

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE AMBIENTE

DECRETO EJECUTIVO No. 127
De 18 de Diciembre de 2018



Que establece la Política Nacional de Humedales del Estado en la República de Panamá

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Panamá establece que es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana, asimismo, tiene a su cargo la reglamentación, fiscalización y aplicación oportuna de las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia;

Qué, asimismo, nuestra Carta Magna dispone que el Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas;

Que la carta fundamental panameña determina que el mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros son bienes de uso público y no pueden ser objeto de apropiación privada, en este sentido, son bienes de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley;

Que el Estado Panameño es signataria de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, conocida como Convención de Ramsar, a través de la Ley 6 de 3 de enero de 1989, adoptando sus preceptos, basados en el reconocimiento de la interdependencia del hombre y de su medio ambiente, la consideración de las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora características, especialmente de

aves acuáticas, y el convencimiento de que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable;

Que el Estado, de acuerdo al mandato internacional de la Convención Ramsar, reconoce la importancia de la conservación, protección y utilización racional de los humedales, de acuerdo con los mandatos legales y constitucionales pertinentes;

Que en ese mismo orden de ideas, la República de Panamá ha ratificado la Convención sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural en 1977; el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre en 1978 (CITES), el Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1995 (CBD), así como la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres en 1989, que en conjunto con la Convención Ramsar, constituyen el Grupo de Enlace de las Convenciones Relacionadas con la Diversidad Biológica, conformado mediante la Decisión VII/26 (febrero de 2004), con lo cual Panamá ratifica su compromiso de fortalecer la legislación local con los preceptos de valor intrínseco de la diversidad biológica, su conservación y utilización sostenible, mientras se respeta su existencia y patrones propios de su biología;

Que paralelamente, Panamá ratifica la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, mediante la Ley 10 de 12 de abril de 1992 y, recientemente, el Acuerdo de París, mediante la Ley 40 de 12 de septiembre de 2016, que tienen por principales objetivos reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza;

Que mediante la Ley 1 de 3 de febrero de 1994 se establece la legislación forestal en la República de Panamá, con el expreso propósito de proteger, conservar, mejorar, acrecentar, educar, investigar, manejar y aprovechar racionalmente los recursos forestales de la República;

Que igualmente, a través de la Ley 24 de 7 de junio de 1995 se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá, que dispone que la vida silvestre es parte del patrimonio natural de Panamá y declara de dominio público la protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo de los recursos genéticos, para el beneficio y salvaguarda de los ecosistemas naturales;

Que mediante la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 se crea el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para

asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente;

Qué, asimismo, el numeral 1, del artículo 2 de la mencionada Ley define dentro de las facultades de MiAMBIENTE, formular, aprobar y ejecutar, en el área de su competencia, la Política Nacional de Ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, cónsonos con los planes de desarrollo del Estado;

Que la Ley 8 de 2015 modifica la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) y señala que las competencias, atribuciones, funciones y referencias relativas al manejo marino-costero y manejo marino-costero integral, presentes en la Ley 44 de 2006, pasarán a MiAMBIENTE;

Que, en ese sentido, el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, define a los recursos marino-costeros como *“Aquellos constituidos por las aguas del mar territorial, los esteros, la plataforma continental submarina, los litorales, las bahías, los estuarios, los manglares, los arrecifes, la vegetación submarina, las bellezas escénicas, los recursos bióticos y abióticos dentro de dichas aguas, así como una franja costera de 200 metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas de los océanos Atlántico y Pacífico”*;

Que el artículo 3 del Texto Único de la Ley General del Ambiente ordena que la Política Nacional de Ambiente constituye el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado, que orientan condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado de los agentes económicos) de la población en general, en la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente;

Que la precitada norma, señala en su artículo 73 que los recursos marinos y costeros son bienes de dominio público del Estado, y su aprovechamiento, manejo y conservación estarán sujetos a las disposiciones que, para tal efecto, emita MiAMBIENTE, sin perjuicio de la competencia en materia de recursos acuáticos otorgadas a la ARAP;

Qué, asimismo, el 74 de la citada Ley dispone que MiAMBIENTE y la ARAP darán prioridad en sus políticas, a la conservación de ecosistemas marinos y de aguas continentales con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como los ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría. De igual manera, señala que las medidas de conservación de humedales establecerán la protección de las aves acuáticas migratorias que utilizan y dependen de estos ecosistemas;

Que dados los mandatos políticos, legales y concernientes a la sociedad civil de los instrumentos internacionales y nacionales relativos a los humedales, se crea en Panamá el Comité Nacional de Humedales, a través de la Resolución AG-0038-2007, de 1 de febrero de 2007, como organismo inter-institucional, inter-disciplinario y órgano asesor del Gobierno Nacional y la sociedad civil panameña en materia de humedales, en la implementación de la Política Nacional de Humedales y en la aplicación de la Convención Ramsar en el país;

Que la presente Política Nacional de Humedales atiende a las responsabilidades de la República de Panamá como signatario de la Convención Ramsar, contenido en el Plan Estratégico de Ramsar denominado “Política, legislación e instituciones” a fin de lograr que se apliquen eficazmente las disposiciones de la Convención relativas al uso racional de los humedales,

DECRETA:

Artículo 1. Instrumentos de Gestión. Aprobar la Política Nacional de Humedales, sus ámbitos de gestión, objetivos y lineamientos, así como su Plan de Acción, en que se sustenta para enmarcar las actividades que deberán desarrollarse para su implementación, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible en el país, cuyo anexo forma parte integral del presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 2. Objetivo de la Política Nacional de Humedales. El objetivo de la Política Nacional de Humedales es garantizar una gestión integral y sostenible de los humedales, evitando nuevas pérdidas y aplicando medidas para la restauración de estos ecosistemas, promoviendo la protección, planificación, investigación y sensibilización a la población con respecto a su importancia para el bienestar humano de las presentes y futuras generaciones.

Artículo 3. Principios que sustentan la Política Nacional de Humedales. Los principios que sustentan la Política Nacional de Humedales son los siguientes:

1. **Principio de interés público:** Los humedales y sus recursos son de gran importancia social, cultural, económica y ecológica, por tanto son de interés público. En tal sentido el Estado debe velar por su manejo, conservación, realizar un aprovechamiento sostenible y racional de sus bienes y servicios para coadyuvar la reducción de pobreza sin poner en riesgo su existencia o las funciones que brinda.
2. **Principio precautorio:** El deber de la protección de la naturaleza “*in dubio pro natura*”, promueve un criterio preventivo cuando existan condiciones que amenacen o causen la

pérdida de humedales. Con el fin de proteger el ambiente, el Estado Panameño tiene la responsabilidad de aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades.

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar las medidas eficaces en función de los costos e impedir la degradación del ambiente. Evitando impactos negativos de actividades económicas y de subsistencia que comprometan la estabilidad y productividad de los humedales en el mediano y largo plazo.

3. **Principio de enfoque ecosistémico:** El aprovechamiento de los bienes y servicios genera conflicto y competencia entre diferentes usuarios potenciales, por lo tanto, se requiere un cambio en el actuar de los usuarios y grupos de interés que asegure el mejor beneficio para la sociedad en su conjunto a largo plazo.
Este principio reconoce que la vida en el planeta se basa en un sistema de relaciones que no puede ser tratado de manera aislada, por lo que ayuda a abordar los temas ambientales en un contexto social y económico local, que permite encontrar respuestas integrales para el desarrollo sostenible.
4. **Principio de equilibrio ecológico:** Se reconoce la complejidad y permanencia de los humedales y la necesidad de garantizar su funcionamiento e integridad para garantizar el ciclo de vida de las especies asociadas y la dotación de funciones y servicios ecosistémicos claves para el bienestar social, ambiental y económico de la población.
5. **Principio de participación social:** El Estado garantizará los espacios de participación que incorpore los grupos de usuarios de la sociedad panameña con énfasis en los grupos locales y pueblos indígenas, en un marco de equidad de género respecto al manejo y conservación de los humedales y sus recursos.
6. **Principio de respeto a la diversidad cultural:** Se reconoce aquellas prácticas tradicionales apropiadas de uso y manejo sostenible de los recursos naturales en los humedales, realizadas por los diversos grupos étnicos que conforman la Nación. Este principio tendrá particular relevancia en su implementación a nivel provincial, donde las autoridades locales, comarcales y tradicionales verifiquen y den seguimiento a las prácticas adecuadas apegado al cumplimiento de las normas en el marco establecido por la legislación y los compromisos internacionales.
7. **Principio de información, educación y sensibilización:** El Estado Panameño divulgará y pondrá a disposición de todos, el acceso a la información sobre los humedales y la

importancia de sus recursos, en forma sistemática y oportuna, tomando en consideración los idiomas de los pueblos indígenas. Deberá contribuir a transformar la visión, reconociendo su aporte al desarrollo social, económico, ambiental y ecológico del país. Igualmente, fomentará mecanismos que contribuyan a modificar de forma positiva, las prácticas de uso insostenible de los humedales y sus recursos, mediante el cambio de actitud y comportamiento a todos los niveles de la sociedad.

8. **Principio de responsabilidad:** Se reconoce que la pérdida o contaminación de los humedales afecta a la sociedad en general, por lo que aquellos que contaminen o deterioren los humedales por culpa o dolo, sea de forma directa o indirecta deben asumir su responsabilidad y ser sancionados de acuerdo con la gravedad del impacto, asumiendo los costos que implique las medidas de recuperación y compensación. Así mismo, este principio aplica a los usuarios que realicen obras o actividades de impacto en los humedales o sus zonas adyacentes aplicando medidas de prevención y mitigación que eviten la degradación o deterioro de los humedales.
9. **Principio de gestión adaptativa:** Enfoque de gestión de la Política que le permita adecuarse e incorporar aprendizajes, para mejorar los métodos y procedimientos en un proceso de mejora continua. Para eso se dispone de un modelo de gestión inclusivo y un sistema de seguimiento y evaluación que permite identificar resultados e impactos y validarlos con la participación de todos los sectores involucrados, de manera periódica.

Artículo 4. Ámbitos de Gestión. La Política Nacional de Humedales se fundamenta en los siguientes ámbitos de gestión, objetivos y lineamientos:

1. Ámbito de Gestión: Gestión Integral de Humedales

Objetivo: Conservar los humedales mediante la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la aplicación efectiva de los instrumentos de planificación y gestión integral de estos ecosistemas de manera sostenible.

Lineamientos de política:

- 1.1 Actualizar el inventario nacional y desarrollar una base de datos georreferenciada, de acuerdo con los estándares establecidos por la Infraestructura Panameña de Datos Espaciales (IPDE), que sea actualizada de manera permanente.
- 1.2 Delimitar en el terreno todos los humedales de la República de Panamá contenidos en el inventario nacional para dar seguimiento a su conservación y aprovechamiento sostenible.

- 1.3 Impulsar el ordenamiento geoespacial de los humedales mediante el uso de herramientas de ordenamiento territorial, planes de manejo y zonificación, que promuevan la reducción de riesgos basada en ecosistemas, el aprovechamiento sostenible de sus servicios ecosistémicos y su restauración, así como medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
- 1.4 Promover la implementación del Plan Nacional de Seguridad Hídrica como un instrumento que contribuye significativamente en la conservación de los humedales.
- 1.5 Incorporar la protección, aprovechamiento sostenible y conservación de los humedales y su biodiversidad como elemento clave dentro de los procesos de planificación y ordenamiento del territorio en las áreas de humedales.
- 1.6 Implementar buenas prácticas de manejo integral y sostenible de los humedales y su biodiversidad con el fin de aprovechar, conservar, mantener, restaurar y recuperar las características y propiedades ecológicas y biodiversidad de los humedales y sus servicios ecosistémicos asociados.
- 1.7 Fomentar la generación de oportunidades y fortalecer las capacidades de las organizaciones de base comunitaria para aprovechar las oportunidades de negocios y otras alternativas económicas que brinda el aprovechamiento sostenible de los humedales con equidad de género.
- 1.8 Promover la valoración económica, ecológica, social y cultural de los humedales y sus servicios ecosistémicos en el marco del desarrollo nacional.
- 1.9 Desarrollar programas de incentivos y compensaciones para la promoción de buenas prácticas de aprovechamiento sostenible y conservación de humedales.

2. Ámbito de Gestión: Aplicación y cumplimiento del marco regulatorio

Objetivo: Modificar y homologar la normativa nacional en materia de humedales conforme a los convenios internacionales y el contexto nacional y asegurar su cumplimiento para garantizar su conservación, protección y aprovechamiento sostenible.

Lineamientos de política:

- 2.1 Garantizar la protección efectiva de los humedales y su biodiversidad, a través de una política participativa y el cumplimiento efectivo del plan de acción.
- 2.2 Establecer un Registro Nacional de Humedales (RNH) que permita identificar los humedales de la República de Panamá y dar seguimiento a su gestión integral y conservación.
- 2.3 Desarrollar mecanismos efectivos de coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para la gestión integral y conservación de los humedales, incluyendo a los

pueblos indígenas, los pescadores artesanales entre otros grupos involucrados en el aprovechamiento y conservación de estos ecosistemas.

- 2.4 Revisar y ajustar la normativa ambiental a los convenios internacionales y las políticas regionales e internacionales de gestión y conservación de humedales.
- 2.5 Promover la incorporación de la categoría “Humedal” como un criterio de revisión en el proceso de evaluación ambiental.
- 2.6 Desarrollar un marco jurídico específico para estos ecosistemas a nivel nacional que favorezca su ordenamiento y conservación.
- 2.7 Impulsar programas de justicia ambiental para fortalecer la capacidad de los operadores de justicia (jueces y jueces de paz, fiscales, autoridades tradicionales).
- 2.8 Fortalecer la capacidad técnica y operativa institucional de todas aquellas instancias con competencias en la gestión y conservación de humedales.
- 2.9 Inventariar las fuentes de financiamiento y estímulos fiscales, financieros y no financieros, de orden público o privado, que puedan contribuir con el cumplimiento de los lineamientos de la Política Nacional de Humedales.
- 2.10 Gestionar y promover mecanismos financieros para garantizar la implementación de los programas, planes y proyectos enfocados en la conservación y aprovechamiento sostenible de los humedales.

3. Ámbito de Gestión: Generación y gestión de información y conocimiento

Objetivo: Generar y actualizar información y conocimiento para la toma de decisiones que permita la gestión integral y sostenible de los humedales.

Lineamientos de política:

- 3.1 Asegurar, generar y divulgar la información y conocimiento científico y tradicional de los humedales a fin de fundamentar las estrategias de conservación y uso sostenible.
- 3.2 Fortalecer la Plataforma de Información digital (INH-RNH) y otras relevantes, como herramientas de divulgación e intercambio de información y conocimiento interinstitucional e intersectorial.
- 3.3 Fortalecer los planes de investigación que permitan la generación de conocimiento en torno a la gestión sostenible, conservación y recuperación de humedales.
- 3.4 Establecer los mecanismos adecuados para que las universidades y centros de investigación realicen estudios de mediano y largo plazo con el fin de contribuir con la conservación de los humedales.
- 3.5 Desarrollar programas de investigación que incluya al menos lo siguientes temas:
 - 3.5.1 Evaluación del impacto del desarrollo urbano y otras acciones antropogénicas en los servicios ecosistémicos clave;

- 3.5.2 Valoración de su vulnerabilidad y su capacidad de adaptación al cambio climático;
- 3.5.3 monitoreo de su estado de conservación, integridad ecológica y conectividad de los ecosistemas de humedal y las implicaciones de su fraccionamiento y modificación;
- 3.5.4 Restauración de humedales críticos para la conservación de sistemas complejos
- 3.5.5 Dinámica territorial en el entorno de los humedales
- 3.6 Promover el desarrollo de herramientas y protocolos para el monitoreo de los humedales a través de la participación interinstitucional, del sector privado y de la sociedad civil, con especial atención a los grupos comunitarios mediante el desarrollo y fortalecimiento de alianzas o a través de los Estudios de Impacto Ambiental, los Reportes Ambientales y las Auditorías Ambientales, la Evaluación Ambiental Estratégica y la Alerta Temprana en caso de que así se requiera, entre otros procesos de monitoreo.
- 3.7 Desarrollar protocolos estandarizados de comunicación, intercambio y divulgación de la información y conocimiento.
- 3.8 Ejecutar programas, proyectos y campañas, incluyendo la elaboración y distribución de materiales educativos dirigidos a la sociedad en general, con miras a mejorar la conciencia, la apreciación y la comprensión de los humedales y los servicios de los ecosistemas en cumplimiento de las actividades contempladas en el Plan Nacional de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación del Público (CECoP) para los Humedales de Panamá.

4. Ámbito de Gestión: Gobernanza ambiental

Objetivo: Desarrollar y fortalecer los mecanismos de gobernanza ambiental en torno a la gestión sostenible y la conservación de los humedales.

Lineamientos de política:

- 4.1 Desarrollar y fortalecer modelos de gestión de la Política Nacional de Humedales, incluso con especial atención a los grupos en condición de vulnerabilidad y la juventud.
- 4.2 Fortalecer la participación de la sociedad civil y las autoridades locales en el proceso de toma de decisiones, a través de las plataformas de participación ya existentes (Comisiones Consultivas Ambientales, Comités de Cuenca, Juntas Comunales, las estructuras de los pueblos indígenas reconocidas en la República de Panamá, etc.) en cumplimiento con lo establecido en el Plan Nacional de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación del Público (CECoP) para los Humedales de Panamá.
- 4.3 Promover la creación de nuevas formas de organización y participación ciudadana para la gestión y conservación de los humedales a nivel local (Comités Locales de Gestión), entre cuyas funciones se considere el monitoreo, vigilancia y denuncia del delito

ambiental, entre otras relativas a la conservación y aprovechamiento sostenible de los humedales.

- 4.4 Desarrollar alianzas estratégicas multisectoriales para garantizar el intercambio de conocimiento, capacidad técnica y operativa para la implementación y financiamiento de los planes, programas y proyectos.
- 4.5 Desarrollar mecanismos para valorar las contribuciones monetarias y no monetarias que aportan todos los sectores a la conservación y aprovechamiento sostenible de los humedales.
- 4.6 Fortalecer el desarrollo de planes, programas y proyectos de educación ambiental transversalmente en la educación formal y no formal de la República de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Comunicación, Educación, Concienciación y Participación del Público (CECoP) para concienciar y sensibilizar a la sociedad en general sobre la importancia ambiental, sociocultural y económica de los humedales.

Artículo 5. Entidad coordinadora de la Política Nacional de Humedales. El Ministerio de Ambiente será la instancia superior de coordinación interinstitucional e intersectorial que implementará la Política Nacional de Humedales y su Plan de acción, así como el seguimiento y promoción del cumplimiento de los lineamientos de aquella a nivel nacional, cooperando estrechamente con las siguientes estructuras complementarias:

a) Plan Nacional de Seguridad Hídrica. Instrumento intersectorial, político, gestor y participativo. La Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción será implementada en coordinación con los instrumentos creados a través del Plan Nacional de Seguridad Hídrica y el Consejo Nacional de Agua (CONAGUA), así como su Secretaría Técnica, mediante instrumentos de coordinación interinstitucional.

b) Comité Nacional de Humedales. Instrumento consultivo, propositivo, técnico y logístico. La Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción se sustentará con las múltiples labores que ejecuta el Comité Nacional de Humedales, en materia de asesoría, logística, apoyo científico, técnico y estadístico, entre otras funciones.

Artículo 6. Coordinación interinstitucional. Cada institución pública sectorial implementará la Política Nacional de Humedales dentro del marco de sus competencias y de acuerdo a los instrumentos creados por ella, sin perjuicio de otros instrumentos de coordinación institucional, tales como el Sistema Interinstitucional de Ambiente (SIA).

Artículo 7. Duración. La Política Nacional de Humedales tendrá vigencia hasta el año 2050, sin embargo, deberá ser revisada, evaluada y adaptada cada cinco (5) años, así como su Plan de Acción. Dicho proceso será coordinado por el Ministerio de Ambiente, con la participación de las instituciones públicas sectoriales y demás los actores interesados.

Artículo 8. Plan de Acción de la Política Nacional de Humedales. La Política Nacional de Humedales requerirá que el Plan de Acción sea divulgado e implementado en los cuatro (4) meses siguientes a partir de la promulgación del presente Decreto Ejecutivo, de manera participativa, incluyente y representativa, para lo cual el Ministerio de Ambiente convocará a consulta pública, según lo dispuesto en la normativa vigente.

Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto Ejecutivo entrará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de Panamá; Ley 6 de 3 de enero de 1989; Ley 10 de 12 de abril de 1992; Ley 1 de 3 de febrero de 1994; Ley 24 de 7 de junio de 1995; Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; Ley 8 de 25 de marzo de 2015, Ley 40 de 12 de septiembre de 2016; Resolución AG-0038-2007, de 1 de febrero de 2007; y demás normas concordantes y complementarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los *18* días del mes de *Diciembre* de dos mil dieciocho (2018).

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ

Presidente de la República

EMILIO SEMPRIS

Ministro de Ambiente

