecuados para prevenir los daños ambientales, no hay una adecuada inspección*

*Los mecanismos de denuncia de impactos no son efectivos, pasa el tiempo y no se inspecciona, se "pasan la bola" de unos a otros de MiAMBIENTE, y los impactos se siguen dando.*

*Aquí hay proyectos dentro de áreas protegidas que no tienen EIA y mucho menos tienen fiscalización.*

*Las empresas no quieren gastar en seguimiento. Se debe ser más eficiente en la inspección, ya que solo rinden informes si se les multa.*

#### Descentralización y ordenamiento territorial

*Necesitamos un ordenamiento territorial de amplias zonas (municipios o regiones), como base para la aprobación o no de actividades.*

*Con la descentralización se debe solicitar que cada municipio tenga su Plan de Ordenamiento Territorial y que sea una herramienta de base.*

*La descentralización y el ordenamiento territorial está muy bien, pero los municipios no tienen recursos para cumplir lo que se les pide en el borrador.*



Foto: Montserrat Valeiras

Sobre **fiscalización y seguimiento** se agruparon cinco tarjetas con un mensaje común: sin esta fase de la evaluación ambiental el edificio completo se desploma:

- ◆ Ya que sin inspección las probabilidades de que ocurran desvíos de los PMA y se ocasionen daños ambientales crecen (dos tarjetas).
- ◆ Se planteó que tampoco hay fiscalización adecuada cuando hay denuncias ciudadanas, incluso en el caso de obras dentro de áreas protegidas que no tienen EIA.
- ◆ Para uno de los asistentes solo se podrá fortalecer la inspección y prevenir los daños por desvíos del PMA si los promotores, en estos casos, reciben multas de importancia.

Las tres últimas tarjetas de esta diapositiva sobre **descentralización y ordenamiento territorial** conforman una línea argumental a tener en consideración:

1. Para que la evaluación ambiental sea una herramienta eficaz debe existir un ordenamiento territorial de amplios espacios, zonas, provincias o municipios. Y que la aprobación o denegación de los EIAs debería tener como una de sus bases, o criterio, precisamente el instrumento de planificación territorial.
2. La nueva ley de descentralización justamente va en esta línea y promueve que cada municipio tenga su Plan de Ordenamiento Territorial.
3. Todo lo anterior se encuentra con un problema de base: los municipios no cuentan con recursos técnicos y humanos para cumplir con lo que se les pide en el nuevo decreto sobre los EIAs.



Foto: Montserrat Valeiras

### C. TEMAS SECTORIALES QUE APARECEN EN EL RADAR (diapositiva 3)

En la última diapositiva de este foro están colocadas 13 tarjetas en cinco grupos y un grupo adicional de tarjetas sueltas.

Sobre **valores e informes arqueológicos** tres tarjetas insisten en los mismos elementos: a) hay pocos arqueólogos en Panamá, lo que encarece y retrasa enormemente completar los informes en esta materia; b) no se entiende que este informe sea exigible para todas las categorías de proyecto, especialmente para la categoría I; c) que se apruebe el uso de bases de datos georreferenciadas para descartar zonas en donde no hay vestigios.

En el caso de **categoría I y buenas prácticas**, las dos tarjetas advierten que al ser un nuevo procedimiento es necesario que se den mayores explicaciones por MiAMBIENTE de su porqué y de cómo se gestionan (presentación, aprobación).

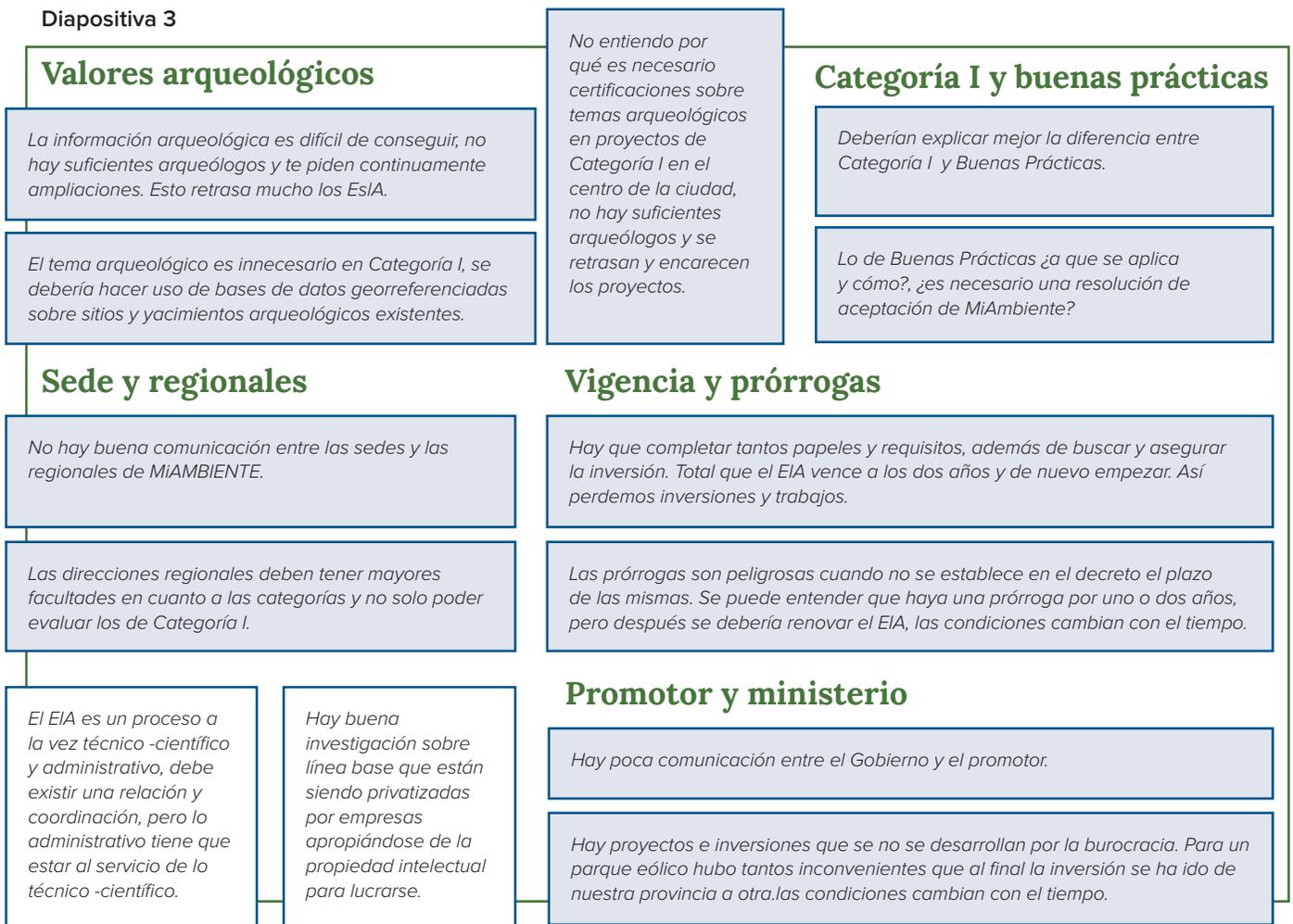
Dos tarjetas hacen explícitas las visiones distintas sobre la **vigencia de los EIAs y prórrogas**. La primera solicita que las prórrogas deben ser fáciles de conseguir debido a la duración de los procedimientos, así como por la necesidad de tiempo para encontrar inversores para desarrollar proyectos aprobados, dos años puede ser un plazo muy corto. La segunda señala que se puede entender la necesidad de una prórroga por un tiempo tasado que aparezca en el nuevo decreto (1 o 2 años), y que en caso de ser necesario más tiempo se debe hacer un segundo EIA que recoja los cambios en el entorno social y ambiental.

Dos tarjetas se refieren a las relaciones entre **sede y regionales de MiAMBIENTE**. La primera declara que las relaciones son francamente mejorables y la segunda pide una mayor capacidad y decisión de las regionales a la hora de evaluar los EIAs:

Sobre la comunicación entre **promotores y ministerio**, además de valorarla como escasa, se dijo en el taller que la excesiva burocratización de los EIAs ha significado el desistimiento de inversiones o su relocalización en otras áreas con menos exigencias.

Al final de la diapositiva hay dos tarjetas sueltas que son dos reflexiones importantes:

- ◆ El proceso administrativo no puede ser tan “pesado” que opaque a las partes técnicas referidas a los aspectos ambientales (y sociales). Deben estar ambas partes coordinadas y al servicio de reducir los impactos.
- ◆ Existiendo buena investigación para nutrir la línea base de los EIAs, empieza a ser poco accesible por la privatización de derechos de propiedad intelectual. El Gobierno debería ayudar a que esta información de calidad sea disponible y accesible.





**ANÁLISIS CONJUNTO  
DE LOS FOROS DE  
ESCUCHA ACTIVA  
PARA LA  
MODERNIZACIÓN  
DEL REGLAMENTO  
DE LOS ESTUDIOS DE  
IMPACTO AMBIENTAL**

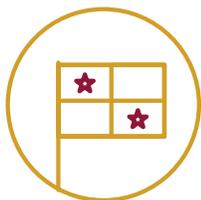
**CIUDAD DE PANAMÁ, METETÍ,  
DAVID Y SANTIAGO, ABRIL Y MAYO 2017**

(Elaborado por Javier Jiménez Pérez)

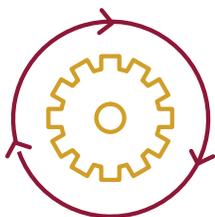
## Actualización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental basado en:



**Experiencia acumulada**



**Actuales y futuras necesidades del país**



**La evolución de la propia herramienta**

## 1. INTRODUCCIÓN PARA EL ANÁLISIS CONJUNTO

Para entender este documento es necesario considerar los cuatro informes individuales que se elaboraron sobre los cuatro foros regionales celebrados los siguientes días:

- ◆ Foro 1: el 25 de abril en Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología (UMECIT), en la Ciudad de Panamá.
- ◆ Foro 2: el 27 de abril en ISAE Universidad, Metetí, Darién.
- ◆ Foro 3: el 2 de mayo en la Cámara de Comercio de David, Chiriquí.
- ◆ Foro 4: el 4 de mayo en COMPA, MIDA, Santiago de Veraguas.

En cada uno de los foros el equipo facilitador resumía en tiempo real y tarjetas las ideas principales de cada una de las intervenciones, procurando usar frases o palabras textuales. Las intervenciones consistían, tanto en reacciones a las presentaciones por parte de MiAMBIENTE, como en dudas o propuestas sobre el borrador de decreto, posiciones o percepciones sobre la situación actual de los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y su gestión por parte de las instituciones rectoras. Después, en gabinete, estas tarjetas/ideas se fueron agrupando temáticamente y esa fue la base para la elaboración de cada uno de los cuatro informes. Ese análisis se hizo de manera independiente foro por foro, procurando ser lo más respetuoso posible a las dinámicas propias que imprimió cada una de las cuatro audiencias.

Este informe representa un sobrevuelo rápido a cerca del resultado de acumular los cuatro foros y poder analizar la existencia de temas comunes, e incluso hacer una aproximación cuantitativa a cuáles son los grupos de tarjetas/ideas que suscitaron más interés. Con el objetivo de informar a MiAMBIENTE y a los actores clave sobre la importancia que algunos temas tienen para la opinión pública, MiAMBIENTE está preparando los documentos en el marco de este proceso de modernización de los EIAs.

Como se ha señalado en cada documento resumen de los foros, es importante remarcar que este informe no pretende, ni es su objetivo, calificar o juzgar cuales de las ideas, preocupaciones, propuestas y afirmaciones escuchadas durante los foros son: acertadas, ajustadas, convenientes, procedentes (o, todo lo contrario).

Los foros fueron abiertos y convocados públicamente, pensados y dirigidos para todos los actores clave (sociedad civil, promotores, universidades, funcionarios, técnicos, entre otros). Conviene señalar que en los cuatro foros hubo un actor claramente subrepresentado: los promotores. Para poder acercarse a la opinión de este grupo de actores puede ser útil leer un informe disponible en la página web de MiAMBIENTE en el que se recogen las opiniones, percepciones y preocupaciones del grupo de promotores que fueron entrevistados por técnicos del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), junto con otros entrevistados de la sociedad civil.

**El EIA busca diseños adecuados para alcanzar actividades, obras o proyectos sostenibles en el momento en que sean diseñados e instalados.**

1. Instala una advertencia temprana que alerta y propone medidas para el cumplimiento de las políticas ambientales y de sostenibilidad.
2. Califica si las acciones humanas son satisfactorias y aporta medidas para que sean compatibles con los mandatos establecidos en las políticas y en la legislación.
3. Define lo ambientalmente significativo para la sostenibilidad y que amerita un examen exhaustivo.
4. Planifica y gestiona eficiente y eficazmente las implicancias significativas para llevarlas a niveles de aceptabilidad por parte de la sociedad.



Foto: Alejandro Balaguer/Albatros Media

## 2. UNA APROXIMACIÓN NUMÉRICA A LOS TEMAS MÁS “POPULARES”

Si se reúnen las 127 tarjetas de los cuatro foros, agrupadas por el tema al que se referían, se tiene la siguiente tabla:

N°	TÍTULO DEL GRUPO	Foro 1	Foro 2	Foro 3	Foro 4	tarjetas x tema	%	Acumulado
1	Participación	18	8	15	10	51	24%	24%
2	Consultores y auditores	14	9	12	5	40	18%	42%
3	Fiscalización y monitoreo	5	7	2	5	19	9%	51%
4	Regentes ambientales	8		4	2	14	6%	57%
5	Evaladores	2	4	2	2	10	5%	62%
6	Reducir subjetividades	6		1	3	10	5%	66%
7	Construcción y buenas practicas	7			2	9	4%	71%
8	Descentralización y ordenamiento territorial	1	1	3	3	8	4%	74%
9	Aspectos sociales Pueblos Indígenas	6		1		7	3%	77%
10	Modificaciones y prórrogas			3	2	5	2%	80%
11	Tiempos y demoras	4	1			5	2%	82%
12	Valores arqueológicos	2			3	5	2%	84%
13	Mejoras formales del DE	4				4	2%	86%
14	Relación funcionarios y consultores				3	3	1%	88%
15	Promotor y Ministerio			1	2	3	1%	89%
16	Coordinación interinstitucional		1	1		2	1%	90%
17	Temas técnicos sectoriales	6	4	2	1	13	6%	96%
18	Propuestas o declaraciones generales	4	3	2		9	4%	100%
<b>TOTAL TARJETAS</b>		<b>87</b>	<b>38</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>217</b>		

Para entender esta tabla se puede usar de ejemplo su primera fila de datos (con fondo azul). El primer número, 18, significa que se elaboraron 18 tarjetas durante el foro 1 (en Ciudad de Panamá) referidas a “Participación”; en el foro 2 se elaboraron ocho tarjetas sobre el mismo tema, y así hasta una suma de 51 en los cuatro talleres, cantidad que supone el 24% del total de 217 tarjetas elaboradas en los cuatro foros. La última columna es un acumulado de porcentajes desde la primera categoría o grupo hasta la que preside cada fila.

La columna de porcentajes está incluida porque puede ser un indicador de la relevancia e interés que otorga la opinión pública a cada tema a la hora de afrontar un cambio normativo.

Las dos últimas filas (en color amarillo) corresponden a dos grupos que son resultado de agregar tarjetas que no se pueden agrupar en los temas anteriores y corresponden a temas que solo han suscitado una única tarjeta (son una especie de cajón de sastre, o son simplemente declaraciones genéricas). Es por eso por lo que se las coloca al final.

En este informe conjunto se han separado las tarjetas que se referían a los **consultores y auditores**, respecto a los **evaluadores** y la nueva figura que se plantea en el borrador de decreto: los **regentes ambientales**. Esta separación permite un mejor análisis y diferenciar entre técnicos privados y técnicos públicos, actualmente responsables de una parte sustancial del proceso de evaluación ambiental, y ambos de una nueva categoría de técnicos, sobre la que por el momento no hay experiencia en Panamá.

## A. PARTICIPACIÓN COMO GRUPO DESTACADO

En esta gran cantidad de tarjetas, 51, que suponen un 24% del total, hay una serie de temas que se repiten.

- ◆ Los afectados son los propios ciudadanos, y por eso parece que consideran que su papel es, incluso, más importante, que el de los funcionarios (“están de paso”) a la hora de evaluar los impactos. Varias tarjetas en distintos foros consideran que la consulta ciudadana debe tener un carácter vinculante para que sea reconocida en su importancia.
- ◆ Otra tarjeta señala que la participación es un mecanismo fabuloso de combinar y aprovechar diferentes saberes. Por tanto, se debe entender como una oportunidad para mejorar un EIA, realizado únicamente desde una óptica técnica.
- ◆ Consideran que la falta o mala calidad de la participación en la elaboración del EIAs de un proyecto puede redundar en una “no licencia social” y en enormes costos para el promotor o la inviabilidad del proyecto. Sin una participación temprana, “los problemas son mayores cuando después se percatan de los impactos que les afectan”.
- ◆ Las fórmulas tradicionales y oficiales para convocar a la participación (anuncios de prensa y radio) son consideradas poco eficaces, incluso contraproducentes, para movilizar a la ciudadanía. Se solicita que previamente a los foros u otras actividades se haga entrega de la documentación del EIA de manera física, especialmente cuando se trata comunidades indígenas y zonas rurales; en donde no hay internet, ni impresoras, no llegan los periódicos y a veces no hay cobertura de radio.
- ◆ En tres talleres se dijo que los foros u otras actividades de participación deben realizarse en la misma zona en donde se localizará el proyecto, considerando inaceptable que se realice en comunidades o capitales no potencialmente afectadas.
- ◆ Varias personas señalaron que se debe cambiar en el nuevo decreto la referencia que se hace en el borrador sobre la participación de afectados “directos”, que los circunscribe a una estrecha franja territorial. En varios foros se pidió que la convocatoria debe ser para los afectados directa e indirectamente, en un sentido territorial más amplio, especialmente cuando se trata de proyectos que afectan a ríos o territorios indígenas. Hay una tarjeta que plantea este tema, justo a la inversa, ya que considera que ampliar la zona significaría hacer intervenir en los procesos de participación a diferentes y distantes instancias políticas.
- ◆ Está extendida la idea de que los promotores y los consultores buscan y procuran conseguir que el proyecto sea calificado dentro de la Categoría I, a veces buscando la fragmentación de los proyectos, precisamente para evitar la partici-

pación. Por ello, hay tarjetas que piden que siempre exista un mecanismo dentro del nuevo decreto para que la sociedad civil pueda solicitar procesos de participación, independientemente de la categoría que tenga el proyecto, incluidos aquellos que se acojan a la declaración jurada de buenas prácticas.

- ◆ Consideraron varios de los asistentes que, todas las acciones de consulta o participación (mediante encuestas, cuestionarios, etc.) se deben plantear desde su arranque para que sea entendible y accesible por todos los potenciales afectados. Y que se les demuestre el mismo respeto sin distinción de nivel social, cultural o educativo.
- ◆ Hay un grupo de tarjetas que refleja distinciones entre una participación cuantitativa o cualitativa y parecen señalar que lo cuantitativo (siendo importante) no debe dejar en segundo término la calidad de la participación. Un ejemplo que apareció de manera reiterada fue el de encuestas que se realizan a personas no afectadas (empleadas, transeúntes) o incluso se falsean las mismas para “conseguir un alto número de participantes”.
- ◆ Por lo que se refiere a plazos de la participación, hay una sensación de que desde hace 20 años los tiempos estipulados para la participación han sido paulatinamente reducidos, lo cual consideran que es un indicador de la poca importancia que se le otorga dentro del proceso. La solicitud de ampliación de estos plazos es una constante en los cuatro foros, que va desde duplicarlos hasta multiplicarlos por seis.
- ◆ Existen tarjetas que remarcan el poco interés de la ciudadanía en participar y coligen que ello se debe a fallas por: falta de educación ambiental, poca transparencia, falta de incentivos y acciones proactivas que debe emprender el mismo MiAMBIENTE, no dejando en manos de los promotores y/o consultores la activación y promoción de la participación.
- ◆ Hay una tarjeta divergente que directamente expresa que la única opinión que debe ser considerada es la de los representantes políticos, democráticamente elegidos. Y otra que no se deben repetir acciones de participación cuando no hubo asistencia ciudadana a la reunión o foro.
- ◆ Otra tarjeta hace una interesante reflexión sobre los tiempos de la participación: “desde antes de la ejecución, durante el desarrollo del proyecto y al terminarlo”.

## B. CONSULTORES Y AUDITORES

El grupo de tarjetas sobre los consultores es el segundo numéricamente, 40 tarjetas que representan un 18% del total. Se pueden dividir en tres grandes ítems:

### B.1. SOBRE SUS CUALIFICACIONES Y CONDICIONES PARA SU REGISTRO

- ◆ Hay una gran cantidad de tarjetas que consideran que los requisitos académicos para su habilitación son excesivos. Incluso hay quienes consideran que los requisitos son una barrera que favorece a los ya registrados frente a nuevos profesionales.
- ◆ Dentro de la lista hay un requisito que genera una disconformidad muy especial: haber trabajado en MiAMBIENTE por un año; que llegó a ser tildado de “inconstitucional”.

## Un Panamá sostenible

El EIA involucra a los actores de la sociedad, públicos y privados, que desean que Panamá sea sostenible en su desarrollo a medio y largo plazo. Ello se evidencia en la necesidad de fortalecer la ejecución efectiva de los procesos, las leyes, planes y políticas establecidas para el cuidado del ambiente. En materia de competitividad ambiental son aspectos fundamentales:

1. Fortalecimiento institucional: mejora de los procesos tecnológicos y regulatorios y contar con personal suficiente para dar seguimiento a denuncias y supervisión.
2. Cultura de sostenibilidad basada en un sistema de valores que incorpore al ambiente como factor de desarrollo.
3. Reducción de riesgos creando condiciones sostenibles y seguras de uso y ocupación del territorio.
4. Nuevas fuentes de oportunidades a partir de la protección del ambiente y el uso sostenible de los recursos.

- ◆ En diferentes foros se produjo un debate sobre si los consultores de EIAs deben provenir únicamente de carreras vinculadas con aspectos ambientales (ingeniería agronómica, forestal, ambiental, hídrica) o deben ser incorporados técnicos de otras procedencias (biólogos, sociólogos, economistas o incluso arqueólogos). Además, hay una petición para que aquellos capítulos más especializados sean firmados y reconocida la autoría de los técnicos sectoriales redactores de estos, aunque el conjunto del EIAs siga siendo firmado por un consultor inscrito.
- ◆ En tres foros sostuvieron representantes de una titulación (Ingeniería Ambiental) que, dado su currículo académico, deberían tener una consideración especial, no exigiéndoles cursos de postgrado de materias que ya han estudiado durante su carrera.
- ◆ En dos talleres se pidió reducir el requisito de 80 horas de nueva formación para las renovaciones de la habilitación (las mismas que para la primera inscripción); ya que consideran que la práctica es más importante que el *pensum* académico.
- ◆ Varias tarjetas abundaron sobre el principio de idoneidad, y que por ello los consultores deben ser de nacionalidad panameña.

## **B.2. CALIDAD DEL TRABAJO DE LOS CONSULTORES**

- ◆ En todos los foros se expresaron, de diferentes maneras, serias dudas sobre la calidad de algunos EIAs. Especialmente por lo que se considera el abuso del “copiar/pegar”, que se expresa en graves errores de coordenadas de los proyectos, o en incluir listados de especies animales y vegetales inexistentes en la zona. Indicadores de un profundo desconocimiento de la realidad local de la que trata el EIAs, desinterés o poco rigor profesional.
- ◆ En distintos foros se solicitó (por parte de los propios consultores, funcionarios y representantes de la sociedad civil) que la mala calidad debería estar severamente penalizada. Mediante la baja del registro e incluso penalmente si los impactos ambientales del proyecto pudieran estar relacionados con falta de calidad técnica de los EIAs.
- ◆ La línea base es un aspecto que parece preocupar a los asistentes a los foros; ya que si son superficiales ponen en riesgo todo el proceso de evaluación ambiental (en todas sus fases). Pero a la vez se insta a buscar fórmulas para que la investigación científica existente sea un recuso público disponible para los consultores de manera mucho más libre, incluso evitar que la misma sea apropiada y/o privatizada para lucro personal de unos pocos.
- ◆ Un consultor explicó que una de las causas subyacentes puede ser que por una mayor competencia profesional se han reducido sustancialmente los precios de las consultorías y esto ha provocado en una progresiva pérdida de calidad de los documentos y en concreto señaló a la línea base.

## **B.3. LA RELACIÓN DE LOS CONSULTORES CON LOS PROMOTORES**

- ◆ Hay un buen grupo de tarjetas que entienden que el consultor es un actor que necesita más autonomía respecto al promotor; idea que se expresó con las siguientes palabras: “neutralidad”, “conflicto de intereses”, “el que paga es quien manda”, “independiente”.

- ◆ Algunas de estas tarjetas dicen directamente, o sugieren, que la contratación de los consultores no debiera ser directa, por parte del promotor, (aunque si los recursos para su pago) y buscar fórmulas que impliquen mayor dependencia de MiAMBIENTE.
- ◆ Y también hay quienes, desde la sociedad civil, piden para el consultor mayor comprensión por su incómoda situación al estar en medio de las presiones que puede recibir tanto de los promotores como de los evaluadores e incluso de la propia sociedad civil.

## C. FISCALIZACIÓN Y MONITOREO

El tercer grupo, con 19 tarjetas, representa el 9%, y se refiere a la fiscalización y monitoreo:

- ◆ Hay tarjetas de los cuatro talleres que llegan a considerar que la fiscalización del cumplimiento de los EIAs, especialmente los Planes de Manejo Ambiental (PMA), son “el mayor problema” o “la mayor falla” de todo el proceso de evaluación ambiental. Al punto de considerar que, sin monitoreo y una penalización a desviaciones, el EIA pierde su función y su razón de existir.
- ◆ Esta debilidad parece que es magnificada en la percepción pública, porque se hace una correlación directa entre la falta de monitoreo y la recurrencia de nuevos y más severos impactos ambientales. Justamente el objetivo primero y último de los EIAs.
- ◆ Se tienen dudas sobre cuáles son las consecuencias legales y pecuniarias que recaen sobre un promotor que inicia obras que no estaban previstas en el EIA y ocasionan impactos imprevistos. También cuando no se cumplen los PMA aprobados en el mismo EIA. Otras intervenciones proponían directamente que el reforzamiento de todo el sistema de evaluación ambiental depende de introducir medidas, en el nuevo decreto, que pasan por abultadas multas y penalizaciones en caso de incumplimientos.
- ◆ Para algunos de los asistentes es necesario reforzar, por igual, a las Direcciones de Evaluación Ambiental y a la de Protección de la Calidad Ambiental; ya que, son dos elementos esenciales, e igualmente importantes, de un ciclo único: la prevención, gestión y monitoreo de los impactos.
- ◆ Además de pensar que existen pocos recursos humanos especializados dentro de MiAMBIENTE para hacer una inspección sistemática y planificada, se escuchó el malestar y el desánimo ocasionado porque no haya fiscalización adecuada, a raíz de la presentación de denuncias ciudadanas.
- ◆ De nuevo aparece la línea base, cuando es deficiente, como causa que puede explicar las debilidades de la fiscalización.
- ◆ Y para cerrar este punto (y enlazar con el siguiente) una tarjeta expresa que es necesario que MiAMBIENTE explique mejor cuál es la conexión entre la figura de Regente Ambiental y la fiscalización de los EIAs y los PMA.

## D. REGENTES AMBIENTALES

El cuarto grupo, con 14 tarjetas, un 6% del total, lo conforman las tarjetas sobre la nueva figura propuesta de los regentes ambientales:



Foto: Montserrat Valeiras

- ◆ Se vuelve al punto en el que se terminó el anterior. Los participantes plantean dudas que inducen a pensar que se necesita una mayor y mejor explicación (pedagogía), por parte de MiAMBIENTE, sobre este nuevo técnico: por qué y para qué es necesaria.
- ◆ En cuatro tarjetas se considera que en el borrador se incluyen requisitos excesivos para poder ejercer como regente (experiencia como consultor y auditor) que son una barrera para la incorporación de nuevos profesionales. Sobre el nivel mínimo académico-formativo necesario para habilitar a los regentes, se repitieron cuestionamientos ya vistos para los consultores.
- ◆ Que el pago al regente sea realizado directamente por parte del promotor, es considerado como un problema; ya que les resta autonomía y es contradictorio con sus funciones. En este punto la discusión sobre su independencia técnica y económica del promotor es incluso comparada con el caso de los consultores; es decir, parece que los participantes exigen un régimen normativo de separación (funcional y salarial) del promotor aún más marcado. También que en el nuevo decreto aparezcan expresamente las consecuencias para quienes no realicen un trabajo adecuado “incluso penales”.
- ◆ En tres tarjetas se refieren a la duda, o temor, de que los regentes acaben siendo unos pocos profesionales sobrecargados de trabajo, por estar implicados en un alto número de proyectos a tiempo parcial, y que eso redunde en una merma de la calidad del seguimiento o monitoreo de los proyectos.
- ◆ Para otro de los asistentes la figura es tan interesante que debería estar implicada en todos los proyectos, desde el inicio hasta el cierre, independientemente de la categoría de estos, desde el inicio hasta el cierre.

## E. EVALUADORES

El quinto grupo de tarjetas trata sobre los evaluadores; suman 10 tarjetas que representan el 5% del total.

- ♦ La falta de personal, en número, dedicado exclusivamente a la revisión de los EIAs es una constante de los foros y, en muchos casos, se considera que es un cuello de botella que condiciona otros aspectos del proceso de evaluación ambiental.
- ♦ Basado en los principios de justicia y simetría, hay un planteamiento sobre la necesidad de incluir en el nuevo decreto una norma sobre los requisitos para ser evaluador de MiAMBIENTE. Piensan que éstos también deben acreditar experiencia e idoneidad académica, en niveles muy similares o superiores, a la exigida a consultores, auditores y la que está prevista para los futuros regentes.
- ♦ Hay una percepción de que el número y la calificación de los evaluadores parece afectada de manera recurrente por la rotación de personal con cada nuevo Gobierno: “hay que empezar de cero”.
- ♦ Varias tarjetas ponen en evidencia que la relación entre los evaluadores de la sede y de las regionales de MiAMBIENTE es muy mejorable, pues la plena coordinación permitiría aunar lo mejor de cada una de las dos categorías: conocimiento técnico de la norma y conocimiento del territorio y la sociedad local. También piden que los segundos puedan intervenir en los EIAs categoría II y III.
- ♦ Otra tarjeta propone que el decreto incluya fórmulas legales para “blindar a los funcionarios de las órdenes de quienes están arriba”.
- ♦ La existencia de amplios márgenes para la discrecionalidad al momento de aprobar o denegar un EIA genera tensión entre este colectivo y los consultores. Por ello, consideran que el nuevo decreto debe trabajar en la línea de evitar campos a la interpretación incluyendo: indicadores, criterios y una matriz de evaluación. Además de inducciones y capacitaciones conjuntas para evaluadores y consultores.

Se verá algo más de este tema a continuación.

## F. REDUCIR SUBJETIVIDADES

Este grupo contabiliza 10 tarjetas (un 5%), y la mayoría fueron propuestas en el taller de Ciudad de Panamá, en el que los consultores tuvieron un papel más protagonista y sustanciado en propuestas muy precisas (en algún caso artículo por artículo). Algo parecido ocurrió en Santiago, pero en este caso los aportes más precisos fueron por parte de funcionarios de MiAMBIENTE. Por tanto, hay que decir que, sin duda, el número indicado se queda muy corto respecto a los aportes que recibirá el MiAMBIENTE por medio de su página web durante el proceso de participación reglada y formal pues más de uno de los presentes no había podido leer el nuevo decreto y anunciaron que las estarían enviando próximamente.

Se puede decir que un objetivo compartido por los presentes, y por el propio MiAMBIENTE, es reducir en lo posible las interpretaciones sujetas a criterios personales en el momento de evaluar un EIA. Para ello, además de las mejoras que se están



Fotos: MiAMBIENTE



implementando para el nuevo decreto, parece que será necesario elaborar materiales paralelos como manuales y guías sectoriales.

## G. CONSTRUCCIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

El grupo séptimo lo conforman nueve tarjetas (un 4%) y se refiere al sector de construcción, que es el de mayor cantidad de usuarios de los EIAs, (un 80% del total de proyectos presentados según cifras de MiAMBIENTE) sector sobre el que se dijo lo siguiente:

- ◆ Hay tarjetas que consideran que el nuevo decreto debe buscar fórmulas normativas para evitar la “parcialización” de proyectos de construcción (por extensión, por fases) que pretenden evitar que se declaren de categoría II o III. Incluso hay tarjetas que piden la derogación de las categorías, para que todas tengan los mismos requisitos y procedimientos.
- ◆ Dos tarjetas hacen referencia a los impactos en el tránsito y circulación que generan proyectos de construcción. Una pide que sean eliminadas de los EIAs (por no ser competencia de MiAMBIENTE) y, por el contrario, otra expresa que es necesaria una mejor coordinación con el Ministerio de Obras Públicas hasta llegar a una sola opinión.
- ◆ De nuevo se vuelve a pedir mejoras en la línea base de los proyectos de construcción que son la fuente de un posterior monitoreo de impactos. Uno de los participantes consideró que es exigible una mejor definición de estas, por parte de los consultores; ya que algunas veces se atribuyen a proyectos de construcción impactos que, de manera cotidiana, ya excedían los límites de la norma antes del inicio de las obras (por ejemplo, ruidos).
- ◆ En el caso de categoría I y buenas prácticas (que afectaría de manera significativa al sector de construcción) hay dos tarjetas que advierten que al tratarse de un nuevo procedimiento es necesario que se den mayores explicaciones por MiAMBIENTE de su porqué y cómo se gestionan (presentación, aprobación). Por tanto, aquí también es necesaria una labor pedagógica por parte del ministerio, como ya se señaló para el caso del regente ambiental.

## H. DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El octavo grupo cuenta con ocho tarjetas, un 4 % del total, e incluye uno de los debates más importantes sobre los EIAs, y es una de las razones por las que se concentra en este instrumento tanta atención y, en ocasiones, tensión:

- ◆ En el taller de Panamá se dijo que los EIAs son un instrumento de gestión ambiental de proyectos concretos que necesita estar precedido por una Evaluación Ambiental Estratégica o un Ordenamiento Territorial de la zona en donde se localiza. Los EsIA por sí solos no son suficientes para cumplir la función deseada, prevenir convenientemente los impactos ambientales, especialmente cuando se trata de impactos acumulativos, zonas ambientalmente frágiles o estratégicas, con especificidades culturales o en las que se acumulan usos potencialmente incompatibles.
- ◆ En el caso del foro de Santiago se produjo un diálogo muy interesante al respec-



Foto: Alejandro Balaguer/Albatros Media

### **Modernización del EIA en el contexto del país**

El crecimiento del país ha tensionado la capacidad institucional para orientar, supervisar y fiscalizar el cumplimiento oportuno de los objetivos de la evaluación de impacto ambiental. La implementación de estrategias, programas o planes de desarrollo, y en algunos casos, la acumulación de proyectos en zonas específicas, requieren de análisis ambientales de mayor alcance que los

solicitados, actualmente, por el procedimiento caso a caso de EIA. A pesar de que la Ley General del Ambiente y el Sistema de Administración del Estado para la gestión ambiental contemplan instrumentos e instancias para apoyar el análisis y la discusión de los temas ambientales en programas y proyectos complejos, ellos no están acoplados de la manera requerida debido al actual proceso de desarrollo del país.

El plan de modernización se enfoca en las distintas etapas del ciclo de vida de un proyecto, desde la fase de idea hasta su eventual cierre. Por tanto, el proceso de evaluación ambiental es continuo y aunque usa distintas herramientas y procedimientos, deben utilizarse de forma integrada para relacionar las decisiones tanto en un sistema jerárquico que conecta de manera sistemática a políticas, planes, programas y proyectos, así como en las cuatro etapas del ciclo de proyectos.



to y que refleja lo que se dijo de manera menos explícita en los talleres de Metefi y David. La línea argumental fue la siguiente.



1. Para que la evaluación ambiental sea una herramienta eficaz debe existir un ordenamiento territorial de amplios espacios, zonas, provincias o municipios. Y consecuentemente, la aprobación o denegación de los EIAs debería tener como una de sus bases o criterio central el instrumento de planificación territorial que está vigente en la zona.



2. La nueva ley de descentralización precisamente va en esta línea y promueve que cada municipio tenga su Plan de Ordenamiento Territorial.



3. Todo lo anterior se encuentra con un problema de base porque los municipios (al menos su gran mayoría) no cuentan con recursos técnicos y humanos para: a) elaborar sus planes de ordenamiento territorial; b) cumplir con lo que se les pide en el nuevo decreto sobre los EIAs.

## I. ASPECTOS SOCIALES Y PUEBLOS INDÍGENAS

El noveno grupo está compuesto por las tarjetas que hacen mención de aspectos sociales vinculados a pueblos indígenas. En total son siete tarjetas (un 3%).

- ◆ En el taller de Ciudad de Panamá se elaboraron tarjetas en las que explícitamente se hablaba sobre la necesidad de que el nuevo decreto refleje la importancia y relevancia de un tratamiento específico de las comunidades, culturas y territorios indígenas, dirigido siempre a un tratamiento desde el respeto a su “especificidad”.
- ◆ Una tarjeta (en Santiago) señaló la preocupación sobre que los EIAs puedan seguir siendo utilizados como un instrumento administrativo e indirecto, para después generar expedientes de titulación privada de tierras ancestrales indígenas que no están legalmente protegidas (carencia de títulos o fuera de comarcas o tierras colectivas).

## J. MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS DE EIAs

Este es el grupo decimo y contiene cinco tarjetas, un 2%, y trata dos temas que motivaron solicitudes directas al MiAMBIENTE:

- ◆ En el caso de las modificaciones o ampliaciones de un proyecto original ya aprobado, se pidió que la norma señale la necesidad de hacer un nuevo EIA en el que se calculen los impactos incrementales que puede ocasionar la ampliación de la escala del proyecto.
- ◆ Sobre las prórrogas de la vigencia de un EIA aprobado hubo dos posiciones. La primera viene a solicitar que las prórrogas deben ser fáciles de conseguir, porque por la duración de los procedimientos y por la necesidad de tiempo para encontrar inversores para desarrollar proyectos aprobados, dos años de vigencia puede ser un plazo muy corto. La segunda (planteada en dos foros) señala que se puede entender la necesidad de una prórroga por un tiempo tasado que debe aparecer de manera explícita en el nuevo decreto (1 ó 2 años), y que en caso de ser necesario más tiempo se debe hacer un segundo EIA que recoja los cambios en el entorno: social y ambiental.



# CONCLUSIÓN

Hasta aquí y con estos 10 grupos se ha cubierto el 80% de las tarjetas elaboradas; es decir, el peso mayor de lo planteado en los talleres. Además, son las tarjetas que aparecen recurrentemente en más de uno de los foros. Las tarjetas restantes (el 20%) pueden ser igualmente consideradas acudiendo a cada uno de los talleres regionales que es donde se puede entender mejor su contexto.

Sin ningún género de dudas hay muchos más temas a considerar en el momento de cambiar el decreto 123, y se darán muchos más aportes de la ciudadanía en las fases finales que restan hasta su publicación. Por todo ello hay que dimensionar bien el significado de estos 10 temas que suscitaban el interés de la audiencia en los cuatro foros.

El ambiente de los cuatro foros transmite una sensación de espíritu crítico general, la existencia de tensiones, incluso malestares y sinsabores; pero también de esperanza y la existencia de un margen de confianza hacia el gestor público. Hubo diferentes tarjetas en las que se felicitaba a MiAMBIENTE por haber abierto, por primera vez, el proceso de modernización de los EIAs y dejar de imponer ideas desde arriba hacia abajo.

De alguna forma esto implica que después de escuchar, MiAMBIENTE debe estudiar estos temas de manera más cuidadosa y completa lo cual es especialmente complicado porque como se ha visto no hay opiniones unánimes: lo que es obvio para algunos es un sinsentido para otros.

Este cuidado no necesariamente significa que se deba hacer una traslación automática de lo pedido en los foros al nuevo decreto. Es muy probable que la ciudadanía entienda que se tomen otras medidas, siempre y cuando se les ofrezca una explicación pormenorizada, razonada y basada en la transparencia, el respeto a opiniones divergentes, y un trato igualitario entre administradores y administrados.

Es importante entenderlo a la vista de algunas ideas planteadas en los foros, la ciudadanía no entiende por qué, poco a poco, los EIAs se han convertido en un documento, un trámite administrativo o un proceso bilateral, que involucra únicamente a los consultores/promotores, por un lado, y los funcionarios, por otro. Consideran que los afectados son ellas/os y que, por tanto, están en el centro de los EIAs.

**“Se estima que los países con regulaciones y alternativas ambientales eficientes tienen mayores ventajas competitivas en el mercado mundial para tecnologías y servicios ambientales y productos verdes”.**

## **CRÉDITOS**

### **Representante Residente del PNUD**

Linda Maguire

### **Representante Residente Adjunta**

Aleida Ferreyra

### **Equipo técnico**

Jessica Young

Gerente de Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible PNUD Panamá

Jose De Gracia

Coordinador Proyectos Biodiversidad

Anarela Sánchez

Asociada de Programa

### **Textos originales:**

Javier Jiménez

Experto en Diálogos y procesos de Escucha Activa consultor de PNUD

Basado en los aportes de:

Todos y todas las participantes del Ministerio de Ambiente, otras entidades de gobierno, sector privado incluyendo consultores-a ambientales, sociedad civil y comunidades.

### **Revisión**

Jessica Young

Gerente de Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible PNUD Panamá

“RELATORÍA FINAL SOBRE LOS FOROS DE ESCUCHA ACTIVA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA). CIUDAD DE PANAMÁ, METETÍ, DAVID Y SANTIAGO, ABRIL Y MAYO 2017”.

Disclaimer: las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores/consultores y no reflejan necesariamente la visión ni la posición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas o de los Estados Miembros de la ONU.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) exhorta a utilizar de forma adecuada cualquier parte del contenido textual o gráfico de la presente publicación, haciendo debida mención a su fuente.

Contacto para más información: [larissa.deleon@undp.org](mailto:larissa.deleon@undp.org); Unidad de Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible de PNUD en Panamá.

Fotografías de portada: PNUD Panamá (ODS 5, 10, 13 y 17), MiAMBIENTE (ODS 8, 11, y 14) y Alejandro Balaguer, Albatros Media (ODS 6, 7, 9 y 15).

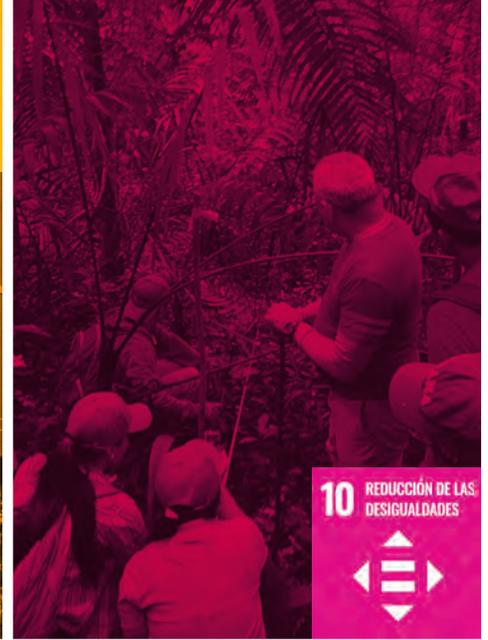
Edición, diagramación e impresión por Phoenix Design Aid A/S, una empresa CO2 neutral acreditada en los campos de calidad (ISO9001) y medio ambiente (ISO14001). Esta publicación está impresa en papel ecológico sin cloro y con tintas vegetales.

El material impreso es reciclable.





7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE



10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES



14 VIDA SUBMARINA



15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES



9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA



5 IGUALDAD DE GÉNERO

