



EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

Noviembre 2023

Panamá

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

NOTA TÉCNICA

RIESGOS Y OPORTUNIDADES RELACIONADOS CON EL
CLIMA Y EL MEDIO AMBIENTE (CERO)

CONTENIDO

Resumen ejecutivo.....	3
Análisis de riesgo climático y ambiental.....	3
Respuesta supervisora a los riesgos climáticos y ambientales	4
Desarrollar y profundizar los mercados financieros verdes	5
Financiamiento del Riesgo de Desastres	6
I. Introducción.....	8
II. Cambio Climático y Contexto Macrofinanciero	9
Vulnerabilidades a los riesgos físicos climáticos.....	9
Vulnerabilidades a los riesgos de la transición climática	12
Iniciativas Gubernamentales para la Mitigación Climática, Adaptación y Protección de la Naturaleza	16
III. Riesgos ambientales y relacionados con el clima y el sector financiero.....	18
Riesgos físicos ambientales y climáticos.....	19
Riesgos de transición climática y ambiental.....	24
IV. Evaluación de la Respuesta de Supervisión para Abordar los Riesgos Ambientales y Relacionados con el Clima	29
Gobernanza y Estrategia	29
Sensibilización y desarrollo de capacidades.....	29
Identificación, evaluación y seguimiento de riesgos.....	30
Orientación de supervisión	31
Acciones y herramientas de supervisión.....	32
V. Profundización de los mercados financieros verdes	33
Los objetivos climáticos y ambientales de Panamá y sus necesidades de financiamiento.....	33
Situación actual de los mercados e instrumentos financieros verdes en Panamá.....	35
Obstáculos para ampliar las finanzas verdes en Panamá.....	36
VI. Evaluación de la Respuesta Supervisora para Profundizar los Mercados Financieros Verdes en Panamá	39
Enfoque de evaluación.....	39
Estrategia y coordinación.....	39
Aumento de la demanda de financiamiento verde: mejorar el caso de negocio de los proyectos verdes	40
Creación de capacidades y capacidad	40
Estimular herramientas e instrumentos financieros verdes	44
VII. Financiamiento del riesgo de desastres en Panamá	46
Enfoque actual del Financiamiento y Seguros de Riesgo de Desastres	46
La penetración de los seguros y el mercado asegurador.....	48
VIII. Apéndice.....	50
Contexto del sector financiero.....	50
Marco para evaluar la Respuesta Supervisora para Profundizar los Mercados Financieros Verdes en Panamá.....	55

RESUMEN EJECUTIVO

Esta nota técnica proporciona una descripción general de las posibles vulnerabilidades del sector financiero a los riesgos climáticos y ambientales, evalúa la respuesta de supervisión actual a esos riesgos, explora oportunidades de financiamiento verde y evalúa los mecanismos de financiamiento de riesgo de desastres existentes en Panamá. Las autoridades financieras de todo el mundo, incluidas las de Panamá, reconocen cada vez más la importancia de los problemas ambientales y relacionados con el clima como fuentes cruciales de riesgo y oportunidad para el sector financiero. Para gestionar los riesgos ambientales y relacionados con el clima y apoyar el desarrollo verde, las autoridades financieras, los gobiernos y los organismos internacionales de normalización están tomando medidas para fortalecer la regulación, supervisión y capacidad de los sectores financieros. La evaluación de esta nota técnica examina la exposición al riesgo de alto nivel del sector bancario, a la vez que considera la respuesta supervisora actual, así como el potencial de los mercados financieros para impulsar las finanzas verdes. Sin embargo, una evaluación integral de la exposición de todo el sector financiero panameño a los riesgos y vulnerabilidades del cambio climático queda fuera del alcance de esta nota de FSAP. Para esta nota se llevó a cabo una misión in situ del 24 de enero al 6 de febrero de 2023, recopilando información de una amplia gama de partes interesadas.

Análisis de riesgo climático y ambiental

Una evaluación de alto nivel indica la vulnerabilidad potencial a los riesgos físicos climáticos para el sector financiero de Panamá, y la exposición hipotecaria requiere un enfoque particular de la evaluación. Los riesgos físicos climáticos pueden afectar al sector financiero, pero la materialización del riesgo depende de la ubicación y vulnerabilidad de los activos. Se necesitan evaluaciones más profundas por parte de la Superintendencia de Bancos (SBP), la Superintendencia de Seguros y Reaseguros (SSRP) y la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), considerando diferentes escenarios, incluidos los riesgos compuestos, impactos macroeconómicos más amplios, como sobre el PIB, inflación y tasas de cambio, y análisis de exposición y vulnerabilidad más detallados y espacialmente explícitos para evaluar completamente esos riesgos físicos. Una evaluación más completa también debería considerar los esfuerzos continuos de Panamá para adaptarse y desarrollar resiliencia, lo que podría reducir la exposición y vulnerabilidad de la economía a los riesgos físicos relacionados con el cambio climático.

El impacto general del riesgo de transición actualmente parece contenido, dadas las bajas emisiones de GEI en general de Panamá y un enfoque esperado de las políticas climáticas nacionales en la promoción de la inversión verde; sin embargo, las IF individuales podrían verse afectadas en caso de una exposición significativa a sectores con alto contenido de carbono o riesgos climáticos indirectos de las políticas climáticas que se implementan en jurisdicciones extranjeras. Panamá se ha comprometido a mantener cero emisiones netas para 2050 y actualmente es uno de los tres países del mundo con emisiones netas negativas de GEI. Sin embargo, las emisiones de GEI de Panamá han estado creciendo sustancialmente durante la última década, lo que pronto podría revertir su estado de emisiones netas negativas. Por lo tanto, Panamá necesita revertir las tendencias de emisión en los sectores de energía y transporte, lo que requeriría la introducción de políticas climáticas más estrictas. Del mismo modo, las prácticas agrícolas y la pérdida de bosques de Panamá contribuyen significativamente a las emisiones de gases de efecto invernadero del país, siendo

la expansión urbana de la Ciudad de Panamá y el cambio de prácticas agrícolas los principales impulsores. Sin embargo, actualmente parece más probable que las políticas climáticas sean graduales y enfatizará la promoción y subsidio de inversiones verdes, en lugar de penalizar las de alto carbono. Las instituciones financieras tienen un papel importante que desempeñar en el mismo, que también puede proporcionar nuevas oportunidades de negocio para los bancos. Como tal, el impacto general del riesgo de transición actualmente parece contenido, pero las IF individuales podrían verse afectadas en caso de una alta exposición a sectores con alto contenido de carbono y por los riesgos de contagio climático resultantes de la introducción de políticas climáticas en jurisdicciones extranjeras, lo que justifica una evaluación adicional por parte de las autoridades.

Respuesta supervisora a los riesgos climáticos y ambientales

La identificación y evaluación del riesgo climático en el sector financiero de Panamá se encuentra en sus primeras etapas, con desafíos importantes que persisten, específicamente sobre las brechas de datos y la falta de capacidad. Actualmente, la conciencia y la capacidad relacionadas con el clima en Panamá son bajas debido a la comprensión limitada de la materialidad potencial de los riesgos climáticos. Aunque el país ha experimentado algunos fenómenos meteorológicos extremos en las últimas décadas, los impactos han sido relativamente menores en comparación con otras regiones, lo que lleva a una falta de apreciación de la magnitud de los riesgos que el cambio climático representa para la economía y la sociedad. Como resultado, las instituciones financieras (IF) recién comienzan a evaluar los riesgos climáticos, como también lo confirma una encuesta reciente realizada por la SBP entre sus bancos supervisados. La SBP, la SSRP y la SMV, así como las entidades gubernamentales, están reconociendo el riesgo para la estabilidad financiera que podría representar el cambio climático, pero aún se encuentran en las primeras etapas para comprender esos riesgos e integrarlos en sus marcos organizacionales y de gobernanza. El nivel de enfoque y madurez varía entre las superintendencias, donde la SBP ya ha emitido una guía de alto nivel sobre la evaluación de riesgos relacionados con el clima.

Las autoridades deben enfatizar la recopilación de datos, el desarrollo de capacidades y la movilización adecuada de recursos y asignar responsabilidades entre instituciones para la evaluación y vigilancia de los riesgos climáticos en todo el sistema. La SBP, SMV y SSRP necesitarían recopilar datos más granulares tanto sobre la ubicación de los activos como sobre el perfil de emisión de los activos, en colaboración con MiAmbiente. Esto también incluiría el intercambio de datos y la colaboración entre las partes interesadas públicas y privadas, junto con la recopilación de datos de impacto físico más detallados. Es necesaria la creación de capacidad interna y externa sobre el riesgo relacionado con el clima, ya que las iniciativas de creación de capacidad y concienciación entre las autoridades y el sector financiero se han centrado hasta ahora en las finanzas sostenibles y los asuntos de ASG. La SBP, SMV y SSRP podrían realizar un ejercicio de exposición de arriba hacia abajo para evaluar la vulnerabilidad del sector financiero a los riesgos climáticos y obtener información sobre los impactos potenciales de los riesgos climáticos. Esto podría ayudar a identificar las IF prioritarias, que requieren una supervisión más estrecha de la gestión del riesgo climático. La capacidad de evaluación y monitoreo del riesgo climático debe estar respaldada por estrategias y recursos internos adecuados en los equipos de regulación y supervisión de la SBP, la SMV y la SSRP, mientras que las responsabilidades entre las instituciones deben estar claramente definidas.

Si bien la SBP ha brindado orientación de alto nivel sobre la evaluación de riesgos relacionados con el clima, la SBP, SMV y SSRP deben brindar orientación y expectativas de supervisión más detalladas para que el sector financiero gestione de manera efectiva los riesgos climáticos y

fomente la coordinación entre partes interesadas públicas y privadas. Es crucial que estas autoridades desarrollen e implementen estrategias con directrices y plazos claros para integrar el riesgo climático en las prácticas de supervisión y regulación. Los conocimientos de la evaluación del riesgo climático pueden guiar la necesidad de acciones y herramientas de supervisión. Tal enfoque basado en riesgo podría informar a las autoridades para desarrollar una guía de supervisión integral sobre gobernanza, gestión de riesgos, análisis de escenarios, evaluación de vulnerabilidad y divulgación de riesgos climáticos. Incorporar los riesgos climáticos en las revisiones de supervisión, los puntajes y la supervisión in situ pueden ayudar a evaluar la resiliencia de las instituciones reguladas e identificar áreas que requieren más acción, tales como establecer requisitos de divulgación y brindar orientación de supervisión. Es necesario mejorar la coordinación entre la SBP, SMV, SSRP, entidades gubernamentales y actores del sector privado, a pesar de las plataformas y grupos de trabajo interinstitucionales existentes. Para mejorar la experiencia en la gestión de riesgos climáticos y ambientales, el sector financiero de Panamá debe involucrar socios externos y plataformas internacionales, tales como unirse a la NGFS (Red para la Ecologización del Sistema Financiero) e invertir en programas de capacitación especializados para los miembros del personal.

Desarrollar y profundizar los mercados financieros verdes

Las necesidades de inversión para mitigación y adaptación bajo las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) de Panamá exceden lo que se puede financiar solo con recursos públicos, lo que requiere la movilización de financiamiento privado. Panamá enfrenta importantes necesidades de inversión en mitigación climática para lograr sus objetivos de NDC, que ascienden a USD 4100 millones, o alrededor de 6.4% del PIB de 2021, hasta 2025. Las necesidades de inversión en adaptación del país son aún mayores, particularmente en los sectores de agua, energía y agricultura, con estimaciones que oscilan entre USD 7060 millones y USD 9400 millones para 2030. Panamá ha dado algunos pasos hacia el desarrollo de mercados e iniciativas de finanzas verdes, pero para lograr su objetivo de cero emisiones netas para 2050, se requiere una estrategia integral para aumentar los préstamos verdes y el desarrollo del mercado de capitales. MiAmbiente y el MEF, en coordinación con otras agencias relevantes, deben realizar un análisis integral de brechas para determinar las necesidades de financiamiento público y privado y su disponibilidad para el plan nacional de acción climática y la estrategia nacional de transición energética.

El mercado financiero de Panamá tiene el potencial de convertirse en un centro regional de finanzas sostenibles, pero el crecimiento de los mercados financieros verdes se ve obstaculizado por varios desafíos. Para facilitar la participación del sector financiero en la acción climática, las autoridades deben establecer un ambiente político propicio para abordar las barreras que impiden la participación del sector en las finanzas verdes. Entre las principales barreras se encuentran la adopción limitada de instrumentos de préstamos verdes debido a la falta de incentivos y conciencia, así como la ausencia de flujos de ingresos confiables. Otros desafíos incluyen la ausencia de definiciones y normas claras, prácticas de divulgación limitadas relacionadas con el clima y poca conciencia y conocimiento del mercado. El potencial de Panamá para convertirse en un centro de finanzas verdes está actualmente subutilizado, lo que dificulta su capacidad para acceder a los mercados internacionales en busca de oportunidades de finanzas verdes. Hasta el momento se han emitido cinco bonos corporativos verdes, lo que indica que el mercado de bonos verdes aún se encuentra en sus primeras etapas en Panamá.

Para escalar las finanzas verdes en Panamá, se necesita un enfoque integral. Esto incluye

[Escriba aquí]

explorar e implementar varios instrumentos y marcos de deuda, establecer flujos de ingresos confiables y desarrollar un marco normativo sólido para los mercados de carbono. El MEF está trabajando actualmente en un marco de bonos soberanos sostenibles y planea emitir su primer bono sostenible en 2023. Además de los bonos verdes, el MEF podría considerar otros instrumentos de deuda para atraer a más inversionistas tanto para la mitigación como para el financiamiento de la adaptación. La SMV debe desarrollar marcos de emisión y orientación para facilitar la emisión de instrumentos financieros innovadores tales como bonos vinculados a la sostenibilidad. Es crucial establecer indicadores fundamentales de desempeño (KPI) medibles con el apoyo de las autoridades para promover el desarrollo de estos instrumentos. Además, se necesita la colaboración entre la SMV, el MEF y MiAmbiente para incentivar la adopción de instrumentos de deuda verde y sostenible, fomentar la participación de inversionistas y crear flujos de ingresos fiables para proyectos ecológicos. Por último, la colaboración con partes interesadas como Latinex es esencial para establecer un marco legal y normativo para los mercados de carbono, asegurando un mercado sostenible y transparente.

Mejorar la disponibilidad de datos y la transparencia del mercado en el sistema financiero de Panamá es crucial para el desarrollo de finanzas verdes integrales. Para mejorar la transparencia, se está desarrollando una taxonomía verde que clasifica las actividades económicas como verdes o con alto contenido de carbono. Esta taxonomía es esencial para el crecimiento del mercado de finanzas verdes. Además, es necesario aumentar la disponibilidad de datos relevantes para el clima para tomar decisiones de inversión informadas y más ecológicas. Para promover la transparencia y la rendición de cuentas en las prácticas ambientales del sector financiero, el MEF, MiAmbiente, la SBP, la SMV y la SSRP deben adoptar un enfoque por etapas para hacer cumplir la obligación de informar las divulgaciones financieras ambientales y relacionadas con el clima, tomando en cuenta las distintas capacidades de las empresas. Para mitigar los riesgos de lavado verde y asegurar la coherencia en las divulgaciones, la SBP, SMV y SSRP deben alinear su guía de supervisión con la taxonomía verde. Además, los reguladores desempeñan un papel fundamental en la supervisión de los examinadores externos que evalúan el desempeño ASG de las empresas, en particular en los aspectos ambientales, para asegurar su supervisión y validación adecuadas.

Financiamiento del Riesgo de Desastres

Panamá ha logrado avances en el financiamiento del riesgo de desastres (DRF), pero se necesita un mayor fortalecimiento de la estrategia DRF. El país ha adoptado un enfoque de estratificación del riesgo, ha integrado la reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y tiene como objetivo ampliar sus opciones de financiamiento del riesgo de desastres, especialmente para la cobertura de seguros agrícolas. Sin embargo, persisten desafíos, incluidos datos limitados sobre el riesgo climático físico, una brecha de protección de seguros para hogares vulnerables y pequeños agricultores, y fuentes de financiamiento poco claras para ampliar la cobertura a través del Fondo de Seguros contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF). Para mejorar la estrategia DRF de Panamá, las recomendaciones incluyen explorar opciones de pago de primas para instrumentos DRF como CCRIF, incentivar a las compañías de seguros a ofrecer productos de resiliencia al riesgo y colaborar con las partes interesadas para abordar las barreras, tales como las brechas de datos, para la expansión de la cobertura de seguros.

Tabla 1. Recomendaciones fundamentales

Recomendación		Responsabilidad	Plazo ¹
Respuesta supervisora a los riesgos ambientales y relacionados con el clima			
1.	Mejorar coordinación entre superintendencias, entidades gubernamentales y partes interesadas del sector privado en riesgos ambientales y relacionados con el clima, colaborar con socios externos y unirse a plataformas internacionales.	MiAmbiente, MEF, SBP, SMV, SSRP	I
2.	Desarrollar la capacidad técnica interna, recopilar datos relevantes, movilizar recursos dedicados dentro de las superintendencias, y asignar responsabilidades en todo el sistema evaluación y seguimiento de los riesgos climáticos.	SBP, SMV, SSRP, MiAmbiente	CP
3.	Llevar a cabo un ejercicio de exposición de arriba hacia abajo para evaluar la vulnerabilidad del sector bancario a los riesgos climáticos e identificar la necesidad de una acción de supervisión.	SBP, SMV, SSRP	CP
4.	Proporcionar una guía de supervisor y expectativas más detalladas sobre la gestión y divulgación de riesgos climáticos y ambientales siguiendo un enfoque basado en riesgo.	SBP, SMV, SSRP	MP
5.	Desarrollar estrategias de supervisión con directrices y plazos claros para su implementación.	SBP, SMV, SSRP	MP
Finanzas verdes			
6.	Describir las necesidades de financiamiento público y privado y la disponibilidad para el plan de acción climático nacional y la estrategia nacional de transición energética ("análisis de brechas") para desarrollar una hoja de ruta de finanzas verdes.	MiAmbiente, MEF, Secretaría de energía	I
7.	Evaluar cómo podría movilizarse el capital privado centrándose en las barreras identificadas y carentes de incentivos.	MiAmbiente, MEF, Secretaría de Energía, SBP, SMV	CP
8.	Evaluar instrumentos de deuda más allá de los bonos verdes que podrían movilizar financiamiento verde para la mitigación y adaptación (p. ej., bonos azules, productos vinculados a la sostenibilidad, bonos de adaptación) y desarrollar los marcos respectivos.	MEF, MiAmbiente, SMV	MP
9.	Finalizar la taxonomía verde asegurándose de que sea ambientalmente racional, esté bien comunicada y abarque todo el sector financiero.	MiAmbiente, MEF, SMV, SBP, SSRP	I

¹ "I: Inmediato" es un año o menos; "CP: a corto plazo" es de uno a tres años; "MP: mediano plazo" es de tres a cinco años.

* Esto podría ser un mecanismo separado para temas de finanzas verdes o combinado con un mecanismo de coordinación sobre riesgos ambientales y relacionados con el clima (consulte la recomendación 1).

[Escriba aquí]

10.	Establecer el marco regulatorio para asegurar la interoperabilidad del Mercado Nacional de Carbono y otros instrumentos financieros, con el fin de generar ingresos financieros y establecer a Panamá como un modelo a seguir en la región promoviendo la integridad ambiental y de mercado.	MiAmbiente, MEF, SMV	CP
Financiamiento del Riesgo de Desastres			
11	Explorar oportunidades para aumentar la cobertura de los seguros del sector privado en el marco del fortalecimiento de la estrategia de financiamiento del riesgo de desastres.	MEF, SSRP, ISA	MP
12	Considerar la relevancia de expandir los productos paramétricos y de microseguros para obtener opciones de pago rápidas y no burocráticas, incluidos sus requisitos técnicos (por ejemplo, estaciones meteorológicas).	MEF, MiAmbiente, SSRP	CP

I. INTRODUCCIÓN

1. Las autoridades financieras de todo el mundo ven cada vez más los problemas climáticos y ambientales que imponen riesgos significativos pero que también ofrecen oportunidades para el sector financiero, y Panamá no es una excepción. Los bancos centrales, supervisores, reguladores y autoridades gubernamentales están preocupados por el impacto potencial de los riesgos ambientales y relacionados con el clima en la estabilidad de sus sistemas financieros. Mientras tanto, existe un consenso cada vez mayor de que el sector financiero tiene un papel crucial que desempeñar para facilitar una transición sin problemas a una economía baja en carbono y en la dirección de la inversión hacia proyectos ambientalmente sostenibles. Esto incluye apoyar los objetivos de mitigación y adaptación climática descritos en el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como objetivos más amplios relacionados con la naturaleza y la biodiversidad.

2. Las autoridades financieras, gobiernos y organismos internacionales de normalización están tomando medidas para fortalecer la regulación, supervisión y capacidad de sus sectores financieros para gestionar los riesgos ambientales y relacionados con el clima y apoyar el desarrollo verde. La Red de Bancos Centrales y Supervisores para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS) es un mecanismo de coordinación internacional fundamental, con 121 organizaciones miembros y 19 observadores que instan a los bancos centrales, supervisores prudenciales y legisladores a ecologizar el sector financiero. Los principales organismos normativos como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) y la Junta de Estabilidad Financiera (FSB) están publicando análisis sobre el riesgo financiero relacionado con el clima. El G20 elevó el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles y publicó una hoja de ruta para priorizar la agenda de finanzas sostenibles, mientras que más de ochenta ministros de finanzas se han comprometido a acciones de apoyo a través de la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática. El Consejo de Normas Internacionales de Sostenibilidad (ISSB, por sus siglas en inglés) se creó para respaldar los informes y divulgaciones relacionados con ASG y el clima.

3. Esta nota técnica proporciona una descripción general de las posibles vulnerabilidades del sector financiero al cambio climático y los riesgos ambientales, evalúa la respuesta de supervisión actual a esos riesgos, explora las oportunidades de financiamiento verde y evalúa

los mecanismos actuales de financiamiento del riesgo de desastres en Panamá. La evaluación de esta nota técnica examina la exposición al riesgo de alto nivel del sector bancario, a la vez que considera la respuesta supervisora actual, así como el potencial de los mercados financieros para impulsar las finanzas verdes. Sin embargo, una evaluación integral de la exposición de todo el sector financiero panameño a los riesgos y vulnerabilidades del cambio climático queda fuera del alcance de esta nota del FSAP. Para recopilar información de una amplia gama de partes interesadas, se llevó a cabo una misión in situ del 24 de enero al 6 de febrero de 2023. La inclusión de evaluaciones de oportunidades y riesgos climáticos en las misiones del FSAP es un desarrollo relativamente reciente. Debido al panorama de políticas globales en constante cambio, aún no existe un marco normalizado para realizar tales evaluaciones. Sin embargo, a partir de extensas consultas con las partes interesadas locales y las mejores prácticas globales emergentes, este informe presenta recomendaciones prácticas para ayudar a las autoridades a gestionar los riesgos climáticos y promover el crecimiento de las finanzas verdes en el sector financiero.

4. Esta nota técnica está organizada de la siguiente manera. La Sección 2 proporciona información básica sobre las vulnerabilidades de Panamá al cambio climático y una descripción general de las políticas climáticas actuales. La Sección 3 evalúa la exposición de alto nivel del sector financiero panameño a los riesgos climáticos físicos y de transición, mientras que la Sección 4 ofrece orientación procesable para los reguladores y supervisores financieros sobre cómo comprender y gestionar mejor esos riesgos. La Sección 5 proporciona una evaluación inicial del panorama financiero climático actual en Panamá y la Sección 6 presenta un conjunto de acciones que las autoridades panameñas podrían tomar para estimular los mercados financieros verdes, así como el financiamiento del sector privado para la adaptación y resiliencia climática. La sección 7 ofrece recomendaciones sobre cómo se podrían fortalecer y mejorar los mecanismos actuales de financiamiento del riesgo de desastres.

II. CAMBIO CLIMÁTICO Y CONTEXTO MACROFINANCIERO

5. Para proporcionar una base para el análisis, esta sección describe el contexto pertinente del país en relación con el cambio climático y el sector financiero. Busca ofrecer un resumen de las fuentes climáticas físicas y de riesgo de transición más significativas en Panamá, su impacto potencial en la economía y las acciones tomadas por las autoridades como respuesta. Además, ofrece una descripción general de los desarrollos notables del sector financiero en Panamá, que establece el contexto para las secciones posteriores sobre la supervisión de los riesgos climáticos y la expansión de los mercados financieros verdes.

Vulnerabilidades a los riesgos físicos climáticos

6. Panamá está expuesta a impactos crecientes del cambio climático, lo que también podría exacerbar otros riesgos socioeconómicos. Los impactos del cambio climático son evidentes y es uno de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad. Panamá es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, evidenciado por desastres derivados de amenazas hidroclimáticas como inundaciones, temporadas secas más prolongadas, aumento del nivel del mar, entre otros. Se espera que el cambio climático aumente la vulnerabilidad de sectores como la agricultura, silvicultura, construcción y vivienda, y la salud, así como sectores altamente dependientes del agua (por ejemplo, el Canal de Panamá²), que podría tener efectos indirectos a lo largo de las cadenas de valor y provocar perturbaciones económicas que podrían afectar al sector financiero. El *INFORM Risk INDEX* de la Comisión Europea (Tabla 2) muestra el nivel de riesgo general de Panamá frente al promedio mundial. La alta exposición general a los peligros, así como la limitada capacidad de afrontamiento, especialmente en algunas de sus regiones costeras, están exponiendo al país a los impactos del cambio climático.

Tabla 2. Indicadores seleccionados del Índice INFORM Risk 2023 para la Gestión de Riesgos de Panamá

Peligro y Exposición (0–10)	Vulnerabilidad (0–10)	Falta de capacidad de afrontamiento (0–10)	En general INFORMAR Nivel de riesgo (0–10)	Rango (1–191)
3,8 [2,7]	3,8 [3,8]	4.1 [4.4]	3,9 [3,5]	79

Fuente: Comisión Europea, INFORM Risk Index 2023.

Observación: Para las subcategorías de riesgo, las puntuaciones más altas representan mayores riesgos. Por el contrario, el país con mayor riesgo ocupa el primer lugar. Las puntuaciones de riesgo medianas globales se indican entre paréntesis.

7. Los mayores riesgos de peligros relacionados con el clima en Panamá provienen de inundaciones, huracanes y sequías, así como del aumento del nivel del mar, ya que se espera que el cambio climático aumente la frecuencia e intensidad de esos eventos (Figura 1). Panamá se ha salvado mayormente de los desastres extremos en las últimas décadas, pero es particularmente vulnerable a los fenómenos meteorológicos extremos, como huracanes, inundaciones y sequías con el cambio climático creciente. La ocurrencia de desastres relacionados con el clima en América Latina ya se ha multiplicado por 2.4 desde 1970.³ Estos pueden causar grandes daños a la infraestructura e interrumpir actividades económicas. El aumento del nivel del mar también es una amenaza significativa para Panamá, especialmente a lo largo de sus regiones costeras e islas (Figura 2), ya que puede causar inundaciones, erosión e intrusión de agua salada, afectando la industria del turismo y los ecosistemas costeros. Además, la escasez de agua se está volviendo cada vez más problemática en ciertas regiones (similar a los desarrollos globales⁴), particularmente durante la estación seca, y esto puede afectar negativamente a la agricultura y

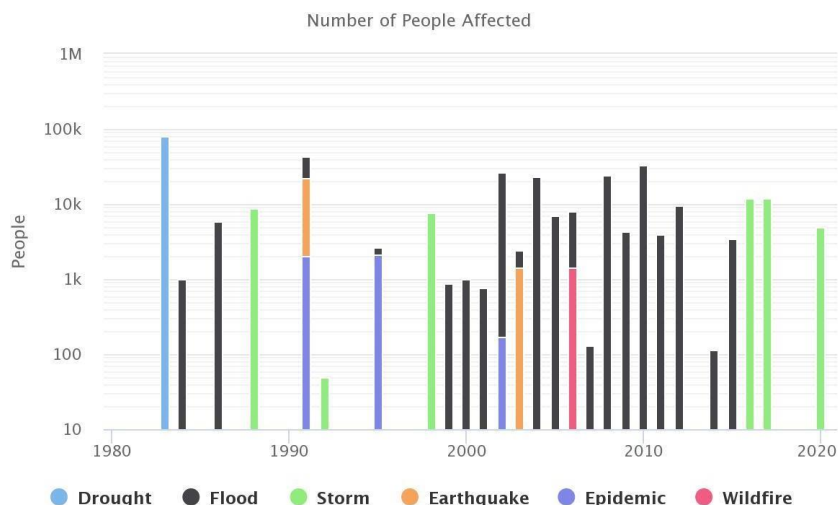
² Los ingresos del Canal de Panamá contribuyen a alrededor de tres por ciento del PIB anual de Panamá y alrededor de \$800 millones va a la tesorería general de Panamá cada año.

³ <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/panama/vulnerability>

⁴ ONU Agua 2023: Alianzas y cooperación para el agua. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384655>

ecosistemas de agua dulce. Finalmente, se espera que el cambio climático exacerbe los problemas de salud existentes, incluida la propagación de enfermedades transmitidas por vectores y patógenos, así como también aumente el riesgo de incendios forestales, erosión del suelo y pérdida de biodiversidad.⁵

Figura 1. Estadísticas fundamentales de peligros naturales para 1980-2020



Fuente: EM-DAT, Portal de conocimientos sobre el cambio climático del Banco Mundial

- **Inundaciones:** La vulnerabilidad del país a las inundaciones se debe en parte a su ubicación en una región tropical, con un alto nivel de precipitaciones y una densa red de ríos y arroyos. Las inundaciones repentinas son un fenómeno recurrente asociado a menudo con grandes tormentas. Las inundaciones han sido especialmente dañinas en las zonas costeras bajas, donde la urbanización y el crecimiento de la población han aumentado la exposición al riesgo de inundaciones. El sector agrícola también se ha visto afectado por las inundaciones, con cosechas y ganado dañados por las mismas. Las inundaciones son la principal preocupación en términos de gestión del riesgo de desastres, y representan 86.9% de todas las pérdidas económicas relacionadas con desastres entre 1990 y 2014.⁶
- **Huracanes:** Panamá tiene un historial de ser afectado por tormentas tropicales, particularmente en la parte occidental del país, mientras que pocas de ellas tenían estatus de huracán. Los sectores de la agricultura y turismo son particularmente vulnerables a los impactos de los huracanes, y los cultivos y las instalaciones turísticas suelen sufrir la mayor parte del daño. Las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas han sido las más afectadas por tormentas tropicales y huracanes en los últimos años. Por ejemplo, en 2020, los huracanes Eta y Iota provocaron graves inundaciones y deslizamientos de tierra en la región occidental del país, afectando a múltiples personas y causando daños en viviendas, carreteras y puentes.
- **Sequías:** Las sequías han sido un peligro natural creciente en Panamá, afectando

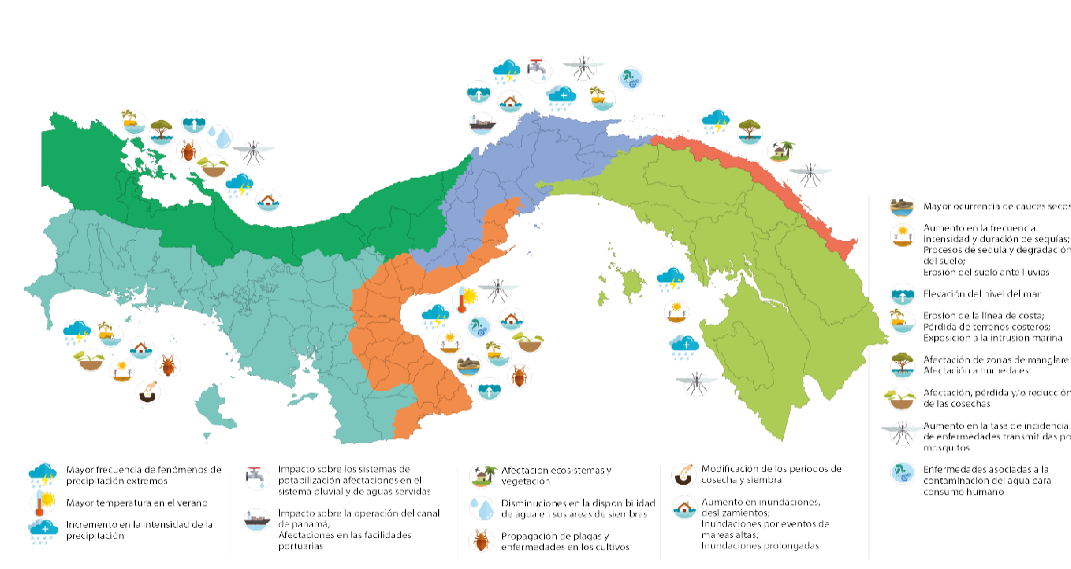
⁵ <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>

⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, <https://www.preventionweb.net/countries/pan/data/>

particularmente al Pacífico y las regiones centrales del país. El sector agrícola ha sido uno de los más afectados por las sequías, provocando pérdidas económicas. Sequías más severas en el futuro podrían representar una amenaza para la inseguridad alimentaria. El Canal de Panamá, una ruta de transporte vital para el comercio mundial, también se ha visto afectado por sequías en el pasado. En 2019, una severa sequía provocó niveles bajos de agua en el Canal, lo que obligó a las autoridades a imponer restricciones de navegación y reducir el calado de las embarcaciones que podían transitar por la vía fluvial. El sector de energía también se ha visto afectado por las sequías, ya que el país depende en gran medida de la generación de energía hidroeléctrica. Durante el evento El Niño de 2015-2016, que provocó una sequía generalizada en América Central, Panamá tuvo que recurrir a la energía basada en combustibles fósiles para compensar la producción hidroeléctrica reducida.

- Aumento del nivel del mar:** El aumento del nivel del mar es una preocupación creciente para Panamá, particularmente debido a su impacto en la infraestructura y zonas costeras del país. Las áreas costeras como la Ciudad de Panamá, Colón y Bocas del Toro ya han experimentado los efectos del aumento del nivel del mar, con mayores inundaciones, erosión e intrusión de agua salada. El Canal de Panamá también podría verse afectado por el aumento del nivel del mar. A medida que el nivel del mar continúa aumentando, las esclusas del canal pueden volverse menos efectivas, lo que podría provocar interrupciones en las rutas de navegación mundiales y afectar la economía de Panamá. Además de estos impactos inmediatos, se espera que el aumento del nivel del mar cause efectos a largo plazo en la agricultura, recursos hídricos y turismo. MiAmbiente encargó un estudio para evaluar el impacto potencial del aumento del nivel del mar en las costas panameñas para el año 2050.⁷ El estudio encontró que aproximadamente el 2,01% de la superficie del país puede verse afectada por el aumento del nivel del mar, siendo las áreas de cultivo el 0,61%, las áreas pobladas el 0,02% y los proyectos de acuicultura y producción de sal el 0,14%.

Figura 2. Mapas de amenazas ambientales por región en Panamá⁸



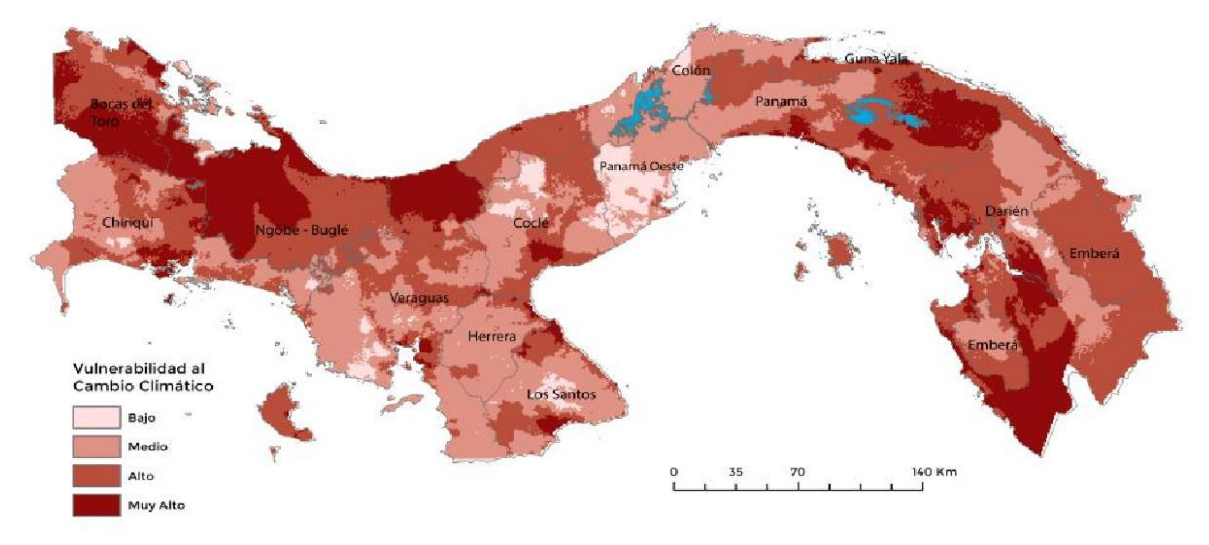
⁷ <https://dcc.miambiente.gob.pa/panama-presenta-resultados-de-estudio-sobre-proyeccion-de-ascenso-del-nivel-del-mar/>

⁸ El mapa muestra los principales impactos esperados del cambio climático en el país por regiones climáticas.

Fuente: Ministerio de Ambiente Panamá⁹

8. Es probable que los impactos socioeconómicos de los desastres relacionados con el clima en Panamá se amplifiquen con el aumento del cambio climático, pero difieren entre regiones y sectores (Figura 3). El sector agrícola, dominado por pequeños agricultores que dependen de la producción de secano, corre mayores riesgos económicos y financieros debido a sequías más intensas. De manera similar, el sector del turismo, concentrado en la costa, es vulnerable a amenazas naturales tales como ciclones tropicales e inundaciones costeras. Los daños por inundación, especialmente las inundaciones repentinas muy difíciles de predecir pueden causar graves interrupciones en los negocios y los servicios públicos, al tiempo que destruyen infraestructura como carreteras y vías férreas.

Figura 3. Vulnerabilidad al cambio climático por categoría¹⁰



Fuente: Ministerio de Ambiente de Panamá¹¹

Vulnerabilidades a los riesgos de transición climática

9. Las emisiones de GEI [gas de efecto invernadero] de Panamá son relativamente bajas (118º mayor emisor del mundo)¹², sin embargo, los sectores seleccionados podrían estar expuestos al riesgo de transición. Panamá se ha comprometido a ser cero neto en 2050 y actualmente es considerado uno de los tres países a nivel mundial con emisiones netas

⁹ <https://dcc.miambiente.gob.pa/impacto-del-cambio-climatico-en-panama/>

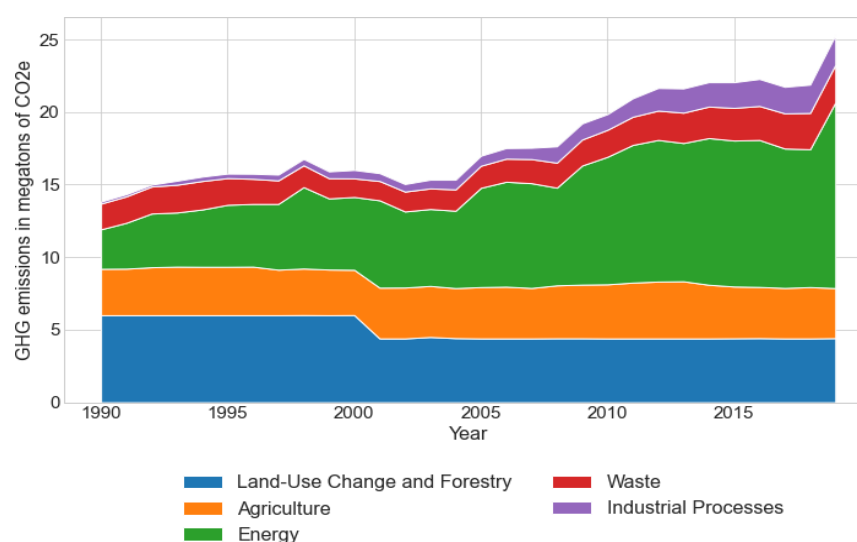
¹⁰ Para los valores de vulnerabilidad, las anomalías de temperatura se clasificaron de la siguiente manera: cuanto mayor es la anomalía, más vulnerable es el área. Para las anomalías de precipitación, los valores se consideraron vulnerables si eran positivos o negativos en comparación con el período histórico estudiado de 1980 a 2015. Esto significa que, a mayor anomalía, mayor vulnerabilidad. Incluso los cambios negativos se consideraron altamente vulnerables. Esto se debe a que tanto las anomalías positivas como las negativas tienen el potencial de causar impactos de diferentes maneras. Por ejemplo, una región puede ser vulnerable a inundaciones debido a un aumento de las precipitaciones o sequías en el caso de una disminución de las precipitaciones [18] [19]. Este enfoque representa una alta vulnerabilidad tanto para los casos de condiciones de alto cambio, como el aumento y disminución de la precipitación en función del período estudiado.

¹¹ <https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2021/10/03-Indice-de-Vulnerabilidad-al-Cambio-Climatico.pdf>

¹² https://www.climatewatchdata.org/countries/PAN?end_year=2019&start_year=1990

negativas.¹³ Sin embargo, las emisiones de GEI en Panamá han estado creciendo sustancialmente durante la última década (Figura 4), lo que pronto podría revertir el estado de emisiones netas negativas de Panamá si no se garantiza el cumplimiento de la NDC2 [segunda contribución determinada a nivel nacional]. El sector de energía (que abarca electricidad, transporte, calefacción y refrigeración) es el que más contribuye,¹⁴ siendo el rápido crecimiento de las emisiones del transporte por carretera una de las principales preocupaciones a este respecto. Asimismo, el cambio de uso de la tierra, impulsado principalmente por el cambio de prácticas agrícolas, y la agricultura son las principales fuentes de emisión de GEI.¹⁵ Por lo tanto, estos son sectores prioritarios para la descarbonización en las NDC presentadas por Panamá.¹⁶ Medidas como la Ley de incentivos a la movilidad eléctrica y su regulación, así como una Estrategia de Transición Energética pretenden abordar esta cuestión. Sin embargo, es necesario garantizar la implementación exitosa de estas medidas y fortalecerlas si es necesario. Podrían surgir riesgos de transición en caso de la introducción abrupta de políticas climáticas nacionales o internacionales que podrían suponer importantes costos de ajuste para empresas y hogares. Los cambios en las preferencias de consumidores e inversionistas también podrían ser una fuente de riesgo de transición para las empresas e instituciones financieras.

Figura 4. Emisiones de GEI por sector hasta 2019



Fuente: CAIT

10. El sector de energía de Panamá es el mayor contribuyente a las emisiones de GEI,

¹³ Cabe señalar que la noción de emisión neta negativa depende de la medición y, específicamente, de la supuesta capacidad de los bosques maduros para capturar *flujos adicionales* de emisiones de carbono; véase, por ejemplo, Pioniot et al. 2022 para más detalles.

¹⁴ Si bien no debe contabilizarse para las emisiones de Panamá de acuerdo con las normas internacionales, debe tenerse en cuenta que las emisiones del transporte marítimo y la aviación son específicamente altas en Panamá dado el papel del Canal de Panamá, su papel como el registro de transporte marítimo internacional más grande y su posición como un centro de vuelo internacional.

¹⁵ En 2019, las emisiones de energía provinieron del transporte en un 47.4%, las emisiones industriales en un 19%, los servicios públicos y comerciales en un 17%, las residenciales en un 16% y otras actividades relacionadas con la energía en un 0.5%.

¹⁶ <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN1percent20Actualizadapercent20ReppercentC3percentBAblica percent20de percent20Panam percentC3 percentA1.pdf>

impulsado por las emisiones del sector del transporte sostenido por petróleo. 25% del suministro total de energía en 2020 provino de fuentes renovables, ya que el sector eléctrico se alimenta predominantemente de energía hidroeléctrica; sin embargo, la generación de electricidad a partir de carbón y gas natural ha estado creciendo recientemente (Figura 5). La energía hidroeléctrica es la principal fuente de electricidad en Panamá (67% en 2020), y las recientes instalaciones de gas natural y carbón, así como plantas de energía solar y eólica, complementan la mezcla de electricidad. A pesar de tener un potencial considerable, las fuentes renovables como la solar, eólica, geotermia y biomasa solo representan una pequeña porción de la mezcla de electricidad.¹⁷ Se espera que la generación solar crezca rápidamente en los hogares y empresas luego de los cambios normativos recientes para la generación de electricidad distribuida. El sector del transporte, que consume la mayor parte de la energía, contribuye con alrededor de 50% de las emisiones de GEI relacionadas con la energía. Cerca de un millón de vehículos automotores (automóviles individuales, buses, camiones, etc.) representan alrededor de 65% del consumo de combustibles derivados del petróleo (diésel y gasolina) en el país. Por lo tanto, electrificar el transporte público y privado es un aspecto central de la estrategia de descarbonización de Panamá. Además, se espera que el aumento previsto de las temperaturas para 2050 dé lugar a una mayor demanda de refrigeración en edificios residenciales y comerciales, lo que aumentará aún más el consumo de energía. La Secretaría de Energía espera que la generación de electricidad casi se duplique (de aproximadamente 11,000 gigavatios hora actualmente a 19,000 gigavatios hora en un escenario BAU) para adaptarse a las crecientes necesidades de energía que esto implicaría.¹⁸

11. Las prácticas agrícolas y la pérdida de bosques de Panamá contribuyen significativamente a las emisiones de gases de efecto invernadero del país, y solo el sector agrícola representa un notable 14% de las emisiones en 2019. Alrededor del 68 por ciento de la superficie del país está cubierta de bosques, con un aumento del 3 por ciento en la cubierta forestal entre 2019 y 2021.¹⁹ A pesar de que gran parte del país está protegida,²⁰ la expansión urbana desde la ciudad de Panamá y las prácticas agrícolas cambiantes son los principales impulsores de las emisiones por cambios en el uso de la tierra. Si bien las prácticas agrícolas y ganaderas fuera de las áreas protegidas han comenzado a cambiar hacia prácticas más sostenibles, se necesitan medidas urgentes para transformarlas en agricultura y ganadería climáticamente inteligentes, que puedan garantizar la seguridad alimentaria y reducir las pérdidas y daños con altos costos económicos y financieros. La huella terrestre, particularmente alrededor de la Ciudad de Panamá, ha aumentado sustancialmente entre 2000 y 2013 (Figura 6), mientras que el índice de integridad de la biodiversidad²¹ para todo el país ha disminuido en seis puntos porcentuales entre 1970 y 2014 (Figura 7). Dependiendo del escenario asumido, se espera un mayor deterioro (SSP2), mientras que una fuerte acción política podría ayudar a doblar la curva (SSP1).

12. La conservación de los ecosistemas de Panamá es crucial para el desarrollo sostenible,

¹⁷ A julio de 2020, la capacidad de electricidad solar era de 37.1 MW, lo que representa 2.3% de la demanda total de electricidad.

¹⁸ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29163_B/81944.pdf

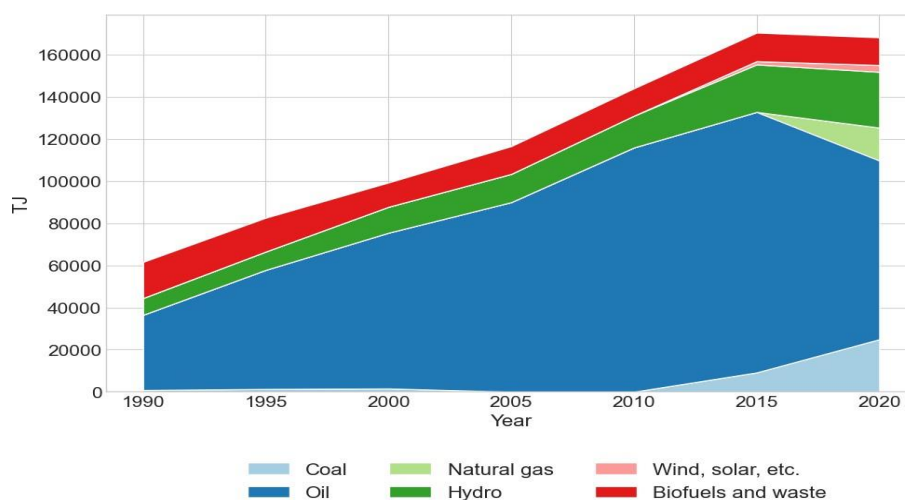
¹⁹ <https://online.fliphtml5.com/eebm/vwqp/>

²⁰ 31% del área terrestre y 27% del área marina están actualmente protegidas en Panamá (WDPa 2021). 54% de las áreas fundamentales de biodiversidad (KBA) están actualmente protegidas, frente a 13% en 1980.

²¹ Si el BII es de 90% o más, el área tiene suficiente biodiversidad para ser un ecosistema resistente y funcional. Por debajo de 90%, la pérdida de biodiversidad significa que los ecosistemas pueden funcionar menos bien y de manera menos confiable. Si el BII es de 30% o menos, la biodiversidad del área se ha agotado y el ecosistema podría estar en riesgo de colapsar.

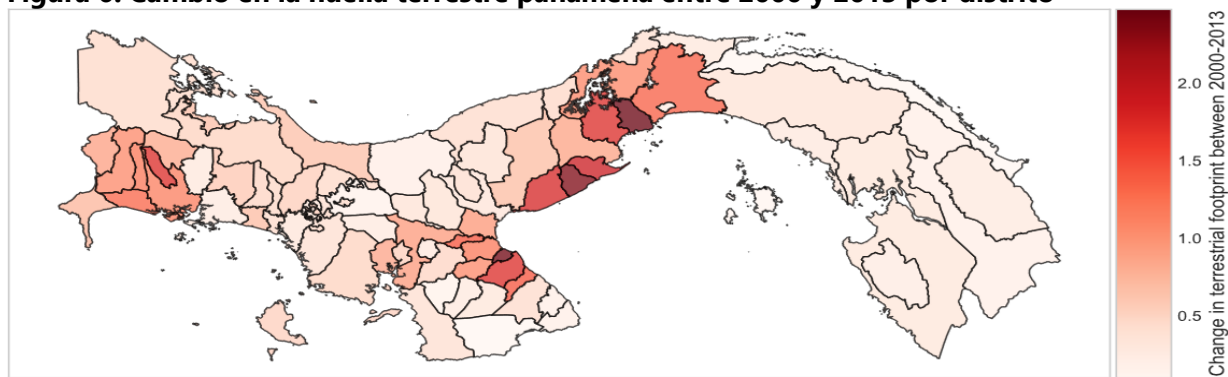
pero actualmente múltiples factores contribuyen a la degradación continua. Los ecosistemas de Panamá brindan servicios esenciales como la regulación del suministro de agua, mantenimiento de la calidad del suelo, apoyo al turismo y captura de carbono. Un informe reciente de MiAmbiente²² ha identificado 19 problemas ambientales directos y doce impulsores ambientales externos y subyacentes que conducen a la degradación de esos ecosistemas. Estos incluyen la sobreexplotación, generación de desechos, malas prácticas de gestión y actividades económicas insensibles que conducen a la degradación de recursos naturales, la contaminación ambiental y otros efectos negativos sobre el medio ambiente, el clima, la economía y el bienestar social. El informe proporciona un ejemplo del papel potencial de los préstamos bancarios para esta degradación, indicando que la promoción de actividades agrícolas y ganaderas a través de préstamos a bajo interés puede haber impulsado la expansión de la frontera agrícola y contribuido a la reducción de la cobertura forestal.

Figura 5. Oferta de energía por sector al 2020

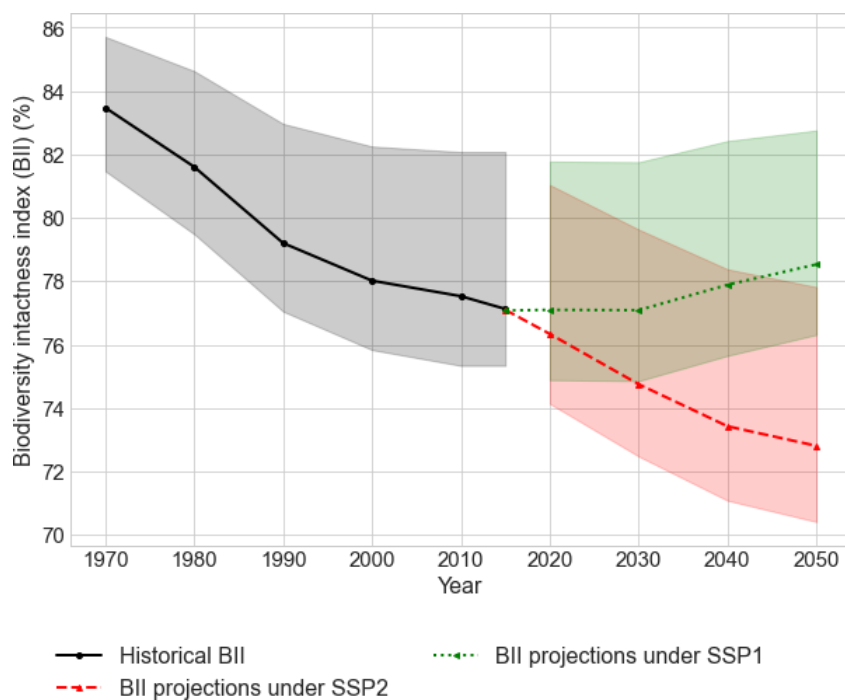


Fuente: AIE

²² <https://www.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2022/10/PRINCIPALES-PROBLEMAS-AMBIENTALES-BAJA-F-1.pdf>

Figura 6. Cambio en la huella terrestre panameña entre 2000 y 2013 por distrito

Fuente: Basado en UN Biodiversity Lab, Venter et al. 2016, y Williams et al. 2020, Intercambio de datos humanitarios 2021

Figura 7. Índice de integridad de la biodiversidad en Panamá bajo diferentes vías socioeconómicas compartidas (SSP)

Fuente: Helen Phillips; Adriana De Palma; Ricardo E González; Sara Contú et al. (2021). Índice de integridad de la biodiversidad: resúmenes de países, regiones y a nivel mundial para los años 1970 a 2050 en varios escenarios [Conjunto de datos]. Museo de Historia Natural. <https://doi.org/10.5519/he1eqmg1>

Iniciativas Gubernamentales para la Mitigación Climática, Adaptación y Protección de la Naturaleza

13. Panamá está comprometida con la acción climática y ha implementado varias políticas y estrategias encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover el desarrollo sostenible. Una de las políticas más importantes en este sentido es la Estrategia Nacional

[Escriba aquí]

de Cambio Climático 2015-2050, que sin embargo sólo incluyó dos sectores, Energía y Bosques. Tiene como objetivo reducir en un 10% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y promover el uso de energías renovables y la eficiencia energética. En estos momentos se está elaborando en colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas la Estrategia de Desarrollo Sostenible Inclusivo, Bajo en Emisiones y Resiliente al Cambio Climático al 2050. Se espera que esté finalizado en enero de 2024 y debería incluir 100 sectores de NDC2. También se pretende cubrir el Programa Reduce Tu Huella de Carbono e Hídrico Corporativo, Municipal y de Productos. En 2021 se publicó el Segundo Informe Bienal de Actualización, que muestra que Panamá es un país neto de carbono negativo.²³ Panamá también apunta a mantener cero emisiones netas en 2050. Panamá promueve el uso de energía renovable a través de un programa de medición neta e incentivos fiscales para proyectos de energía renovable. En abril de 2023, el Comité de economía y finanzas de la Asamblea Nacional de Panamá aprobó un proyecto de ley para ampliar los incentivos a las energías renovables, que modifica la ley 37 de 2013, que establece el marco de incentivos para promover la construcción, operación y mantenimiento de plantas o instalaciones solares.²⁴ Además, Panamá ha implementado otras políticas e iniciativas como las Directrices Estratégicas para la Agenda de Transición Energética 2020-2030 de la Secretaría de Energía, que establece cinco pilares para descarbonizar el sector de energía.

14. MiAmbiente está trabajando actualmente en una NDC actualizada, que se espera que incluya escenarios de riesgo climático actualizados, objetivos de NDC más ambiciosos y las correspondientes necesidades de inversión de adaptación y mitigación más altas. La NDC2 se está desarrollando a través de una amplia consulta participativa a nivel nacional, y además de las 10 NDC1 actualizadas, incorporará de manera transversal el Programa Reduce Tu Huella de Carbono e Hídrico Corporativo, Municipal y de Productos. La Secretaría de Energía de Panamá actualmente está actualizando la estrategia nacional de transición energética en línea con las NDC actualizadas y está desarrollando una estrategia de hidrógeno verde. La creación del Programa Nacional “Reduce Tu Huella” mediante el Decreto Ejecutivo No. 100 del 20 de octubre de 2020, regula la elaboración de los inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero y establece la Plataforma Nacional para la Transparencia Climática como el mecanismo oficial para vigilar e informar iniciativas nacionales hacia un desarrollo sostenible, inclusivo, bajo en emisiones y resiliente. La Autoridad de Turismo de Panamá también ha implementado un Plan Maestro de Turismo Sostenible actualizado para 2020-2025 para apoyar la acción climática.²⁵ La Alianza por un Millón de Hectáreas para 2015-2035, que tiene como objetivo restaurar y conservar un millón de hectáreas de tierra degradada en Panamá, está respaldada por la nueva Ley de Incentivos Forestales de 30 de octubre de 2017, que brinda incentivos económicos para la reforestación y el manejo forestal sostenible. La Estrategia Nacional Forestal 2018-2050²⁶ en Panamá es una estrategia nacional que tiene como objetivo promover el manejo forestal sostenible, la conservación y restauración de los ecosistemas forestales del país, con el fin de lograr un aumento neto de la cobertura forestal y contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático.

15. La adaptación climática también juega un papel importante en la estrategia del gobierno para preparar a Panamá para los crecientes impactos climáticos. Panamá ha desarrollado un Plan Nacional de Adaptación y ha establecido un Fondo Fiduciario de Cambio Climático para financiar proyectos relacionados con la mitigación y adaptación. Panamá reconoce el potencial de las soluciones

²³ <https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/biblioteca/#segundo-informe-bienal-de-actualizacion/1/>

²⁴ <https://www.bnamericas.com/es/noticias/solar-incentives-bill-avances-en-panama>

²⁵ https://www.atp.gob.pa/Plan_Maestro_de_Turismo_Sostenible_2020-2025.pdf

²⁶ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28745_A/GacetaNo_28745a_20190402.pdf

basadas en la naturaleza para mitigar el cambio climático y mejorar la resiliencia climática.²⁷ El país ha identificado varias medidas, como la reforestación, conservación de los bosques, prácticas de uso sostenible de la tierra y restauración de ecosistemas degradados, como componentes fundamentales de su estrategia climática.

16. Panamá ha desarrollado una estrategia de financiamiento del riesgo de desastres para asegurar la disponibilidad de recursos financieros después de los desastres naturales. La estrategia utiliza instrumentos financieros tales como seguros, financiamiento contingente y fondos de ahorro, y se guía por la Política de Financiamiento del Riesgo de Desastres desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Un componente fundamental de la estrategia es la creación del Fondo de Seguro de Contingencia y Riesgo de Desastres (DICRE), administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas. El DICRE brinda financiamiento confiable y oportuno para apoyar los esfuerzos de recuperación, sin recurrir a préstamos adicionales o reducir otros gastos públicos.²⁸ El marco tiene como objetivo fortalecer la resiliencia de Panamá ante desastres naturales y asegurar que el país esté mejor preparado para responder a eventos futuros. Panamá también ha recibido apoyo de instituciones financieras internacionales para fortalecer su estrategia de financiamiento del riesgo de desastres. La Opción de Desembolso Diferido para Catástrofes del Banco Mundial (CatDDO) es un ejemplo de ello, que proporciona financiamiento inmediato a los países después de un desastre natural. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha proporcionado una póliza de seguro de riesgo de desastres a Panamá, que cubre los riesgos de terremotos y huracanes para el sector público.

III. RIESGOS CLIMÁTICOS Y AMBIENTALES Y EL SECTOR FINANCIERO

17. Esta sección proporciona una descripción general de cómo los riesgos relacionados con el clima pueden afectar el sector financiero de Panamá.²⁹ La sección evalúa la exposición del sector bancario de Panamá a impactos del cambio climático tanto agudos (como inundaciones y huracanes) como crónicos (como un aumento de las temperaturas máximas diurnas y mínimas nocturnas y el aumento del nivel del mar) impactos del cambio climático (es decir, riesgo físico), así como riesgos de políticas climáticas repentinas e imprevistas, tecnología, y cambios en las preferencias del consumidor (es decir, riesgo de transición). Panamá también podría enfrentar un riesgo de transición si otros países implementan ajuste fronterizo climático o medidas de prevención de deforestación³⁰, tal como está previsto actualmente por la UE, por ejemplo. Además, los inversionistas internacionales podrían retirar financiamiento de Panamá para alinear sus carteras con las metas del Acuerdo de París.

18. La Figura 8 resume los canales de transmisión de los riesgos físicos y de transición relacionados con el clima a la economía y el sector financiero de Panamá. El sector financiero puede verse afectado por un mayor riesgo de mercado debido a cambios repentinos en el precio de

²⁷ https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN1_percent20Actualizada_percent20Rep_percentC3_percentBAblica_percent20de_percent20Panam_percentC3_percentA1.pdf

²⁸ El DICRE se basa en un mecanismo de distribución de riesgos que combina recursos gubernamentales con aportes de aseguradoras y reaseguradoras privadas, y tiene un tamaño objetivo de USD 200 millones. El DICRE también ofrece incentivos a las aseguradoras para aumentar la cobertura y desarrollar nuevos productos para el riesgo de desastres.

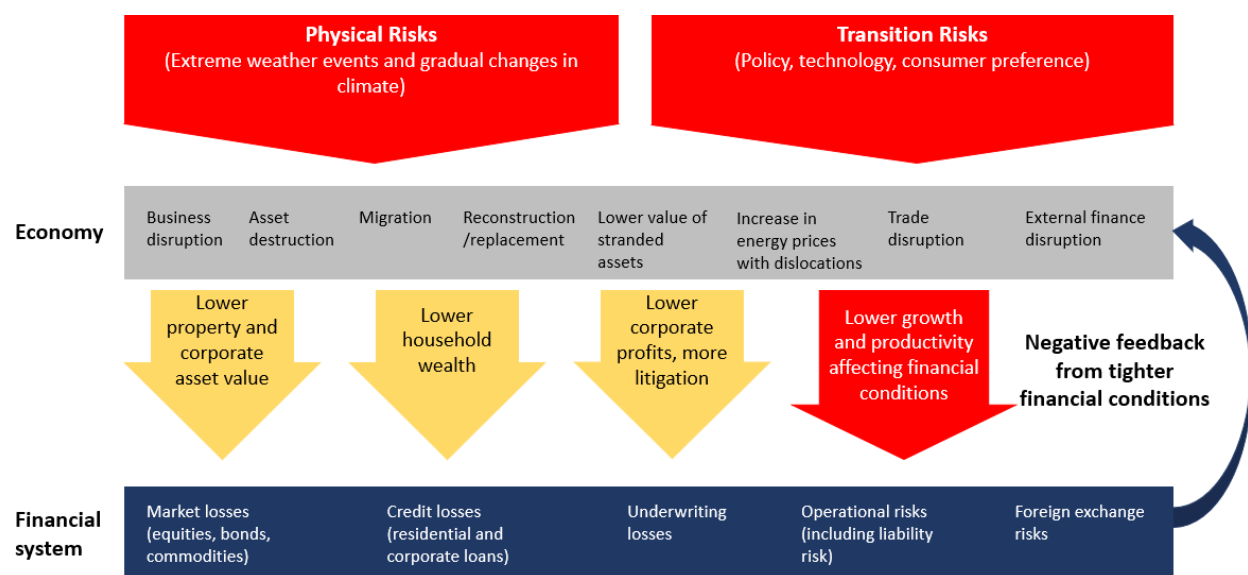
²⁹ Para obtener una descripción general del sector financiero en Panamá, consulte la sección Apéndice.

³⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7444

activos financieros (como activos bloqueados), riesgo crediticio por incumplimiento de préstamos y pérdidas técnicas para el sector de seguros a medida que los riesgos se vuelven más difíciles de valorar. También pueden surgir riesgos operacionales, como eventos extremos que afecten a los servidores, y el riesgo de cambio podría surgir a medida que se alteren los flujos comerciales y financieros transfronterizos. Potencialmente podrían surgir efectos de retroalimentación del sector financiero a la economía real, lo que daría lugar a efectos en cascada.

19. En respuesta a estos riesgos, cada vez más bancos centrales y supervisores están comenzando a incorporar los riesgos climáticos en su marco de supervisión para exhortar a las instituciones financieras a evaluar, revelar y administrar mejor estos riesgos. Los organismos de normalización también están introduciendo guías y principios para promover una comprensión compartida de cómo los riesgos financieros relacionados con el clima pueden gestionarse de manera eficiente. Recientemente, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS)³¹ ha publicado principios esenciales para gestionar y supervisar los riesgos financieros relacionados con el clima, que sirven como base fundamental para que los bancos y supervisores adopten prácticas relacionadas con los riesgos climáticos.

Figura 8. Canales de transmisión de riesgos físicos y de transición relacionados con el clima



Fuente: Adaptado de Grippa, Suntheim y Schmittmann 2019.

Riesgos Físicos Ambientales y Climáticos

20. Dada la creciente exposición de Panamá a riesgos físicos agudos relacionados con el clima, como huracanes, inundaciones y sequías, el sector financiero podría verse afectado. Sin embargo, la ubicación y la vulnerabilidad de los activos son factores cruciales que determinan la materialización real del riesgo, lo que requiere información más específica sobre la ubicación de los activos. El impacto de estos riesgos podría transmitirse a través de interrupciones en la cadena de suministro y cortes de electricidad, lo que también podría afectar a otros sectores de la economía. El sector financiero en Panamá puede enfrentar riesgos crediticios y de mercado debido al deterioro

³¹ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d532.pdf>

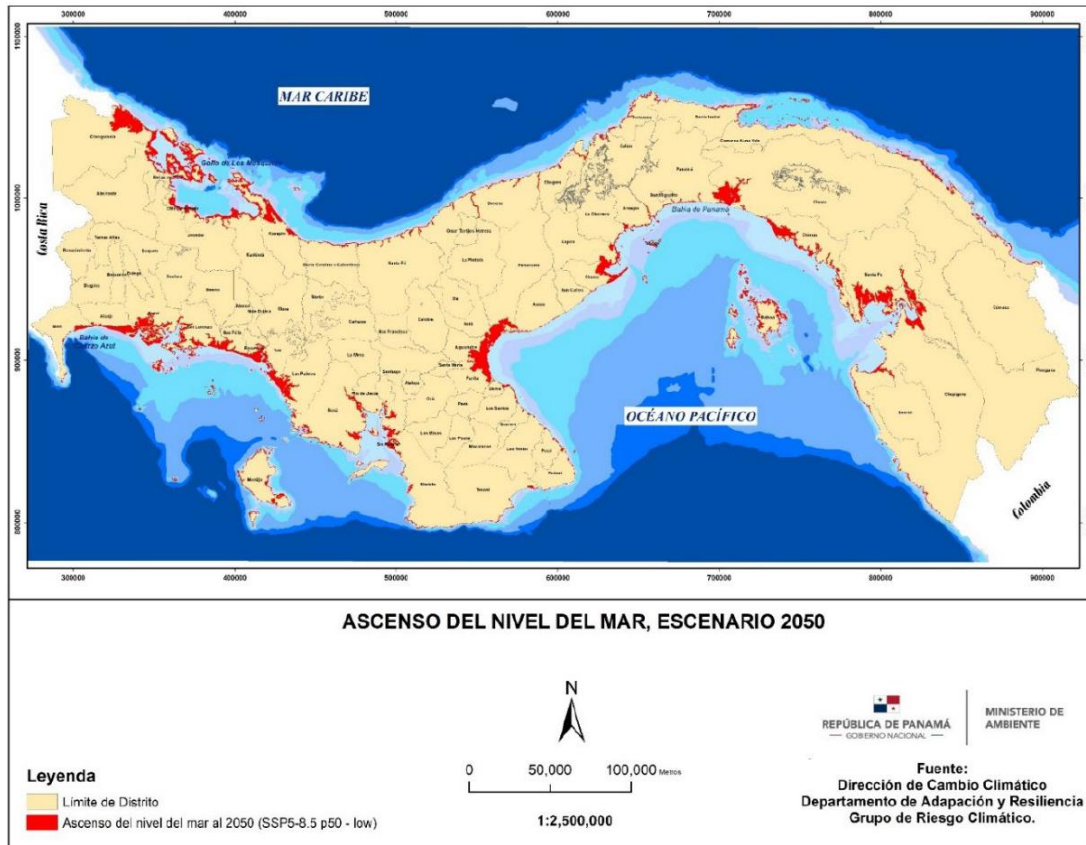
de los fundamentos de la empresa, lo que lleva a mayores préstamos morosos y pérdidas en el precio de los activos. Sin embargo, en Panamá, los riesgos físicos relacionados con el clima, como sequías e inundaciones, no están distribuidos uniformemente en todo el país. Del mismo modo, la actividad económica y los préstamos varían según la región (Figura 22 en el Apéndice), siendo la ciudad de Panamá el principal centro económico, contribuyendo a una parte significativa del PIB y la participación crediticia del país (Figura 23 en el Apéndice). Para obtener estimaciones más detalladas de los efectos del riesgo físico relacionado con el clima en el sector financiero, se necesita información más específica sobre la ubicación, el tipo y la propiedad de los activos. Una evaluación más completa también debería considerar los esfuerzos continuos de Panamá para adaptarse y desarrollar resiliencia, lo que podría reducir la exposición y vulnerabilidad de la economía a los riesgos físicos relacionados con el cambio climático. Se recomienda un enfoque particular en hipotecas y préstamos inmobiliarios, ya que constituyen la mayor parte de los préstamos de los bancos panameños y los préstamos están altamente concentrados alrededor de la Ciudad de Panamá, una región que se espera que sea propensa a inundaciones recurrentes con el cambio climático creciente.

- Inundaciones: Los impactos de las inundaciones podrían afectar significativamente los sectores de vivienda y energía en Panamá, particularmente en el área metropolitana alrededor de la Ciudad de Panamá.** Como se ilustra en los mapas de peligro de inundaciones de acueductos para 2030 para un período de retorno de inundación esperado de cien años (Figura 9) bajo RCP 8.5, se espera que el área alrededor de la ciudad de Panamá esté más expuesta a inundaciones en 2030 con el cambio climático creciente. Al mismo tiempo, más de 70% de los préstamos bancarios en Panamá va a esa zona (Figura 20); la mayor parte de los préstamos financian la vivienda (34%) y préstamos para automóviles (que constituyen 14% de los préstamos para bienes de consumo, que constituyen 20% del total de préstamos en esa área). Esas son categorías de préstamos que podrían ser específicamente vulnerables a inundaciones. Al mismo tiempo, los préstamos hipotecarios son uno de los componentes más grandes en el balance general de la mayoría de los bancos panameños, y sus impactos podrían tener implicaciones potencialmente fuertes. Del mismo modo, las centrales eléctricas suelen estar ubicadas cerca de los ríos con fines hidroeléctricos o de refrigeración en el caso de combustibles fósiles, lo que las hace particularmente susceptibles a inundaciones. Los cortes de energía, así como la disminución de los ingresos y el aumento de los costos para los proveedores de electricidad podrían ser la consecuencia. Al mismo tiempo, podrían ocurrir inundaciones repentinas en casi todas partes, especialmente después de un período seco prolongado si el agua superficial no puede escurrirse lo suficientemente rápido. Las áreas específicamente vulnerables son, por lo tanto, difíciles de predecir en base a datos históricos. También se espera que el aumento del nivel del mar se convierta en un problema importante en Panamá para 2050, especialmente en las regiones costeras occidental y oriental fuertemente afectadas (Figura 10).³²

Figura 9. Cambio proyectado del riesgo de inundaciones ribereñas y costeras con un período de retorno de cien años en 2030 bajo el escenario RCP4.5.



Fuente: Acueducto de WRI, Intercambio de datos humanitarios

Figura 10. Aumento previsto del aumento del nivel del mar para 2050

- Sequías: La economía y el sector financiero de Panamá podrían verse afectados por sequías por la disponibilidad limitada de agua y las temperaturas extremas.** Ya que una gran parte de la agricultura de Panamá depende de cultivos de secano, las sequías podrían reducir los rendimientos agrícolas, lo que podría generar pérdidas económicas para los productores de cultivos. Los ganaderos también podrían verse afectados por el calor y la escasez de agua, lo que provocaría la interrupción de ventas de ganado y mayores costos para las importaciones de alimentos. El sector eléctrico del país también es vulnerable a las sequías. Ya que la energía hidroeléctrica representa aproximadamente 67% de la generación de electricidad, el aumento de la evaporación y las sequías podrían afectar significativamente a este sector. Asimismo, las centrales hidroeléctricas más grandes del país se encuentran en las regiones occidental (Caribe y Pacífico) y oriental. Sin embargo, los escenarios de cambio climático predicen una disminución gradual de las precipitaciones en las regiones del Caribe occidental y el Pacífico en las próximas décadas (Figura 12), lo que coincide con la ubicación de estas centrales hidroeléctricas. Si bien se espera que el estrés hídrico se contenga para 2030 en el escenario RCP4.5 (Figura 11a), se espera que la demanda de agua aumente considerablemente en todo el país (Figura 11b). En años de sequía extrema, podría haber escasez de agua, y esto podría provocar cortes de energía o requerir importaciones de energía con poca antelación de los países vecinos. El Canal de Panamá, una importante fuente de ingresos para Panamá, también podría verse afectado por las sequías. La disponibilidad reducida de agua podría limitar la capacidad del canal, afectando el transporte marítimo y repercutiendo finalmente en la economía del país. Los efectos económicos indirectos de las sequías también podrían sentirse dada la relevancia del sector de procesamiento de

alimentos en Panamá, que depende de insumos agrícolas, y la escasez de electricidad podría afectar negativamente los procesos económicos (por ejemplo, las operaciones bancarias). La metodología ENCORE se aplica para un análisis de alto nivel de la dependencia sectorial del suministro de agua superficial y el mantenimiento del flujo de agua como servicios ecosistémicos, representando los impactos potenciales de la sequía.³³ El análisis indica que casi 50% de los préstamos de los bancos panameños (excluyendo los préstamos de consumo) es altamente o muy altamente dependiente de esos dos servicios ecosistémicos (Figura 13). Se destacan las hipotecas bancarias, que también reflejan la gran participación de los préstamos inmobiliarios en la cartera de los bancos panameños, seguidos por los préstamos para servicios de consumo, materiales y servicios públicos. (Fuente: Acueducto de WRI, Intercambio de datos humanitarios)

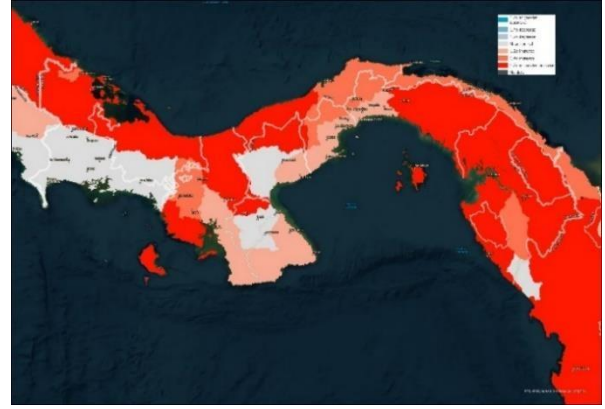
³³ Es importante señalar que ENCORE, al ser una herramienta global, tiene algunas limitaciones. La evaluación proporcionada por ENCORE puede requerir refinamiento con un contexto geográfico, ya que las dependencias de los servicios del ecosistema y el estado de los activos naturales varían entre países. ENCORE se centra en los impactos y dependencias relacionados con la naturaleza directamente para diferentes sectores económicos, proporcionando una visión integral de los impactos y dependencias relacionados con la naturaleza de primer orden. Sin embargo, cuando existen múltiples vínculos entre sectores o servicios ecosistémicos, el enfoque de ponderación equitativa que se aplica actualmente puede influir en los resultados de la exposición.

Figura 11. Riesgo potencial hídrico en Panamá al 2030.

a. Nivel de estrés hídrico proyectado para 2030 bajo el escenario RCP4.5



b. Cambio proyectado en la demanda de agua para 2030 bajo el RCP4.5



Fuente: Acueducto de WRI, Intercambio de datos humanitarios

Figura 12. Cambios esperados de temperatura y precipitación para 2030 según SSP5-RCP8.5.

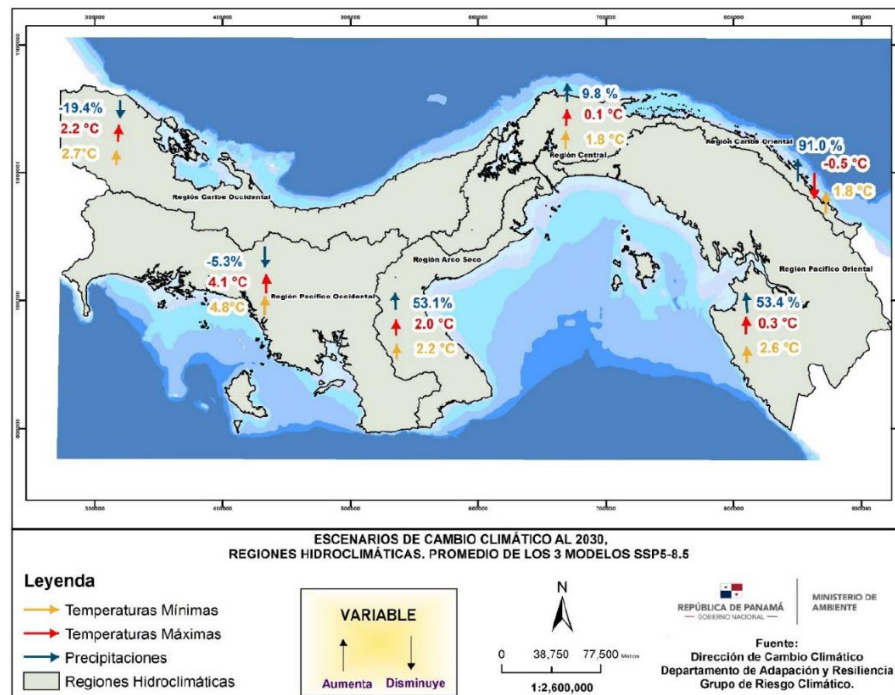
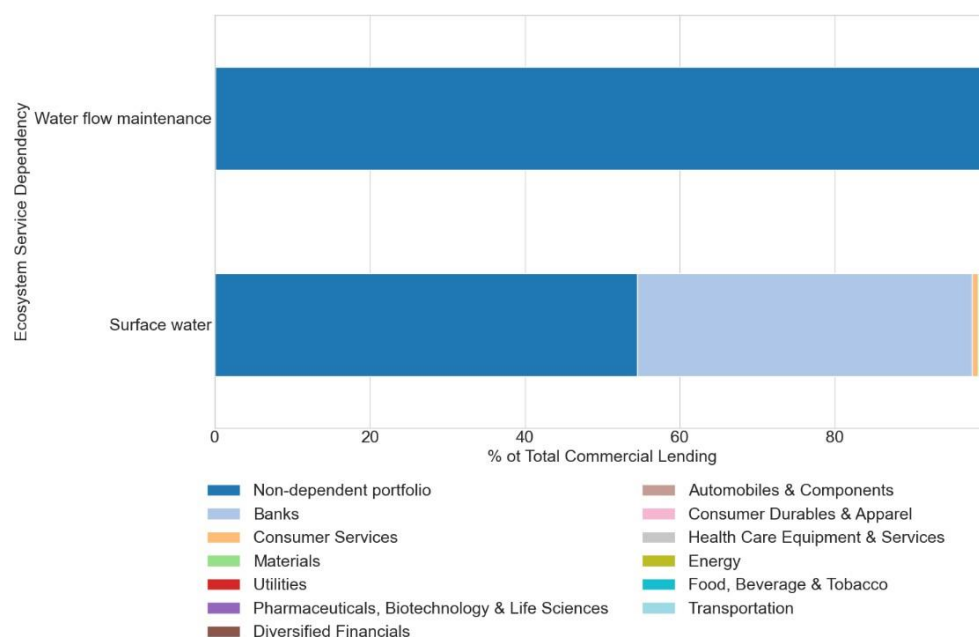


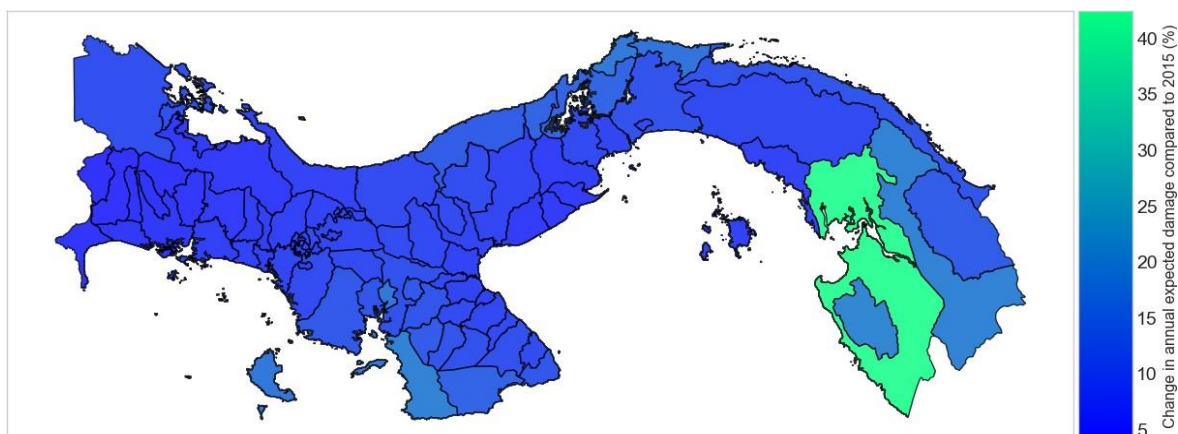
Figura 13. Dependencia crediticia sectorial comercial de la banca panameña (alta y muy alta) (puntuaciones de dependencia) en los servicios ecosistémicos relacionados con sequías, inundaciones y huracanes.



Fuente: ENCORE, SBP, cálculos del personal del Banco Mundial

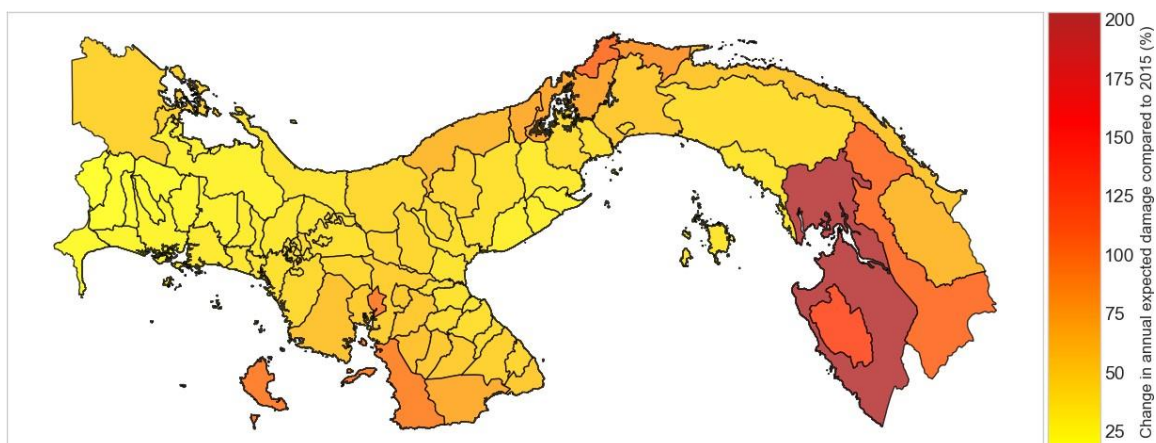
- Huracanes: Con el aumento del cambio climático, también se espera que aumente la frecuencia e intensidad del riesgo de huracanes en Panamá; sin embargo, se esperan impactos más severos en regiones con exposición crediticia limitada.** Bajo un escenario de 1.5°C, se estima que los daños directos de los huracanes aumentarán aproximadamente entre 5 y 10% en comparación con 2015 en todo el país, incluidas las regiones históricamente más expuestas: Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas (Figura 12). La excepción es Darién, donde los daños podrían aumentar hasta en 40%. Bajo un escenario de 3°C, los daños podrían ser mucho más severos, con aumentos de 25 a 50% en la mayoría de las regiones y hasta 200% en algunas áreas en Veraguas, Colón y Darién (Figura 15). Los impactos de los huracanes en el sector financiero podrían materializarse particularmente en las compañías de seguros, que podrían enfrentar pérdidas por el pago de reclamos relacionados con daños por huracanes. Además, las empresas y los hogares también podrían verse afectados, con mayores costos de reconstrucción y recuperación. El gobierno también puede enfrentar desafíos para brindar asistencia financiera e implementar políticas para apoyar a las comunidades afectadas. Sin embargo, la exposición crediticia a las regiones más afectadas es relativamente limitada (Figura 20). En contraste, la Ciudad de Panamá, donde se concentra la exposición crediticia, parece haber contenido la exposición a huracanes, lo que sugiere un riesgo financiero limitado por los impactos de huracanes. Sin embargo, debe reconocerse que esas estimaciones del modelo se caracterizan por una gran incertidumbre y una evaluación de riesgos adecuada tendría que considerar los eventos de cola y los impactos compuestos e indirectos.

Figura 14. Cambio proyectado en el daño de un ciclón en comparación con 2015 bajo un aumento de la temperatura promedio global de 1.5°C.



Fuente: Climate Impact Explorer, Intercambio de datos humanitarios

Figura 15. Cambio proyectado en el daño de un ciclón en comparación con 2015 bajo un aumento de la temperatura promedio global de 3°C



Fuente: Climate Impact Explorer, Intercambio de datos humanitarios

21. El seguro de vivienda es particularmente susceptible a riesgos físicos como inundaciones y sequías. Los riesgos específicos cubiertos por las pólizas de seguro dependen de la póliza misma. Los seguros contra incendios y otros eventos catastróficos, incluidos los relacionados con el clima, representaron alrededor de 11% de las primas totales del sector de seguros en Panamá en 2022. La mayor parte de la actividad de seguros (alrededor de 86% en 2022) se concentra en la Ciudad de Panamá, lo que podría imponer problemas para el sector, en caso de que ocurra un evento extremo grande allí. El seguro agropecuario representa actualmente una parte minúscula de las primas totales del sector de seguros comerciales, donde el Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) público desempeña un papel más destacado, a pesar de la baja cobertura de seguro en general. Las aseguradoras locales en Panamá pueden mitigar las pérdidas financieras recurriendo a reaseguradores en los mercados extranjeros. El impacto de los desastres naturales en las aseguradoras en Panamá variará significativamente dependiendo de sus acuerdos individuales de seguro y reaseguro.

22. Los inversionistas institucionales en Panamá con una alta exposición a bonos soberanos nacionales podrían enfrentar riesgos financieros relacionados con el clima si los impactos recurrentes relacionados con el clima afectan la sostenibilidad fiscal. Un riesgo en este sentido podría ser que se impacte el Canal de Panamá, cuyos ingresos son un importante aporte al presupuesto del gobierno panameño. Además de los daños directos a la infraestructura, el gobierno podría generar pasivos contingentes, como garantías para empresas estatales o gastos de socorro en casos de desastre. Estos costos fiscales adicionales podrían reducir el espacio fiscal del gobierno, lo que podría requerir recortes presupuestarios o generar niveles de deuda pública más altos. En consecuencia, podrían surgir preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda, con implicaciones potenciales para la solvencia soberana. Este resultado podría afectar los costos de endeudamiento para el gobierno y podría deteriorarse la confianza en los mercados financieros por parte de inversionistas nacionales e internacionales. Las instituciones financieras y los inversionistas que tienen bonos soberanos podrían enfrentar recortes, lo que podría desencadenar un círculo vicioso que conduciría a disminuciones en la calidad crediticia tanto del soberano como de las instituciones financieras.

Recuadro 1. El papel de los bosques intactos para reducir el riesgo de inundaciones y sequías en Panamá

La evidencia de varios estudios en Panamá subraya el papel vital de los bosques intactos en la reducción de los riesgos de inundaciones y sequías. Los bosques intactos contribuyen a mantener el flujo base durante las estaciones secas, mitigando las tasas máximas de escorrentía y los totales durante las tormentas y mejorando la seguridad del agua. Por ejemplo, un estudio de Ogden et al. 2013³⁴ reveló que la cuenca de bosque exhibió una recesión más lenta de la escorrentía en la estación seca en comparación con las cuencas de mosaico y pastizales. Además, la tasa de escorrentía de la cuenca de bosque fue más alta que la de la cuenca de mosaico de tamaño similar al final de la estación seca, lo que respalda la "hipótesis del efecto esponja".³⁵ Además, según Hall et al. 2022³⁶, los bosques secundarios tienen el potencial de secuestrar cantidades significativas de carbono, lo que ayuda a mitigar el cambio climático. La protección de estos bosques no solo respaldará los objetivos de mitigación del cambio climático de Panamá, sino que también mejorará la seguridad hídrica. Comprender las respuestas de los bosques a la sequía y la variabilidad climática es crucial para la gestión forestal eficaz, la conservación y las estrategias de adaptación al cambio climático. Preservar y proteger los bosques intactos en Panamá es esencial para minimizar los impactos de inundaciones y sequías, asegurar la disponibilidad de agua y mantener la estabilidad ecológica y socioeconómica de la región.

Riesgos de transición climática y ambiental

23. El logro de los objetivos climáticos de Panamá en virtud del acuerdo de París requiere una reversión de la tendencia de las emisiones en los sectores de energía y transporte que podría requerir la introducción de políticas climáticas más estrictas. La Política de Cambio Climático

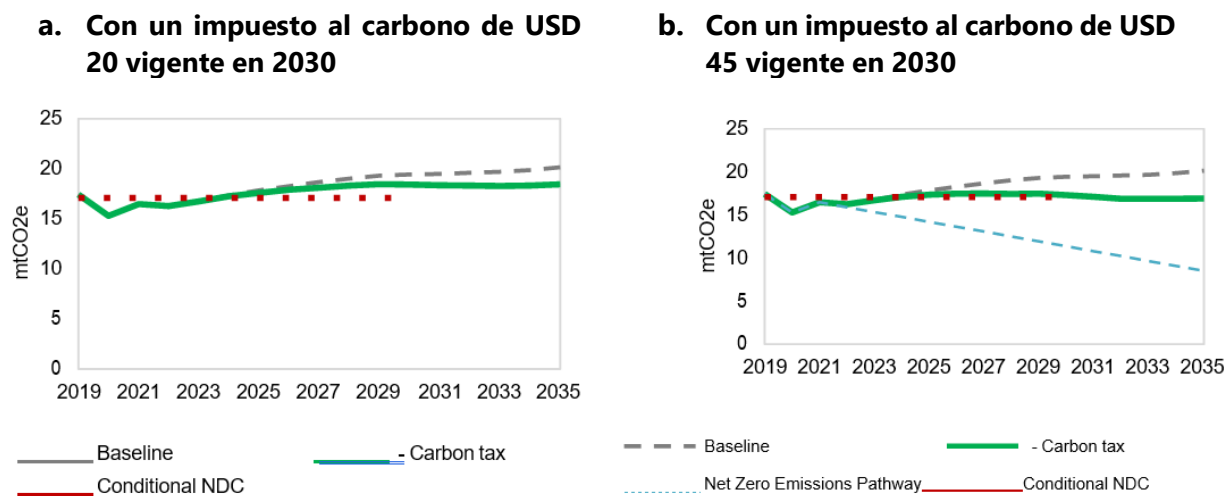
³⁴ <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/2013WR013956>

³⁵ El "efecto esponja" es un concepto que sugiere que los bosques tienen la capacidad de aumentar el flujo base durante las estaciones secas a pesar de experimentar una escorrentía anual reducida debido a la evapotranspiración. La hipótesis propone que los ecosistemas forestales intactos actúan como esponjas naturales, almacenan agua de manera efectiva y la liberan lentamente con el tiempo, manteniendo así el flujo de agua y la disponibilidad de agua durante los períodos de poca lluvia.

³⁶ <https://link.springer.com/article/10.1007/s10980-021-01379-4>

aprobada por Decreto Ejecutivo 3 del 8 de junio de 2023 incluye planes de reducción de emisiones en los sectores de transporte para abordar las emisiones que actualmente crecen fuertemente (Figura 4). Si bien se pueden aplicar múltiples políticas climáticas y lo más probable es una mezcla de políticas climáticas complementarias, el efecto de un impuesto al carbono ilustrativo se demuestra utilizando la Herramienta de evaluación de políticas climáticas (CPAT) del Banco Mundial y el FMI.³⁷ Se supone que se introduce un esquema de impuesto al carbono con todos los ingresos transferidos a los hogares con un impuesto al carbono inicial de USD 0 en 2023. Se consideran dos escenarios, con el aumento del impuesto al carbono a USD 20 en 2030 (Escenario 1), donde el impacto de las emisiones sería relativamente limitado (Figura 14a) o USD 45 en 2030 (Escenario 2), menos probable en este momento, pero requerido para alcanzar los objetivos de NDC de Panamá (Figura 14b). La Figura 15 demuestra cómo esta política en el escenario 1 se traduciría en precios de energía más altos para los combustibles fósiles, más fuertemente el carbón dada su alta intensidad de emisión, mientras que el precio de la electricidad solo aumentaría moderadamente dada la alta participación de las energías renovables en el sector eléctrico de Panamá. Las Figuras 16a y 16b muestran la reducción de GEI por sector bajo el escenario 1 y 2 respectivamente. Como lo indica el diseño de políticas, la energía, el transporte y la industria llevan la mayor parte de las reducciones de emisiones.

Figura 16. Emisiones de GEI vs Compromiso de París en Panamá (excluyendo UTCUTS)



Fuente: Personal del Banco Mundial utilizando la herramienta de evaluación de políticas climáticas del Banco Mundial y el FMI

Figura 17. Cambios en el precio de la energía inducidos por la política para 2030

Combustible	Unidad	Base	Impuesto al carbono Base + USD 20	% de cambio con impuesto al carbono de	Impuesto al carbono Base + USD 45	% de cambio con impuesto al carbono de
-------------	--------	------	-----------------------------------	--	-----------------------------------	--

³⁷ CPAT es una herramienta desarrollada por el Banco Mundial en colaboración con el FMI y con aportes de otras instituciones (BID, EU-JRC, IIASA, OMS, RFF, EIEE y otros). El equipo del Banco Mundial incluye la Oficina del Economista Principal de EFI, el MTI y el Grupo de Cambio Climático.

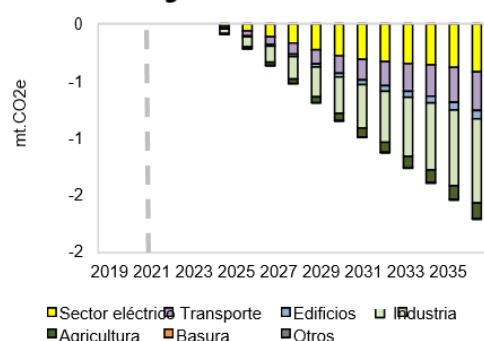
				USD 20		USD 45
Gasolina	dólares por litro	0.71	0.76	7%	0.82	dieci seis %
Diesel	dólares por litro	0.66	0.71	9%	0.78	19%
GLP	dólares por litro	0.18	0.22	21%	0.27	47%
Queroseno	dólares por litro	0.63	0.69	9%	0.76	19%
Aceite	dólares por barril	56.0	65.4	17%	77.2	38%
Carbón	dólares por gigajulio (GJ)	7.48	9.36	25%	11.72	57%
Gas natural	dólares por gigajulio (GJ)	21.03	22.15	5%	23.55	12%
Electricidad	dólares por kwh	0.19	0.20	5%	0.21	8%

Fuente: Personal del Banco Mundial que utiliza la herramienta de evaluación de políticas climáticas del Banco Mundial y el FMI.

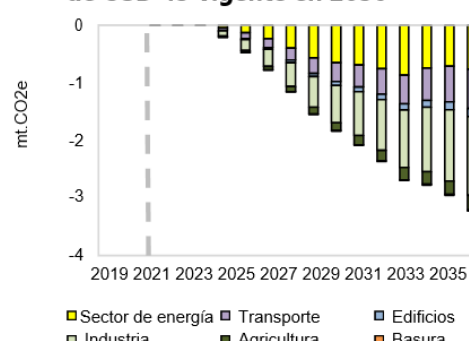
Observación: Los precios están ponderados por consumo sectorial.

Figura 18. Reducción de GEI por sector (excluyendo UTCUTS)

a. Con un impuesto al carbono de USD 20 vigente en 2030



b. Con un impuesto al carbono de USD 45 vigente en 2030



Fuente: Personal del Banco Mundial utilizando la herramienta de evaluación de políticas climáticas del Banco Mundial y el FMI

24. El impacto general del riesgo de transición actualmente parece estar contenido, dadas las bajas emisiones generales de Panamá y el enfoque actualmente esperado de las políticas climáticas en la promoción de inversión verde. Los sectores que pueden verse más afectados por los cambios en la política climática nacional incluyen los sectores de energía y de industria (Figura 16), como los préstamos para servicios públicos intensivos en carbono. Sin embargo, Panamá es una economía impulsada por servicios (66% del PIB de 2021) y los préstamos a la industria representan solo alrededor de 6% de los préstamos bancarios, con información actualmente limitada sobre los perfiles de emisión. Si las políticas climáticas también apuntan al sector inmobiliario, la exposición del sector bancario al riesgo de transición potencial de los propietarios de viviendas que necesitan implementar costosas medidas de eficiencia energética podría aumentar significativamente debido a la gran proporción de préstamos inmobiliarios (34%) y de construcción (8%). Sin embargo, la mayoría de los préstamos bancarios panameños son de menos de cinco años, y esto reduce la probabilidad de exposición al riesgo de transición. Por ello, los riesgos de transición podrían ser una preocupación más limitada para los bancos de Panamá; tienen un papel importante que desempeñar en la transición baja en carbono de los países, lo que también puede brindar nuevas oportunidades comerciales para los bancos, como ofrecer préstamos para que los hogares instalen paneles solares privados o compren

vehículos eléctricos.

25. Sin embargo, tres canales pueden dar lugar al riesgo de transición climática para los bancos en Panamá, lo que justifica una mayor evaluación y seguimiento por parte de las autoridades. En primer lugar, ya que las instituciones financieras panameñas tienen importantes actividades de préstamo e inversión en el extranjero, podrían estar expuestas a riesgos de contagio climático resultantes de la introducción de políticas climáticas en otras jurisdicciones. Los bancos panameños tienen alrededor de 40% de sus actividades de préstamo e inversión en el extranjero, principalmente en otros países de América Latina (solo Colombia representa 5%) y los Estados Unidos (9%, 61% del cual es exposición a deuda no soberana). El riesgo de transición no solo podría afectar los préstamos para sectores que podrían estar bajo el escrutinio de políticas climáticas estrictas en el extranjero, sino que también podría surgir indirectamente si las IF extranjeras a las que prestan las IF panameñas se vieran afectadas. Los bancos panameños, específicamente los más pequeños, son vulnerables a incumplimientos hipotéticos de bancos extranjeros, como lo ha demostrado el análisis realizado bajo este FSAP. En segundo lugar, las instituciones financieras individuales pueden diferir en su exposición al riesgo de transición, como se destaca en análisis recientes en Marruecos y Colombia por parte del Banco Mundial. Esto requiere un análisis a nivel de IF para permitir una orientación de supervisión específica. Finalmente, los préstamos a largo plazo a menudo se agrupan y se convierten en bonos que luego podrían transferirse de bancos a los balances generales de inversionistas institucionales. Si están compuestos por sectores subyacentes sensibles a la transición, esto podría representar un potencial riesgo de mercado.

26. Los riesgos de transición para los inversionistas institucionales panameños parecen ser limitados en este momento; sin embargo, la falta de datos granulares impide un análisis más detallado de los perfiles de emisión de cartera. Al igual que con las aseguradoras panameñas, la mayoría de las reservas técnicas en Panamá se invierten en depósitos bancarios nacionales (38%), con inversiones menores en bonos de bancos locales (10%) y valores del gobierno nacional (7%) a diciembre de 2022³⁸. Como resultado, la exposición de inversión de las aseguradoras panameñas al riesgo de transición nacional se considera pequeña. Sin embargo, es necesario un análisis más detallado para comprender toda su cartera de inversiones, ya que actualmente no hay datos disponibles sobre inversiones sectoriales. Esto sería especialmente relevante para las inversiones extranjeras de la industria de seguros (21% de los activos totales), que podrían estar expuestas al riesgo de transición extranjera. Los fondos de inversión y fondos de pensiones privados en Panamá tienen exposiciones relativamente mayores a acciones y bonos corporativos, que podrían ser vulnerables a los riesgos de transición. Como actualmente no hay datos granulares disponibles sobre esas carteras de inversión, se recomienda que los supervisores observen más de cerca para evaluar la posible exposición al riesgo de transición.

27. Para comprender mejor los canales de transmisión de los riesgos climáticos físicos y de transición al sector financiero en Panamá, se requiere un análisis más detallado y completo. El análisis actualmente se ve obstaculizado por la disponibilidad limitada de datos, lo que requiere el uso de datos financieros espacialmente explícitos para evaluar con precisión los impactos físicos del cambio climático. Los fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones y las sequías, suelen tener un origen regional o local, por lo que es necesario un enfoque local o regional para analizar sus efectos. El análisis actual de los riesgos físicos y de transición relacionados con el clima en Panamá solo proporciona una descripción general de alto nivel de los posibles riesgos financieros. No considera escenarios, impactos, exposición detallada y vulnerabilidad. Asimismo, los desastres

³⁸ <https://superseguros.gob.pa/wp-content/uploads/Inv-lv-2022.pdf>

naturales también pueden tener impactos macroeconómicos más amplios, como el PIB, inflación y tasas de cambio, lo que podría afectar los indicadores de estabilidad de los bancos y del sector financiero en su conjunto.³⁹ Al mismo tiempo, la biodiversidad y el riesgo climático también están interconectados y con complementariedades positivas entre ellos. Considerar las interrelaciones entre los riesgos físicos y de transición, incluidos los riesgos compuestos, requeriría más trabajo, ya que los diferentes riesgos macroeconómicos, financieros y climáticos están interconectados. Por lo tanto, es fundamental realizar un análisis más profundo de los impactos del cambio climático en el sector financiero de Panamá.

IV. EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DE SUPERVISIÓN PARA ABORDAR LOS RIESGOS AMBIENTALES Y CLIMÁTICOS

Gobernanza y Estrategia

28. Las superintendencias panameñas, SBP, SMV y SSRP, se encuentran en las primeras etapas de abordar el tema de los riesgos ambientales y climáticos, mientras el nivel de madurez y enfoque varía entre las instituciones. Las autoridades están anuentes del riesgo que implican los riesgos climáticos para la estabilidad financiera. Sin embargo, las autoridades aún se encuentran en las primeras etapas para entender estos riesgos e integrarlos a sus marcos organizacionales y de gobernanza. La SBP, SMV y SSRP no cuentan con las estructuras o los comités de gobierno formales para abordar estos temas. Además, actualmente carecen de las estrategias internas integrales u hojas de ruta para abordar los riesgos climáticos. Si bien la SBP ha demostrado su compromiso para abordar los riesgos climáticos a través de la emisión de directrices y actividades de supervisión de alto nivel, dichas gestiones no forman parte de una estrategia interna formalizada con prioridades, acciones y plazos aprobados por la junta directiva. Parece que actualmente hay recursos dedicados a este tema; de hecho, las autoridades han identificado la carencia de recursos humanos y financieros como el obstáculo clave para abordar este asunto. Por lo tanto, una mayor integración de los riesgos ambientales y climáticos en los marcos normativos y de supervisión puede requerir recursos adicionales.

29. El Grupo de Trabajo sobre Finanzas Sostenibles tiene el potencial de convertirse en un actor crucial en la coordinación de esfuerzos y el fortalecimiento de la capacidad entre múltiples partes interesadas, pero se necesita un compromiso efectivo para garantizar el logro de sus ambiciones. En 2018, se estableció el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles de Panamá (GFTS) con la participación de representantes de todos los segmentos del sector financiero de Panamá en colaboración con el Gobierno de Panamá. Este grupo será el principal beneficiario del Proyecto Readiness "Alineación de los flujos financieros privados de Panamá con los objetivos de cambio climático del Acuerdo de París", que inició en enero de 2023. Un componente de este proyecto es la

³⁹ La Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS) ha identificado los riesgos financieros relacionados con la naturaleza como una fuente potencial de inestabilidad financiera. Si bien las evaluaciones de los riesgos relacionados con la naturaleza aún son relativamente nuevas en comparación con los riesgos relacionados con el clima, se han realizado algunos estudios para los sistemas financieros de varios países, incluidos los Países Bajos, Francia, Brasil, Malasia y México, que a menudo fueron dirigidos por sus respectivos bancos centrales. Las evaluaciones iniciales de los riesgos relacionados con la biodiversidad y la naturaleza del sector financiero se pueden encontrar en los estudios de van Toor et al. (2020), Calice, Díaz Kalan y Miguel (2021), Svartzman et al. (2021), y el Banco Mundial y Bank Negara Malaysia (2022). Para realzar la evaluación de riesgos, la NGFS ha formado recientemente un grupo de trabajo centrado en desarrollar mejores metodologías, datos, y escenarios para evaluaciones de riesgos relacionados con la naturaleza.

Taxonomía Sostenible, que se espera que sea presentado públicamente en noviembre. El proyecto también incluye planes para desarrollar una guía de evaluación de riesgos climáticos, así como salvaguardias ambientales y sociales, que se pretende incorporar en los reglamentos de las superintendencias en 2024. Se espera que esto vaya acompañado de un programa integral de desarrollo de capacidades para su implementación. El proyecto también incluye un Comité de análisis de riesgos ambientales y sociales para mejorar los procesos de coordinación entre las superintendencias, así como capacitación en línea para instituciones financieras y reguladores financieros para aumentar la conciencia y el conocimiento general sobre taxonomía, riesgos financieros relacionados con el clima y el desarrollo de productos financieros verdes específicos.

Concientización y desarrollo de capacidades

30. La concientización y la capacidad relacionadas con el clima en Panamá actualmente son insuficientes debido a la comprensión limitada del potencial acontecimiento de riesgos climáticos. Si bien en las últimas décadas el país ha experimentado algunos eventos climáticos extremos, las afectaciones han sido relativamente menores en comparación con otras regiones. En consecuencia, es posible que muchas personas y organizaciones en Panamá no aprecien plenamente la magnitud de los riesgos que el cambio climático representa para la economía del país y la sociedad. Abordar este entendimiento limitado del acontecimiento del cambio climático será crucial para desarrollar las capacidades necesarias para identificar y gestionar eficazmente los riesgos climáticos. Existe la necesidad de aumentar la concientización entre las partes interesadas en Panamá sobre los riesgos potenciales asociados con el cambio climático, así como las oportunidades que surgen de la transición hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima. Se han implementado diversas iniciativas públicas y privadas para concientizar y desarrollar las capacidades, pero la mayoría se centran en temas ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) y finanzas sostenibles. Los esfuerzos de desarrollo de capacidades a menudo fueron respaldados por socios externos o redes internacionales. MiAmbiente ha organizado talleres y sesiones de capacitación dirigidos a instituciones públicas y privadas, el sistema financiero y la academia para aumentar la conciencia y capacidades sobre los efectos del cambio climático a través de escenarios actualizados de cambio y riesgo climático. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas hasta ahora se centraron en finanzas sostenibles y cuestiones ASG.

31. Para mejorar la experiencia en la gestión de los riesgos ambientales y climáticos, el sector financiero panameño podría invitar a los socios externos y las plataformas internacionales e invertir en programas de capacitación especializados para los colaboradores. Se necesita una mayor colaboración y compromiso entre sectores y el establecimiento de iniciativas específicas para el desarrollo de capacidades, entre ellos los programas y talleres de capacitación, para ayudar a desarrollar el conocimiento y las habilidades necesarios para gestionar eficazmente los riesgos climáticos. La mayoría de las autoridades financieras panameñas son miembros de distintas redes internacionales, algunas se enfocan en los riesgos climáticos y ambientales, la sostenibilidad y los ASG. El ministro de Finanzas ya es miembro de la Coalición de ministros de Finanzas para la Acción Climática. La SBP podría unirse a la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS, por su sigla en inglés), que tiene un grupo de trabajo particular sobre el desarrollo de capacidades. La SSRP podría unirse al grupo de trabajo climático del IAIS y la SMV podría participar con IOSCO e ISSB en temas relacionados con el clima.

Identificación, evaluación y seguimiento de riesgos

32. La SBP realizó una encuesta reciente sobre los riesgos climáticos entre los bancos bajo su

supervisión en Panamá, indicando que los bancos supervisados actualmente se encuentran en la primera etapa de evaluación de los riesgos climáticos y que persisten barreras significativas.⁴⁰

Los resultados de la encuesta muestran que algunos bancos han comenzado a considerar el cambio climático en sus prácticas de otorgamiento de préstamos y gestión de riesgos. Por otra parte, muy pocos bancos han integrado las consideraciones del cambio climático en sus estrategias de inversión. Sin embargo, la encuesta reveló que la mayoría de los bancos creen que el cambio climático podría representar un riesgo para la estabilidad financiera de Panamá, empero la mayoría de los bancos ven el cambio climático como un problema de mediano a largo plazo, con un horizonte temporal de más de 10 años. La encuesta también identificó varias barreras, como la falta de datos, metodologías y taxonomías, así como el conocimiento y la capacidad limitados, que impiden que otros bancos actúen. Por lo tanto, la encuesta sugiere que los supervisores pueden necesitar brindar apoyo a los bancos para superar estas barreras, especialmente aquellos que aún no han implementado ninguna estrategia y métrica de gestión de riesgos. Esto repercute en los hallazgos de las entrevistas de la industria financiera durante la visita de los evaluadores del FSAP. También persiste una brecha importante en la comprensión de las metodologías y los criterios específicos utilizados por los bancos que han comenzado a evaluar los riesgos climáticos, ya que los resultados de la evaluación pueden variar ampliamente según la metodología aplicada.

33. La SBP también realizó un estudio piloto sobre los impactos de las tormentas tropicales y los huracanes recientes, indicando los impactos contenidos en el sector bancario. Un estudio reciente de la SBP⁴¹ sobre los riesgos físicos del cambio climático tuvo como objetivo identificar la cartera de crédito con mayor riesgo de inundación y estimar el impacto de los huracanes ETA e IOTA. La metodología identificó los sectores con mayor riesgo de inundación en Panamá y seleccionó a los bancos con mayor exposición crediticia en estas áreas. La región más afectada fue Chiriquí, con el 93 por ciento de los impactos, seguida de Bocas del Toro (5 por ciento). La agricultura y ganadería fueron los sectores más afectados. Cinco de los nueve bancos encuestados reportaron afectaciones, con 1198 préstamos afectados, lo que representó un impacto financiero de USD 74 millones, mientras que USD 24 millones fueron cubiertos por provisiones.

34. En general, la identificación y evaluación del riesgo climático en el sector financiero panameño parece estar en sus primeras etapas. Si bien algunos bancos más grandes han comenzado a desarrollar marcos para evaluar el riesgo climático, como realizar evaluaciones de impacto ambiental y la calificación de riesgo a nivel de préstamos, tales esfuerzos aún son relativamente poco comunes. Al mismo tiempo, los riesgos climáticos no han sido incorporados en los marcos generales de evaluación y gestión de riesgos de los bancos ni siquiera por los bancos más avanzados. La falta de marcos integrales de evaluación de riesgos climáticos en todo el sector dificulta que las instituciones financieras evalúen con precisión los riesgos que enfrentan debido a los riesgos físicos y de transición asociados con el cambio climático. Como resultado, existe la necesidad creciente de una mayor colaboración e intercambio de conocimientos entre las instituciones financieras, los encargados de formular las políticas y otras partes interesadas para avanzar en los esfuerzos de identificación y evaluación del riesgo climático en Panamá.

35. Para mejorar el seguimiento y la evaluación de riesgos en Panamá, existe la necesidad de una mayor colaboración en la recopilación de datos, entre ellos la compilación de datos de impacto físico más detallados, así como también hacer que estos datos sean más accesibles a las

⁴⁰ SPB (sic) 2021. Evaluación en el grado de avance para la gestión del riesgo climático en los bancos del Sistema Bancario panameño.

⁴¹ SBP 2020. Impacto de ETA e IOTA: Vulnerabilidades de la República de Panamá frente a los riesgos físicos del cambio climático.

partes interesadas relevantes. Existen iniciativas notables cuyo objetivo es hacer que los datos sean más accesibles para las partes interesadas. Por ejemplo, a partir de octubre de 2023, se prevé que la Plataforma de Transparencia Climática cuente con un Módulo de Adaptación que incluiría un sistema de datos de adaptación, escenarios de cambio climático, índice de vulnerabilidad y mapas de riesgo climático de los sectores de NDC, con acceso transparente y gratuito para el público general. Además, se aprobó el Decreto Ejecutivo 1 de 1 de marzo de 2023, que incorpora el cambio climático en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Todos los estudios de impacto ambiental públicos y privados presentados para evaluación deberán identificar la vulnerabilidad y el riesgo climático del sitio del proyecto y presentar un Plan de Adaptación para su gestión. Además, se espera que presenten el cálculo de la huella de carbono del proyecto y un plan para mitigar su huella de carbono. La Plataforma de Transparencia Climática cuenta con un hub de conocimiento y existe un curso online gratuito sobre Cambio Climático en las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Adicionalmente, con el apoyo del Banco Mundial, se desarrolló el reglamento de la Ley de Alianzas Público-Privadas (APP), que incluye medidas de adaptación y mitigación de GEI, permitiendo que los nuevos contratos de APP sean considerados proyectos verdes. Sin embargo, la eficacia de esas iniciativas aún está por verse y actualmente persisten notables lagunas de datos.

36. MiAmbiente también está avanzando en el desarrollo de mapas de riesgo físico e indicadores de preparación a través de alianzas con organismos internacionales, tales como el BID y UNEP-FI, sin embargo, persisten brechas significativas de datos y disponibilidad de datos.

Actualmente, existe una falta de conocimiento y acceso entre los supervisores y los participantes del sector financiero a datos minuciosos de impacto físico, como mapas detallados de inundaciones. Esto limita la capacidad de las instituciones financieras y otras partes interesadas para evaluar con precisión los riesgos que enfrentan por los riesgos climáticos físicos, lo que puede dificultar la toma de decisiones de manera eficaz. Para abordar este tema, se recomienda evaluar la calidad y exhaustividad de los datos normativos, climáticos/ambientales y otros datos externos relevantes disponibles para identificar cualquier brecha, centrándose en el desglose sectorial de las exposiciones de los bancos y la calidad de los datos. Además, se podría establecer un catálogo de datos (por ejemplo, como se hizo en Malasia⁴²) para recopilar y unificar los datos disponibles sobre riesgos ambientales y climáticos para garantizar que toda la información relevante sea de fácil acceso para el análisis y desarrollo de estrategias eficaces de gestión de riesgos. La directiva ejecutiva reciente que exige evaluaciones de impacto ambiental para los proyectos de inversión⁴³ también podría fortalecer las capacidades de datos.

37. Para comprender y gestionar mejor los riesgos climáticos en el sector financiero panameño, la SBP, SMV y SSRP podrían realizar un ejercicio de exposición de todos los niveles para evaluar la vulnerabilidad del sector financiero a los riesgos climáticos e identificar la necesidad de una acción de supervisión.

El ejercicio de exposición de todos los niveles brindaría información sobre los posibles impactos de los riesgos climáticos en el sector y permitiría la identificación de las IF prioritarias que requieren una supervisión más estrecha de la gestión de riesgos climáticos. También ayudará a identificar las necesidades de datos normativos y climáticos/ambientales relevantes y considerar el nivel de desagregación sectorial de las exposiciones de las IF. Se recomendaría profundizar más en los sectores particularmente vulnerables, como los relacionados con las hipotecas, la agricultura y los sectores que dependen del Canal de Panamá. En el mediano plazo, el análisis de exposición al riesgo climático de la etapa inicial podría mejorarse mediante el desarrollo de escenarios macro financieros que sean relevantes para el sector financiero

⁴² <https://www.bnm.gov.my/documents/20124/3770663/JC3-Report-on-Climate-Data-2022.pdf>

⁴³ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29730_C/GacetaNo_29730c_20230301.pdf

panameño. Estos escenarios deberían tener en cuenta los posibles impactos del cambio climático, como los fenómenos meteorológicos extremos, el aumento del nivel del mar y los cambios en los patrones de temperatura y precipitación. Los escenarios deben ser de todo el país y también considerar la posible exposición al riesgo de transición, considerando los canales de transmisión nacionales e internacionales. Este ejercicio también incluirá el desarrollo de modelos para evaluar los impactos del cambio climático en la economía, las empresas y el sector financiero. Esto también sería útil para las IF que indicaron la falta actual de metodologías.

Guía de supervisión

38. Si bien la SBP ha brindado orientación de alto nivel sobre la evaluación de riesgos climáticos, sigue existiendo la necesidad de expectativas y orientaciones supervisoras más detalladas dentro del sector bancario para gestionar y mitigar los riesgos climáticos de manera eficaz. Además, la SSRP y SMV necesitarían intensificar su orientación para abordar el riesgo climático de manera eficaz. La reciente modificación a las expectativas de supervisión (Acuerdo N.º 11-2022, N.º 9-2017) por parte de la SBP ha señalado el creciente reconocimiento de la importancia de los riesgos climáticos en el sector bancario panameño. Sin embargo, aún existe la necesidad de una guía de supervisión más detallada y específica para gestionar y mitigar estos riesgos de manera eficaz. Durante esta visita, varios bancos en Panamá han indicado esta necesidad de más orientación. Mejorar la guía y las expectativas de supervisión en torno a los riesgos climáticos es vital para desarrollar la resiliencia del sector financiero panameño. Puede ayudar a garantizar que las instituciones financieras cuenten con las herramientas y los marcos necesarios para evaluar y gestionar los riesgos climáticos de manera eficaz.

39. Para integrar de manera eficaz el riesgo climático en la práctica de supervisión y regulación, la SBP, SMV y SSRP tendrían que desarrollar estrategias con lineamientos y plazos claros para su implementación. Se debe diseñar una estrategia de supervisión entre autoridades para ajustarse con la orientación y las mejores prácticas internacionales emergentes, como aquellas desarrolladas por la NGFS, BCBS, IAIS, IOSCO e IOPS. Esta estrategia podría fundamentarse en el análisis integral de la exposición e incorporar un enfoque con base en el riesgo (evitando que se convierta en un ejercicio de marcar casillas) para identificar las áreas prioritarias para las acciones de supervisión. Para apoyar la implementación de esta estrategia, las superintendencias deberían asignar los recursos específicos para garantizar el avance sostenido en la evaluación y gestión del riesgo climático. Esto podría involucrar la creación de equipos específicos o el nombramiento de personas con responsabilidades específicas de riesgo climático entro y entre cada superintendencia.

40. Para garantizar la integración eficaz y congruente de las consideraciones de riesgo climático en el marco general de gestión de riesgos del sector financiero, la SBP, SMV y SSRP deberían desarrollar y emitir una guía de supervisión integral sobre gobernanza, gestión de riesgos, análisis de escenarios, evaluación de vulnerabilidades y divulgación de los riesgos climáticos. Las entidades reguladas deben recibir orientación detallada sobre la gestión y divulgación de los riesgos climáticos y ambientales, especificando las expectativas y los requisitos para una implementación congruente y eficaz. Esto se basaría en el análisis y la experiencia de las superintendencias en la evaluación del riesgo climático. Además, podría desarrollarse un plan para proporcionar la capacitación y los recursos necesarios para que los supervisores controlen y verifiquen el cumplimiento de la guía de supervisión sobre los riesgos climáticos y ambientales. Esto puede incluir el desarrollo de herramientas de supervisión, listas de verificación y la realización de revisiones periódicas de las prácticas de supervisión para garantizar que las entidades reguladas cumplan con la guía proporcionada. Para respaldar esta gestión, debe desarrollarse e implementarse un marco para incorporar los riesgos climáticos y ambientales en el proceso de revisión de supervisión, incluida la

[Escriba aquí]

supervisión in situ y extra situ, para garantizar que estos riesgos se identifiquen y aborden adecuadamente mediante las acciones de supervisión.

Acciones y herramientas de supervisión

41. La incorporación de los riesgos climáticos y ambientales en los marcos de supervisión prudencial en Panamá aún es limitada, sin embargo, los supervisores podrían utilizar los conocimientos de la evaluación de riesgos climáticos para evaluar la necesidad y el uso adecuado de las acciones y herramientas de supervisión. La SBP, SMV y SSRP aún tienen que incorporar los riesgos climáticos y ambientales en sus marcos de supervisión basada en riesgo y esto no es parte del proceso de revisión de supervisión ni contribuye a las calificaciones de supervisión. Al realizar las evaluaciones del riesgo climático, los supervisores pueden evaluar la resiliencia de las entidades reguladas a los riesgos climáticos e identificar las áreas donde se necesitan medidas adicionales. Esto puede incluir el establecimiento de requisitos para la divulgación y el desarrollo de guías de supervisión sobre la gestión de los riesgos climáticos y la realización de las revisiones periódicas de las prácticas de supervisión. Los supervisores podrían trabajar en colaboración con las instituciones financieras privadas para establecer mecanismos de gestión de riesgos como moratorias por inundaciones, que les permitirán a los prestatarios afectados suspender temporalmente el pago de sus préstamos durante inundaciones. Además, el establecimiento de ventanas de préstamos de recuperación podría brindar acceso a préstamos asequibles para personas y empresas para ayudar con el proceso de recuperación y reconstrucción tras una inundación. Tales medidas predefinidas y estructuradas no solo beneficiarían a los prestatarios afectados, sino que también contribuirían a la estabilidad financiera general en las áreas propensas a inundaciones. Al adoptar un enfoque proactivo para la evaluación del riesgo climático, los supervisores de Panamá pueden garantizar que el sector financiero esté gestionando los riesgos climáticos de manera eficaz.

V. PROFUNDIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE FINANZAS VERDES

Objetivos climáticos y ambientales de Panamá y sus necesidades de financiamiento

42. Para lograr sus objetivos NDC, Panamá enfrenta importantes necesidades de inversión en mitigación climática, que suman USD 4,100 millones (alrededor del 6.4 por ciento del PIB de 2021) hasta 2025⁴⁴. Las estimaciones de MiAmbiente para los sectores energético y forestal⁴⁵ ascienden a más de USD 4 mil millones y USD 86 millones, respectivamente. Estos sectores son prioridad ya que presentan el mayor potencial de mitigación. Según el Plan Nacional de Transición

⁴⁴ Las necesidades de inversión para la mitigación del cambio climático son difíciles de estimar con precisión, incluso con objetivos definidos como los detallados en las NDC. Las opciones de política climática elegidas para lograr el objetivo, como enfocarse en la demanda o respaldar la inversión en energía renovable, podían afectar las necesidades de inversión. Además, existen otros factores inciertos como las proyecciones del crecimiento económico y demográfico, el desacoplamiento entre el crecimiento del PIB y la demanda de energía y los costos de la tecnología baja en carbono, así como las estrategias económicas y financieras de los productores de combustibles fósiles y la medida en que las políticas climáticas estén integradas en las políticas económicas generales (Prasad et al. 2022, Kreibiehl et al. 2022). Por lo tanto, las cifras proporcionadas deben considerarse como estimaciones amplias, donde podía haber necesidad de un mayor refinamiento.

⁴⁵ El Plan Nacional de Reforestación Forestal 2021-2025 reemplaza la que se incluyó originalmente en la Estrategia Forestal Nacional 2050.

Energética (ATE) 2020-2030, lograr los objetivos del sector energético requerirá inversiones climáticas anuales que promedien el 1.5 por ciento del PIB para 2050, pero con un potencial de ahorro sustancial a través de subsidios reducidos. Los beneficios adicionales podrían ser la creación de nuevos puestos de trabajo (aproximadamente 35 mil nuevos empleos en el sector energético para 2030) y la reducción de la contaminación del aire, lo que da como resultado menos enfermedades respiratorias y una mejor calidad de vida para los panameños. Al mismo tiempo, Panamá está trabajando actualmente en objetivos NDC actualizados y potencialmente más ambiciosos, lo que podría aumentar aún más las necesidades de inversión. Por último, existen necesidades de inversión indicativas para el Plan Nacional de Acción Climática (PNAC) para 2025. Esas estimaciones preliminares de inversión suman USD 107 millones y contemplan en gran medida las condiciones habilitantes relacionadas con el desarrollo de los planes, la legislación y los proyectos específicos para alcanzar las metas trazadas hasta 2025.

43. Las estimaciones iniciales de las necesidades de inversión en adaptación de Panamá son incluso más altas que sus necesidades de inversión en mitigación y pertenecen específicamente a los sectores de agua, energía y agricultura. Según MiAmbiente, los costos de adaptación para el año 2030 serán entre USD 7,060 millones (RCP 4.5) y USD 9,400 millones (RCP 8.5), dependiendo del escenario.⁴⁶ El sector del agua requiere la mayor parte de la inversión, ya que es necesario ampliar las cuencas de retención de agua, proteger las cuencas hidrográficas y construir infraestructuras de riego y escurrimiento. Se espera que estos costos generales aumenten en los próximos años, alcanzando cifras aún más altas para 2050, 2070 y 2080. Es evidente que se requerirán inversiones significativas para garantizar que Panamá puede adaptarse a los impactos esperados del cambio climático y continuar prosperando económica y socialmente.

44. La inversión climática de Panamá debe cumplir con sus contribuciones determinadas a nivel nacional y los compromisos de ODS superan lo que se puede financiar solo con recursos públicos, lo que requiere la movilización del financiamiento privado. La pandemia de la COVID-19 ha limitado el espacio fiscal para invertir en el ámbito climático utilizando fondos públicos, por lo que es esencial que los encargados de formular las políticas financieras utilicen diversas herramientas públicas, como los instrumentos del mercado de capital soberano y los impuestos verdes para reducir las emisiones y movilizar ingresos directamente. Sin embargo, el sector financiero también desempeña un papel crucial en la movilización de recursos para inversiones en mitigación y adaptación climática. Existe la necesidad de proporcionar incentivos para una transición baja en carbono; los reguladores financieros podrían volver a los requisitos de divulgación e información, mientras las instituciones gubernamentales podrían considerar incentivos fiscales como los impuestos al carbono o la reversión de los subsidios a los combustibles. Si bien algunas inversiones que tienen beneficios de adaptación también tienen beneficios privados y pueden ser financiadas por el sector privado, muchas acciones de adaptación proporcionan bienes públicos y es probable que dependan más del financiamiento público. Por otra parte, el sector privado puede implementar muchas acciones de mitigación (por ejemplo, energía renovable, descarbonización del transporte) y, en tales casos, las condiciones de financiamiento y los precios relativos de las emisiones altas y bajas de carbono podrían mejorarse para incentivar la aceptación de la obligatoriedad por parte del sector privado.

⁴⁶ Es importante señalar que este fue el primer ejercicio realizado a nivel nacional. Anteriormente, no se tenía constancia de ninguna aproximación en cuanto a los costos de adaptación. Por lo tanto, debe considerarse como una aproximación que permitirá crear una hoja de ruta más clara para el desarrollo de futuros estudios relacionados con este tema.

Recuadro 2. Desarrollo del mercado de carbono

La descarbonización profunda requiere cambios económicos estructurales. Los mercados de carbono brindan eficiencias que pueden ayudar a reducir el costo de la acción climática al priorizar las reducciones de emisiones donde el costo de la reducción es más bajo. Se espera que estos costos reducidos incrementen el apetito político por objetivos climáticos más ambiciosos, lo que permitirá a los países iniciar acciones tempranas y comenzar a planificar una transición hacia una economía baja en carbono. Por lo tanto, los mercados de carbono tienen el potencial de acelerar las transiciones necesarias para la descarbonización.

Los mercados de carbono pueden existir a nivel subnacional, nacional, regional e internacional y pueden clasificarse como mercados de carbono regulados o voluntarios. El artículo 6 del Acuerdo de París se relaciona con el cumplimiento de los mercados internacionales de carbono. Un mercado de cumplimiento es aquel en el que los gobiernos establecen reglas para el comercio y la demanda está impulsada por requisitos u objetivos gubernamentales para lograr la reducción de emisiones. Los mercados de carbono bajo el Artículo 6 se rigen por las reglas del Acuerdo de París, bajo el cual se establecen tres mecanismos voluntarios de cooperación basados en mercados: (1) El Artículo 6.2, que permite la transferencia internacional de resultados de mitigación entre las Partes para lograr sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC); (2) el artículo 6.4, que busca dar continuidad al Mecanismo de Desarrollo Limpio establecido en el Protocolo de Kioto; (3) El artículo 6.8, que incluye otros enfoques no basados en el mercado. En el caso de resultados obtenidos bajo el mecanismo establecido en el artículo 6.2, requerirán de la "autorización" de los gobiernos de los países.

Además, existen mercados voluntarios de carbono, que están liderados esencialmente por el sector privado y sus compromisos voluntarios de reducción de emisiones. Estos mercados voluntarios no cuentan con una entidad que regule o establezca reglas generales para sus participantes. Este mercado voluntario se basa en estándares y requisitos de elegibilidad establecidos por Mecanismos de Acreditación Independientes, como Verra o Gold Standard, quienes cuentan con metodologías para cuantificar las reducciones de emisiones y emitir créditos de carbono. No existe supervisión gubernamental en los mercados voluntarios.

Es fundamental evitar la doble contabilidad para que las reducciones de emisiones globales no se sobreestimen. Por lo tanto, el Artículo 6 del acuerdo establece un mecanismo de contabilidad, conocido como «ajuste correspondiente» para garantizar que no ocurra una doble contabilización. El requisito del ajuste correspondiente puede extenderse más allá de los mercados de cumplimiento. Por ejemplo, el mecanismo basado en el mercado para las aerolíneas, el Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) de la Organización de Aviación Civil Internacional, requiere el ajuste correspondiente para los créditos negociados. Algunos participantes del mercado de carbono voluntario también pueden requerir el ajuste correspondiente. Se espera que los requisitos de los mercados voluntarios y de cumplimiento converjan con el tiempo, posiblemente hacia el final del primer periodo de NDC.

Si bien los mercados de carbono tienen el potencial de tener un impacto significativo, la realización de este potencial requiere las regulaciones, las instituciones, la infraestructura y el desarrollo de capacidades, así como mejoras en la transparencia y los estándares de calidad. Según una encuesta reciente del Foro Económico Mundial y Bain & Company, más del 90 por ciento de los encuestados corporativos tienen como objetivo emisiones netas de carbono cero para 2050, pero menos del 25 por ciento de los encuestados planea compensar cualquier emisión antes de lograr las emisiones cero.

A nivel nacional, se necesitan esfuerzos para identificar el enfoque o la estrategia del país para utilizar los mercados de carbono voluntarios y de cumplimiento para alcanzar las NDC del país, establecer los procesos nacionales y las disposiciones institucionales necesarios para gestionar las transacciones del Artículo 6 y tener acceso a una infraestructura sólida (MRV y registro) para garantizar la calidad de los créditos de carbono y la contabilidad precisa, así como para cumplir los requisitos de información en virtud del Artículo 13 del Acuerdo de París.

Situación actual de los mercados e instrumentos financieros verdes en Panamá

45. El mercado financiero panameño se considera relativamente bien desarrollado y con el potencial de surgir como un centro regional para las finanzas sostenibles, sin embargo, el mercado de bonos verdes en Panamá aún se encuentra en sus primeras etapas, con solo cinco emisiones de bonos corporativos verdes hasta el momento. Una barrera potencial para atraer más inversiones en proyectos verdes es la falta de un fondo específico de inversión verde. Sin dicho fondo, los inversionistas pueden dudar en invertir en bonos verdes individuales, lo que podría limitar el crecimiento del mercado. Sin embargo, el mercado financiero bien desarrollado de Panamá brinda una oportunidad única para que el país se posicione como un centro regional para las finanzas verdes, siempre que se implementen la infraestructura y las políticas necesarias. Un paso en esta dirección fue el lanzamiento en 2018 del Segmento de Mercado Sostenible de la Bolsa de Valores de Panamá (Latinex), con el objetivo de promover las inversiones sostenibles. Latinex también emitió lineamientos de sostenibilidad, tanto para la emisión de bonos relacionados con los ASG⁴⁷ así como el informe voluntario y la divulgación de los factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo⁴⁸. Se requiere un esfuerzo coordinado del gobierno las instituciones financieras y otras partes interesadas para desarrollar y promover los productos de finanzas verdes, desarrollar experiencias en finanzas sostenibles y establecer marcos normativos y de divulgación (por ejemplo, una taxonomía verde) para apoyar el crecimiento del mercado. Al hacerlo, Panamá no solo contribuiría a los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático, sino también beneficiarse de las oportunidades económicas que presenta la transición a una economía baja en carbono.

Tabla 3. Emisiones de bonos verdes a la fecha en Panamá.

N.º	Nombre del Emisor	Título Valor	Monto de la Emisión	Segunda opinión
1	Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura	Programa Rotativo de Bonos Verdes Corporativos	200,000,000.00	Sustainalytics

⁴⁷

https://www.latinexbolsa.com/biblioteca/Sostenibilidad/Guias_Sostenibilidad/Guia_para_Emision_de_Valores_Negociables_SVS.pdf

⁴⁸

https://www.latinexbolsa.com/biblioteca/Sostenibilidad/Guias_Sostenibilidad/Guia_para_el_Reporte_y_Divulgacion_Voluntaria_de_Factores_ASG_v1.pdf

2	Panasolar Generation, S.A.	Bonos Verdes	15,500,000.00	Pacific Corporate Sustainability (Panama)
3	Banco Promérica de Costa Rica, S.A.	Programa Rotativo de Bonos Corporativos Sostenibles	50,000,000.00	Vigeo Eiris
4	Cochez y Cía. SA	Programa Rotativo de Bonos Corporativos	90,000,000.00	-
5	Latin American Kraft Investments, Inc.	Programa Rotativo de Bonos Corporativos	60,000,000.00	-

46. Panamá está desarrollando un Mercado de Carbono nacional para promover y financiar una economía baja en carbono a través de la compra y venta de unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. MiAmbiente fue autorizada para diseñar e implementar un Mercado Nacional de Carbono y sus componentes mediante Decreto Ejecutivo N° 100 de 20 de octubre de 2020 y Decreto Ejecutivo N° 142 de 9 de diciembre de 2021. Estos componentes incluyen Programas Nacionales de Gestión (GEI) en el marco del Plan Nacional Programa Reduce Tu Huella, el Sistema Nacional de Compensación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y la Bolsa Panameña de Carbono, una plataforma en línea que conecta la oferta y la demanda de Unidades Nacionales de Reducción de Emisiones (NERU), los créditos de carbono emitidos bajo el esquema del mercado nacional. Panamá ha recibido apoyo de expertos internacionales, incluido el equipo técnico del Programa Cap and Trade de California, para estructurar el Mercado Nacional de Carbono y asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales. MiAmbiente también ha trabajado con otros actores relevantes del mercado voluntario internacional, como Gold Standard, Plan Vivo, Climate Action Reserve, American Carbon Registry y Verra. Latinex considera los mercados de carbono un área crucial para el crecimiento y aspira a convertirse en la plataforma comercial central del país y la región. La empresa pretende vincular el mercado del carbono con la taxonomía sostenible, que ya incluye la biodiversidad. El Módulo MRV de la Plataforma de Transparencia Climática está en desarrollo para garantizar la integridad ambiental del mercado de carbono y evitar la doble contabilidad.

Obstáculos para ampliar las finanzas verdes en Panamá

47. Panamá enfrenta una serie de desafíos tanto dentro como fuera del sistema financiero que dificultan el crecimiento de los mercados financieros verdes. Hasta el momento, las autoridades no han realizado una evaluación integral para identificar los obstáculos que requieren atención para facilitar la expansión de las finanzas verdes. Como parte de este FSAP, se han identificado ciertos impedimentos y se discutirán con mayor detalle a continuación. Es importante señalar que estos son hallazgos iniciales y no representan una jerarquía en cuanto a la importancia de estas barreras.

48. Una de las principales barreras identificadas es la adopción limitada de instrumentos de préstamos verdes en Panamá debido a la falta de incentivos y la conciencia limitada. La oferta de instrumentos financieros verdes es limitada. Actualmente solo unos pocos bancos ofrecen dichos productos, y estos se centran predominantemente en vehículos eléctricos y energía solar. Durante la

[Escriba aquí]

misión se indicó la falta de instrumentos financieros verdes adecuados para las PYME. Al mismo tiempo, actualmente hay una falta de incentivos financieros para que los consumidores y las empresas soliciten dichos préstamos. El Acuerdo 295, vigente a partir de enero de 2023, otorgó recientemente algunos tratamientos preferenciales e incentivos financieros, como la exención del pago del impuesto selectivo al consumo (anteriormente fijado en 5%) para vehículos eléctricos hasta el 31 de diciembre de 2030). En abril de 2023, la comisión de economía y finanzas de la Asamblea Nacional de Panamá aprobó un proyecto de ley para mejorar los incentivos a las energías renovables. Este proyecto de ley busca reformar la Ley 37 de 2013, que estableció el marco existente para promover la construcción, operación y mantenimiento de plantas o instalaciones solares. Sin embargo, aún está por verse si esos incentivos serán suficientes para estimular la demanda de inversiones en esa área, especialmente porque parece haber una conciencia limitada sobre finanzas verdes y educación financiera entre el público en general, lo que dificulta aún más la demanda de dichos Instrumentos.

49. La falta de flujos de ingresos confiables y constantes para el financiamiento de proyectos, como a través de acuerdos de compra de energía, impone un desafío importante para los inversionistas que buscan asumir el riesgo asociado con las finanzas verdes. Los acuerdos de compra de energía garantizan a los inversionistas un precio predeterminado (y a menudo también una cantidad) de electricidad, lo que reduce el riesgo del proyecto. Además, la falta de experiencia en esta área puede disuadir aún más a los inversionistas potenciales, y esto dificulta una mayor expansión de las finanzas verdes. Para abordar estas barreras, se deben hacer esfuerzos para aumentar la confiabilidad de los flujos de ingresos a través de un mejor diseño y regulación del mercado, así como una mayor colaboración entre partes interesadas para desarrollar el conocimiento y capacidad en el campo del financiamiento de proyectos verdes.

50. El desarrollo de los mercados de capital verde en Panamá se ve desafiado por incentivos limitados para las emisiones de bonos etiquetados nacionales y regionales. Los inversionistas nacionales no están dispuestos a ofrecer un rendimiento reducido a cambio de un propósito ecológico, y el acceso a las bases de inversionistas internacionales conscientes de ASG se ve obstruido por obstáculos como falta de transparencia percibida, conciencia limitada del potencial ecológico de Panamá y la lista gris. Además, los emisores perciben que los requisitos de informes adicionales son una carga, y las reducciones de tarifas que ofrece Latinex parecen ser insuficientes para cubrir los costos. La cantidad limitada de instrumentos verdes invertibles en Panamá también limitó las opciones de diversificación de los inversionistas. Esto es particularmente relevante para el sector de seguros, que está legalmente obligado a invertir al menos 50% de sus activos en el país. Estos desafíos han limitado la disponibilidad de instrumentos de finanzas verdes, lo que ha obstaculizado la posible ampliación de las finanzas verdes en Panamá.

51. Se ha demostrado que la ausencia de definiciones y normas claras, combinada con la baja conciencia del mercado y falta de conocimiento, datos e información, imponen barreras significativas que inhiben una mayor escala de finanzas verdes, y también lo hacen en Panamá. Estos factores no sólo impiden la identificación y evaluación de oportunidades de financiamiento verde, sino que también tienen el potencial de afectar la integridad del mercado. Sin definiciones y normas universalmente reconocidas, se les hace difícil a los inversionistas y emisores determinar qué constituye financiamiento verde, y a los reguladores asegurar que las inversiones verdes cumplen con los objetivos ambientales. Esta falta de claridad también dificulta el desarrollo de un mercado financiero verde más amplio, ya que los inversionistas potenciales pueden verse disuadidos por la falta de transparencia y rendición de cuentas en el sector.

52. La falta de prácticas de divulgación relacionadas con el clima es un desafío importante que inhibe la ampliación de las finanzas verdes. Actualmente, no existen expectativas de

divulgación y las prácticas de divulgación relacionadas con el clima aún se encuentran en una etapa incipiente. Esto limita la información disponible para los inversionistas y dificulta la transparencia del mercado, lo que dificulta la evaluación precisa de los riesgos y oportunidades de inversión. La ausencia de un enfoque normalizado para divulgaciones e informes relacionados con el clima significa que los inversionistas pueden tener un acceso limitado a la información crítica necesaria para tomar decisiones de inversión informadas, particularmente para inversiones en sectores relacionados con el clima.

53. El potencial de Panamá para aprovechar su imagen como líder verde y centro de finanzas verdes está actualmente subutilizado, lo que está obstaculizando su capacidad para acceder a los mercados internacionales en busca de oportunidades de finanzas verdes. A pesar de su sólida reputación en la región como centro financiero, el país aún tiene que capitalizar completamente su posición para atraer inversiones internacionales en proyectos verdes. Esta falta de promoción y mercadeo puede deberse a una falta de coordinación entre diferentes partes interesadas o recursos limitados, pero representa una oportunidad perdida para expandir el mercado de finanzas verdes de Panamá y contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible del país.

Recuadro 3. Esfuerzos de inclusión financiera más ecológicos

A pesar de tener uno de los sectores financieros más grandes de América Latina, el acceso al crédito es limitado y está concentrado regionalmente, en particular para los hogares de bajos ingresos y las MIPYME. Según la encuesta Findex de 2021, solo el 12 % de los adultos en Panamá informaron haber tomado préstamos de instituciones financieras formales, lo que es significativamente más bajo que el promedio del 24 % de los países de ingresos medianos altos de ALC. Se estima que el 26 por ciento de las MIPYME tienen restricciones crediticias totales, y otro 5 por ciento reporta restricciones al menos parcialmente. Esto da como resultado una brecha de financiamiento sustancial para las MIPYME de aproximadamente USD 21,300 millones. En los últimos años, el tamaño promedio de los préstamos para las MIPYMEs (ajustado por inflación) aumentó notablemente, siendo otra señal de exclusión financiera, ya que los tamaños promedio más grandes de los préstamos indican un acceso financiero limitado para las pequeñas empresas. Además, la actividad crediticia se concentra en la Ciudad de Panamá, y persiste un menor acceso al crédito en las zonas rurales.

El acceso limitado a la financiación podría reducir la resiliencia de las MIPYME y de bajos ingresos frente a los impactos climáticos, ya que podría restringir los esfuerzos de mitigación y adaptación y la rápida recuperación posterior al desastre. El acceso a un crédito es importante en tiempos de desastre, ya que permite a las MIPYME y los hogares cubrir los gastos inmediatos y recuperarse más rápidamente de los impactos financieros del desastre. Del mismo modo, el acceso limitado a la financiación dificulta la muy necesaria inversión en prevención de desastres, lo que requiere inversión en nueva tecnología, infraestructura (por ejemplo, soluciones basadas en la naturaleza) y capacitación. Al mismo tiempo, las inversiones en mitigación climática, como paneles solares para granjas a pequeña escala, requieren acceso a financiamiento asequible para generar ganancias de por vida. Las principales barreras son la disponibilidad limitada de opciones de financiamiento, particularmente para aquellas MIPYMEs que se encuentran en las primeras etapas de desarrollo o carecen de garantías. Abordar estas barreras es crucial para promover la inclusión financiera verde en Panamá y apoyar el crecimiento económico sostenible.

VI. EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA SUPERVISORA PARA PROFUNDIZAR LOS MERCADOS DE FINANZAS VERDES EN PANAMÁ

Enfoque de evaluación

54. Para alentar la participación del sector financiero en la acción climática, las autoridades deben crear un entorno político propicio que aborde las barreras que obstaculizan la participación del sector en las finanzas verdes. Será necesaria una gama de políticas, tanto dentro como fuera del sector financiero, para superar estos obstáculos y establecer un marco de políticas adecuado para las finanzas verdes.

55. Esta sección compara el progreso de Panamá en el desarrollo de medidas políticas para profundizar los mercados financieros verdes con sus contrapartes globales y regionales. El análisis comparativo se basa en los programas de asistencia técnica del Banco Mundial, otros diagnósticos climáticos en el marco del Programa de evaluación del sector financiero (FSAP) y el informe "Juegos de herramientas para formuladores de políticas para ecologizar el sistema financiero" publicado por el Banco Mundial en mayo de 2021. Además, Se considera la orientación proporcionada por los emisores de estándares y expertos mundiales. Si bien el ejercicio de evaluación comparativa utiliza las mejores prácticas y pautas globales, las recomendaciones están diseñadas para abordar los desafíos y requisitos únicos de los mercados financieros verdes en el contexto panameño. La Tabla 5 en el Apéndice presenta una descripción general de las áreas de política evaluadas en el análisis de evaluación comparativa.

Estrategia y coordinación

56. Panamá ha avanzado hacia el desarrollo de mercados e iniciativas de finanzas verdes. Sin embargo, se requiere una estrategia integral para escalar los préstamos verdes y el desarrollo del mercado de capitales, asegurando que los sectores identificados bajo NDC2 reciban financiamiento adecuado para lograr el objetivo de cero emisiones netas de Panamá para 2050. El MEF, MiAmbiente y la Secretaría de Energía podrían realizar un análisis integral de brechas para determinar las necesidades y la disponibilidad de financiamiento privado y público para el plan nacional de acción climática y la estrategia nacional de transición energética. Este análisis ayudaría a identificar cualquier brecha de financiamiento que exista y brindaría información sobre cómo se podría movilizar el capital privado para llenar estas brechas. Además, delinear las necesidades de financiación pública y privada permitiría comprender claramente la financiación necesaria para lograr los objetivos del plan de acción climático nacional y la estrategia de transición energética nacional, y ayudaría a atraer a posibles inversores privados. Los resultados de este análisis podrían usarse para informar el desarrollo de una hoja de ruta de finanzas verdes para movilizar capital privado, incluida la identificación de posibles fuentes de financiamiento e instrumentos financieros, y el desarrollo de estrategias de comunicación efectivas para comprometerse con inversores privados.

57. En Panamá hay voluntad de cooperación entre autoridades e instituciones, pero la coordinación podría mejorar. La coordinación interinstitucional de Panamá se agrupa de manera más notable en el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles, que es un esfuerzo de colaboración entre instituciones gubernamentales, actores del sector privado y organizaciones de la sociedad civil para promover prácticas de finanzas sostenibles en el país. Las tareas del grupo incluyen el desarrollo de políticas y directrices de financiación sostenible, la identificación de oportunidades de financiación

sostenible y el fomento del diálogo y la colaboración entre las partes interesadas para promover inversiones sostenibles. Por el lado del gobierno, forman parte del grupo el Ministerio de Economía y Finanzas, MiAmbiente, SBP, SMV, SSRP y Banco Nacional. Sin embargo, parece que existe la necesidad de hacer que el grupo de trabajo sea más activo para mejorar la colaboración y la coordinación entre las diferentes partes interesadas. El programa Readiness financiado por el GCF y con el Grupo de Trabajo sobre Finanzas Sostenibles como principal beneficiario podría ayudar en este sentido. Existen iniciativas adicionales lideradas por el sector privado, como SUMARSE, que promueve la responsabilidad social empresarial y el desarrollo sostenible. Asimismo, el sector bancario ha desarrollado y promovido el protocolo de finanzas sostenibles, que actualmente cuenta con 16 signatarios.

Aumento de la demanda de financiación verde: mejorar el caso de negocio de los proyectos verdes

58. Además de evaluar el déficit de financiación actual, también es importante comprender mejor por qué los productos de financiación verde no se utilizan lo suficiente en la actualidad para diseñar las políticas correspondientes. La SBP, la SMV y el MEF podrían realizar una evaluación integral del mercado para obtener información sobre la actual falta de demanda de productos financieros verdes ofrecidos por instituciones financieras y emisiones de bonos etiquetados. Las barreras que se mencionaron en el curso de esta misión carecían de definiciones y estándares, combinadas con un bajo conocimiento del mercado y una falta de conocimiento, datos e información. Además, se destacó como una barrera la falta de incentivos financieros, como exenciones fiscales, la reforma de los subsidios climáticos o la fijación de precios del carbono. La evaluación propuesta debería apuntar a afinar esas barreras para la adopción de productos de finanzas verdes y emisiones de bonos etiquetados, así como para determinar el nivel de conocimiento y comprensión de las finanzas verdes entre las diferentes partes interesadas. Esta evaluación de mercado podría involucrar el uso de encuestas, grupos focales y entrevistas con partes interesadas relevantes, como clientes minoristas, instituciones financieras y emisores.

59. MiAmbiente, MEF, Secretaría de Energía, SMV y SBP podrían usar los hallazgos de la evaluación integral del mercado para desarrollar un plan de acción en colaboración con las partes interesadas relevantes del sector financiero. El plan debe centrarse en ampliar la oferta y la demanda de financiación verde, con un énfasis particular en abordar las barreras que inhiben una mayor escala de financiación verde a nivel minorista, de proyectos y de mercado. Esto debería incluir el diseño de incentivos financieros específicos para consumidores y empresas para fortalecer el caso de negocios y, por lo tanto, aumentar la demanda de productos financieros verdes, así como aumentar la disponibilidad de instrumentos verdes a través de la expansión de las ofertas de productos de las instituciones financieras. Además, es crucial mejorar la educación financiera y la conciencia entre los inversores nacionales para aumentar su disposición a invertir en finanzas verdes.

Creación de competencias y capacidad

60. Para promover inversiones sostenibles, las autoridades de Panamá podrían colaborar más estrechamente con las asociaciones de la industria para alentar a las instituciones financieras a alinear sus negocios, carteras y estrategias con caminos de cero emisiones netas y objetivos climáticos. Las autoridades de Panamá ya han dado pasos en esta dirección al crear la Comisión de Finanzas Sostenibles en 2018 y unirse a la Alianza Centroamericana para la Banca Sostenible. Para alentar aún más a las instituciones financieras a adoptar objetivos netos cero, las autoridades podrían considerar implementar las siguientes acciones clave recomendadas por la

Coalición de Ministros de Finanzas: i) convocar una plataforma del sector financiero para comprometerse con la alineación de París, ii) alentar a las instituciones financieras a inscribirse a iniciativas globales netas cero, iii) y educar al sector financiero sobre las diversas herramientas y metodologías disponibles en cada paso del "viaje de alineación". El submódulo del proyecto Readiness financiado por el GCF también tiene como objetivo fortalecer las capacidades de las instituciones financieras, formuladores de políticas, reguladores, supervisores y partes interesadas que desean aprender sobre las opciones de financiamiento verde en Panamá. Si bien no existe una metodología universalmente acordada para medir la alineación de París, existen varias herramientas que apoyan a las instituciones financieras en diferentes etapas del acuerdo de París.

61. Si bien se reconoce la importancia de construir un entorno de datos completo, hay espacio para mejorar la transparencia del mercado. Mejorar la transparencia del mercado y la comprensión de los riesgos y oportunidades relacionados con el clima en el sistema financiero panameño es un elemento crucial en el desarrollo de un enfoque integral de finanzas verdes. Es necesario proporcionar a los inversores y prestamistas información suficiente sobre los riesgos y las oportunidades relacionados con el clima y el medio ambiente para comprender, valorar y gestionar el riesgo en sus carteras y operaciones. Por lo tanto, los informes y la divulgación relacionados con el clima serán esenciales para que Panamá facilite la asignación eficiente de capital en la transición hacia una economía baja en carbono.

Taxonomía verde

62. Para promover las finanzas sostenibles y apoyar la inversión verde en Panamá, MiAmbiente, MEF, SMV, SBP, SSRP tendrían que finalizar la taxonomía verde, actualmente en desarrollo, que clasifica las actividades económicas como verdes o altas en carbono. Una taxonomía verde puede ayudar a las entidades del sector financiero a identificar mejor las actividades y los activos que reducirían las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y minimizarían el impacto ambiental. La taxonomía también podría servir como marco para etiquetar productos de finanzas verdes y crear puntos de referencia que consideren el contexto específico del país mientras se alinean con estándares internacionales como la taxonomía de la UE. Varios países, incluidos la UE, China, Colombia y Malasia, ya han introducido sus propias taxonomías para promover las finanzas sostenibles. El Grupo del Banco Mundial ha publicado recientemente un documento de orientación,⁴⁹ que sugiere seis acciones como se describe en la Figura 19.

63. El desarrollo de una taxonomía verde integral que sea ambientalmente racional y ampliamente difundida es crucial para el desarrollo del mercado de finanzas verdes. Esta taxonomía debe cubrir todo el sector financiero, incluidos los bancos y las instituciones financieras no bancarias (IFNB), como los fondos de pensiones. El desarrollo de una taxonomía debe involucrar el compromiso de las partes interesadas relevantes, incluidos expertos de la industria, reguladores y académicos, para garantizar que capture con precisión el impacto ambiental de las actividades financieras. Las autoridades de Panamá pretenden publicar la taxonomía de finanzas sostenibles en noviembre de 2023. Una vez publicada, se pretende utilizar la taxonomía para emitir un primer conjunto de recomendaciones para los formuladores de políticas y las autoridades reguladoras en el marco del proyecto para Alinear los Flujos Financieros de Panamá con los Objetivos de Cambio Climático del Acuerdo de París. Estas recomendaciones pretenden centrarse en definir el mecanismo de gobernanza para implementar y mejorar periódicamente la taxonomía de las finanzas sostenibles. Una vez desarrollada, la taxonomía debe comunicarse claramente a los participantes del mercado para

⁴⁹ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/953011593410423487/pdf/Developing-a-National-Green-Taxonomy-A-World-Bank-Guide.pdf>

promover su comprensión y aplicación coherente. Es crucial que MiAmbiente y las superintendencias mantengan su compromiso para garantizar que los mandatos de divulgación para entidades financieras y no financieras se alineen con las definiciones establecidas por la taxonomía verde nacional. Esto mejorará la credibilidad de los productos financieros verdes, reducirá el potencial de lavado verde y aumentará la confianza de los inversionistas.

64. Los pasos tomados para desarrollar un sistema de etiquetado de presupuesto climático público y la taxonomía verde para el sector financiero privado podrían permitir identificar y rastrear mejor los esfuerzos de inversión y financiamiento verde en Panamá. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) está trabajando actualmente en el etiquetado del presupuesto público climático, que implica etiquetar los gastos públicos relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático. En este sentido, MiAmbiente viene trabajando con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde 2021 para alinear el financiamiento público con el Acuerdo de París. Para lograrlo, el 20 de abril de 2022 se aprobó la Resolución N DM-0110-2022, por la que se adopta el Manual de Implementación del Etiquetado de Cambio Climático para proyectos de inversión pública, el cual incluye un etiquetador de vulnerabilidad y riesgo climático. Además, se adoptó la Resolución N, que adopta la Guía Técnica sobre Cambio Climático para la Planificación, Previabilidad y Factibilidad de Proyectos de Inversión Pública. En 2022 se capacitó al 50 por ciento de las oficinas de planificación de las instituciones públicas, lo que permitió identificar por primera vez el 20 por ciento del financiamiento climático en el presupuesto público para 2023. El resto de las instituciones públicas se están capacitando en 2023 para ir incrementando paulatinamente la financiación climática en el presupuesto de 2024 y años siguientes. La incorporación de las consideraciones climáticas en la gestión financiera pública (GFP) es crucial, y hay espacio para mejorar en el sistema de GFP panameño. Las transferencias fiscales a otras entidades gubernamentales e instituciones públicas deben ser más sensibles al clima, y la contratación pública ecológica (GPP) debe utilizarse para dirigir las inversiones públicas hacia objetivos ambientales.

Figura 19. Seis acciones sugeridas para definir una taxonomía verde



Fuente: Grupo del Banco Mundial 2020⁵⁰

⁵⁰ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/953011593410423487/pdf/Developing-a-National-Green-Taxonomy-A-World-Bank-Guide.pdf>

Divulgación, informes y seguimiento

65. Mejorar la disponibilidad de datos relevantes para el clima es crucial para permitir decisiones de inversión informadas y más ecológicas. El reciente establecimiento de la Junta de Normas Internacionales de Sostenibilidad (ISSB) en noviembre de 2021 fue un avance positivo, ya que tiene como objetivo desarrollar estándares de divulgación de sostenibilidad globales y de alta calidad para satisfacer las necesidades de los inversores. Los estándares están actualmente en desarrollo y se espera que estén finalizados dentro de 2023. Panamá podría beneficiarse de estos estándares globales al usarlos para informar el desarrollo de regulaciones y guías locales de divulgación de sostenibilidad.

66. Las autoridades podrían mejorar la disponibilidad de datos relevantes para el clima y promover la transparencia y la rendición de cuentas en las prácticas ambientales y relacionadas con el clima del sector financiero mediante la introducción de informes obligatorios de divulgaciones financieras relacionadas con el clima y el medio ambiente después de un período de transición. Para abordar los riesgos del lavado verde y garantizar la consistencia en las divulgaciones ambientales y relacionadas con el clima, la SBP, SMV y SSRP, en coordinación con MiAmbiente, podrían emitir una guía de supervisión alineada con la taxonomía verde. Esta guía debe proporcionarse a las instituciones financieras, enfatizando la importancia de la transparencia, precisión e integridad en las divulgaciones. Es crucial alinear las divulgaciones con los estándares y marcos internacionales, como el Grupo de Trabajo sobre Divulgaciones Financieras relacionadas con el Clima (TCFD) y el Protocolo de Gases de Efecto Invernadero. Exigir estas divulgaciones permite a los inversionistas, formuladores de políticas y reguladores evaluar con precisión los riesgos y oportunidades relacionados con el clima y el medio ambiente de las instituciones financieras, fomentando un sistema financiero sostenible. Durante el período de transición, las instituciones pueden preparar y ajustar sus prácticas de información con directrices claras de las autoridades de supervisión. Instituciones internacionales como el Grupo del Banco Mundial o el BID podrían colaborar con las bolsas de valores locales para desarrollar módulos de capacitación sobre divulgaciones financieras relacionadas con el clima y procesos de divulgación pública, fortaleciendo la capacidad entre las partes interesadas locales y mejorando la calidad de la información sobre sostenibilidad en los mercados financieros de Panamá.

Desarrollo de métricas bien definidas, etiquetas de certificación y estándares metodológicos.

67. Los participantes del mercado en Panamá también utilizan examinadores externos para validar el carácter ecológico de los activos o actividades con marcos y estándares ecológicos (Figura 20). Mientras Panamá busca promover las finanzas verdes, los revisores externos deberían desempeñar un papel fundamental para garantizar la legitimidad de los bonos verdes. La verificación de terceros se puede utilizar antes y después de la emisión de bonos verdes y temáticos para garantizar que los ingresos de los bonos se hayan administrado de manera adecuada, de acuerdo con el marco del emisor. Para los administradores y propietarios de activos, la verificación externa brinda un paso adicional de diligencia debida para garantizar que el capital privado fluya de acuerdo con las pautas del emisor. Establecer un sistema sólido y confiable para la verificación externa puede mejorar la confianza del mercado y promover las finanzas verdes en Panamá.

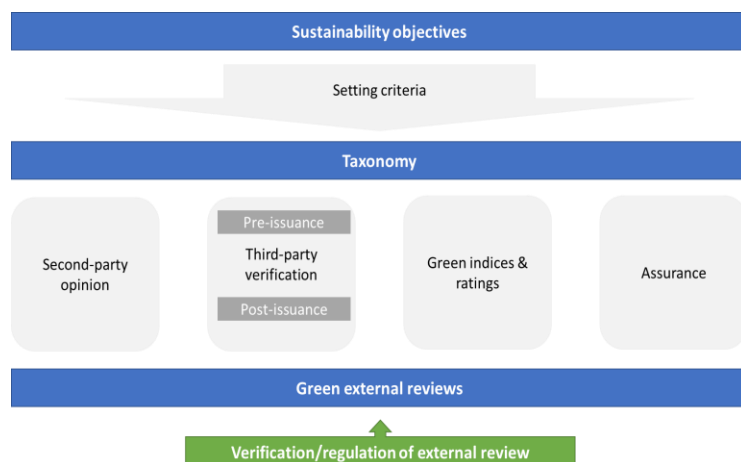
68. Los reguladores tienen un papel importante que desempeñar para garantizar la supervisión adecuada de los examinadores y verificadores externos que evalúan el desempeño ASG de las empresas, especialmente con respecto al desempeño ambiental. A medida que ha aumentado el uso de calificaciones ASG y productos de datos, la necesidad de que los reguladores de valores comprendan su función e influencia se ha vuelto más importante. La Organización

Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) emitió recientemente una guía para los reguladores sobre el tema de las calificaciones de datos ASG y los proveedores de productos de datos. De importancia específica es una mejor comprensión de las metodologías que sustentan la evaluación del desempeño ambiental entre las entidades que reciben calificaciones ASG, así como la importancia de evitar conflictos de intereses entre las calificaciones ASG y los proveedores de datos.

69. Los proveedores de datos ASG y las agencias calificadoras utilizan una diversidad de metodologías para evaluar el desempeño ASG de las empresas; los incentivos más bajos para que las empresas inviertan en proyectos ecológicos, una mayor incertidumbre del mercado sobre las acciones exactas que mejorarían las calificaciones ASG y una menor credibilidad de las calificaciones ASG son los resultados. Por lo tanto, es importante que Panamá comprenda los proveedores de datos ASG que existen en el mercado nacional y regional y brinde la supervisión adecuada cuando sea necesario. Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha pedido a los proveedores de calificaciones ASG que enfatizan el papel de las reducciones de emisiones como parte de las calificaciones, en lugar de centrarse únicamente en la divulgación. Panamá debe tomar nota de esto y trabajar para garantizar que los proveedores de calificaciones ASG prioricen las reducciones de emisiones como un factor clave en sus calificaciones.

70. El etiquetado explícito podría ser una herramienta eficaz para guiar las decisiones de inversión hacia activos verdes. Por ejemplo, la introducción de estándares de etiquetado de eficiencia energética para edificios podría proporcionar claridad sobre lo que califica como un edificio "verde". Las etiquetas para otros activos ecológicos, como los vehículos eléctricos, podrían ayudar a las instituciones financieras a identificar y desarrollar mejores productos relacionados con inversiones ecológicas. Esta información también podría alimentar la taxonomía verde. Además, dichos sistemas de etiquetado pueden proporcionar indicadores valiosos de la calidad de los activos, incluida su vulnerabilidad a los estándares más estrictos de eficiencia energética y al aumento potencial de los precios de los servicios públicos.

Figura 20. Resumen esquemático de la arquitectura de la información climática



Estimular herramientas e instrumentos financieros verdes

71. El MEF se encuentra actualmente en el proceso de desarrollar un marco de bonos soberanos sostenibles, con el objetivo de emitir su primer bono sostenible en 2023. El marco proporcionará pautas para el uso de los ingresos, incluidos proyectos y actividades elegibles, requisitos de información y divulgación, y salvaguardas ambientales y sociales. Este esfuerzo refleja el compromiso de Panamá de alinear sus actividades financieras con los objetivos de desarrollo

[Escriba aquí]

sostenible y promover el crecimiento de sus mercados financieros verdes. La emisión de un bono soberano sostenible también puede servir como una señal para el sector privado, demostrando la dedicación de Panamá a las finanzas sostenibles y fomentando el desarrollo de productos y servicios financieros verdes. El marco debe considerar la demanda específica del mercado de bonos verdes, identificar proyectos verdes elegibles y garantizar informes transparentes y confiables de los ingresos de los bonos verdes. Además, el MEF podría considerar utilizar los recursos del bono verde para financiar o cofinanciar proyectos verdes que forman parte del plan de acción climático nacional y la estrategia de transición energética, o para establecer un fondo verde dedicado.

72. Para aprovechar grupos adicionales de inversionistas para el financiamiento de mitigación y adaptación, el MEF, MiAmbiente, la SMV podrían comenzar a evaluar la emisión de instrumentos de deuda más allá de los bonos verdes. Esto incluye explorar el potencial de los bonos azules, los productos vinculados a la sostenibilidad y los bonos de adaptación. El gobierno debería considerar desarrollar marcos respectivos para cada instrumento para garantizar que se alineen con los objetivos climáticos de Panamá y contribuyan a la transición hacia una economía baja en carbono. Los bonos azules, por ejemplo, se pueden utilizar para financiar la conservación marina y la pesca sostenible, mientras que los bonos de adaptación se pueden utilizar para financiar proyectos de resiliencia climática. Los productos vinculados a la sustentabilidad son un instrumento flexible que puede incentivar a las empresas a mejorar su desempeño en sustentabilidad vinculando sus costos de financiamiento a objetivos de sustentabilidad específicos. Al explorar estos diferentes instrumentos de deuda, Panamá puede diversificar sus opciones de financiamiento y atraer a un grupo más amplio de inversionistas mientras demuestra su compromiso con la acción climática.

73. Es importante desarrollar indicadores clave de rendimiento (KPI) medibles para permitir el uso de instrumentos financieros novedosos, como los instrumentos vinculados a la sostenibilidad. Los instrumentos financieros vinculados a la sostenibilidad crean incentivos financieros para el prestatario a través de objetivos de desempeño sostenible predeterminados y ambiciosos. Por ejemplo, Uruguay y Chile emitieron recientemente su primer bono soberano sostenible vinculado a objetivos de generación de energía renovable y mejoras en la eficiencia energética. Para desarrollar tales instrumentos financieros, es crucial establecer una infraestructura de datos que pueda respaldar el desarrollo de indicadores clave de desempeño suficientemente sólidos y creíbles que estén alineados con el contexto del país.⁵¹ A diferencia de los bonos verdes y otros bonos etiquetados como sostenibles, los bonos vinculados a la sostenibilidad no están protegidos para proyectos o gastos particulares, pero su pago a los inversionistas en bonos depende de los indicadores de desempeño previamente acordados.

74. MEF, MiAmbiente y SMV podrían colaborar para asegurar la interoperabilidad del Mercado Nacional de Carbono con otros instrumentos financieros verdes, reduciendo el riesgo de los inversionistas y haciendo más atractivos los proyectos climáticos. El Mercado Nacional de Carbono genera créditos de carbono a partir de proyectos de compensación que logran reducciones de emisiones o aumentos de absorciones. Estos créditos se comercializan a través de la Bolsa de Carbono de Panamá, convirtiéndose las empresas registradas bajo los programas de gestión de GEI de MiAmbiente en la principal demanda del Mercado Nacional de Carbono. El Mercado tiene como objetivo generar NERU para la venta internacional, siempre y cuando no afecte los compromisos climáticos internacionales establecidos en la NDC y sus actualizaciones.

⁵¹ <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/935681641463424672/striking-the-right-note-key-performance-indicators-for-sovereign-sustainability-linked-bonds>

75. Establecer un marco legal y regulatorio para los mercados de carbono es crucial para crear un mercado íntegro y transparente. El Decreto Ejecutivo N° 100 de 20 de octubre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 142 de 9 de diciembre de 2021, actualmente autorizan el Mercado Nacional de Carbono, y está trabajando en una Ley Marco de Cambio Climático para establecer los lineamientos necesarios para su adecuado funcionamiento. Se recomienda revisar el marco legal existente y los instrumentos en desarrollo para identificar posibles brechas que puedan obstaculizar la implementación del Mercado Nacional de Carbono y su interacción con otros instrumentos nacionales e internacionales. La infraestructura incluye un registro nacional de proyectos de compensación para recopilar información relevante sobre todas las iniciativas de mitigación desarrolladas a nivel nacional, una Bolsa de Carbono Panameña en desarrollo por Latinex y el Programa Corporativo de Reducción de la Huella de Carbono con un proceso estandarizado para informar las emisiones corporativas. Las NERU generadas en el Mercado Nacional de Carbono deberían tener alta calidad y transparencia, y MiAmbiente trabajaría con expertos internacionales y Mecanismos de Acreditación para garantizar esto. Se espera que el Mercado Nacional se base en metodologías existentes para la generación de créditos de alta calidad que incluyan beneficios colaterales, como aquellos con enfoque en biodiversidad/medio ambiente, que pueden atraer inversiones adicionales y posicionar a Panamá como modelo para otros países en la región.

VII. FINANCIAMIENTO DEL RIESGO DE DESASTRES EN PANAMÁ

Enfoque actual del Financiamiento y Seguros de Riesgo de Desastres

76. Panamá ha logrado avances significativos en el financiamiento del riesgo de desastres, utilizando un enfoque de niveles de riesgo con varios instrumentos de transferencia y retención de riesgos. Panamá fue el primer país en aprobar y adoptar una estrategia DRF (2014) y un plan de implementación de cinco años (2016-2020). Además de proporcionar financiamiento de contingencia, se centró en aumentar la capacidad técnica e institucional de DRM del país mediante la implementación de acciones prioritarias de DRM por parte de los ministerios competentes y las agencias gubernamentales y la adopción de un marco para la gestión financiera del riesgo de desastres. La Dirección Nacional de Análisis y Evaluación de Riesgos (DICRE) del Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de coordinar la estrategia de financiamiento del riesgo de desastres del país. Además de su papel en la coordinación del financiamiento del riesgo de desastres, la DICRE también ha implementado un enfoque multisectorial para la gestión del financiamiento del riesgo de desastres, involucrando a varias agencias gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

77. El cambio climático y los peligros para la salud pública asociados tienen el potencial de amplificar los pasivos contingentes explícitos e implícitos que surgen de los desastres naturales.⁵² Riesgos físicos climáticos más frecuentes e intensos podrían desencadenar pasivos contingentes implícitos y explícitos. Los impactos de los desastres naturales pueden requerir gastos de socorro oportunos, como pagos de emergencia o provisión de alojamiento. Sin embargo, la imprevisibilidad de los costos asociados con un clima cambiante agrega complejidad a la estimación

⁵² Los pasivos contingentes son obligaciones que se vuelven relevantes solo cuando ocurre un evento futuro específico. Estos riesgos se pueden categorizar en pasivos contingentes explícitos, que son obligaciones establecidas por ley o contrato, y pasivos contingentes implícitos, que involucran responsabilidades morales o públicas no determinadas por acuerdos legales.

de dichos gastos. Como tal, un clima cambiante también puede generar pasivos contingentes con costos fiscales imprevistos, superando los fondos asignados y provocando abruptamente un deterioro de las condiciones de las finanzas públicas.⁵³

78. El Marco Estratégico⁵⁴ del MEF para la gestión del riesgo fiscal por desastres naturales consta de cinco pilares estratégicos destinados a reducir el riesgo fiscal cuando ocurren desastres naturales.⁵⁵ Estos pilares reconocen la gestión financiera del riesgo de desastres como un componente tanto de la política de gestión fiscal como de las políticas de gestión integral del riesgo de desastres. Incluyen la identificación, cuantificación y comprensión del riesgo fiscal por desastres, la incorporación del análisis del riesgo de desastres en la planificación de la inversión pública, la formulación de instrumentos de retención y transferencia de riesgos, el desarrollo del mercado asegurador nacional y el fortalecimiento del papel de la DICRE en el diseño e implementación de estrategias de protección financiera. Se espera que el desarrollo de actividades a lo largo de estos pilares mejore la capacidad del gobierno para responder a los desastres y mitigar sus impactos fiscales y sociales a largo plazo.

79. Panamá ha cambiado su estrategia de gestión del riesgo de desastres a un enfoque más integral que incorpora la reducción del riesgo de desastres en sus políticas de desarrollo. Con la ayuda de una Opción de Desembolso Diferido para Catástrofes (Cat DDO) de USD66 millones del Banco Mundial en 2012, Panamá mejoró su capacidad técnica e institucional para gestionar el riesgo de desastres.⁵⁶ Durante un evento de inundación en 2016 (25mn) y la pandemia (41mn) se desembolsó este CAT DDO. En 2022, se aprobó un segundo Cat DDO de USD 100 millones para mejorar aún más la capacidad de Panamá para gestionar los peligros naturales y relacionados con la salud. Asimismo, Panamá tiene un préstamo contingente ante desastres naturales y emergencias de salud pública de USD 400 millones con el BID.⁵⁷ Estos esfuerzos se basan en las reformas institucionales y políticas que el gobierno ha emprendido desde 2010.

80. Panamá se ha mostrado activo en la búsqueda de expandir sus opciones de financiamiento de riesgo de desastres, particularmente con respecto a la cobertura de seguros agrícolas, pero persisten barreras clave. El país también está explorando opciones para expandir e incentivar la cobertura de seguros de riesgos climáticos y el desarrollo de productos de resiliencia al riesgo. Sin embargo, aún existen barreras y desafíos clave que deben abordarse, incluida la falta de datos granulares sobre el riesgo climático físico, particularmente en áreas rurales y remotas, lo que dificulta la suscripción y el precio de los productos de seguros. A pesar de estos desafíos, Panamá está mostrando un compromiso con el financiamiento del riesgo de desastres y es probable que continúe explorando nuevas opciones y ampliando sus instrumentos existentes para gestionar mejor su riesgo de desastres.

81. Uno de los desafíos clave para el financiamiento del riesgo de desastres en Panamá es la fuente de financiamiento poco clara para las primas relacionadas con la expansión de la

⁵³ https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/Climate-Related%20Risks%20for%20Ministries%20of%20Finance%20-%20An%20Overview%20%28CFMCA%29_1.pdf

⁵⁴ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27662_A/48878.pdf

⁵⁵ Para obtener más información, consulte: <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Panama-percent20Strategicpercent20Framework-percent20for-percent20the-percent20Financial-percent20Management-percent20of-percent20Disaster-percent20Risk.pdf>

⁵⁶ <https://www.preventionweb.net/news/results-resilience-enhancing-institutional-capacities-more-comprehensive-and-inclusive-drm>

⁵⁷ file:///C:/Users/wb574010/Downloads/Panama.percent20PN-O008.percent20Proposal-percent20for-percent20a-percent20Contingent-percent20Loan-percent20for-percent20Natural-percent20Disaster-percent20and-percent20Public-percent20Health-percent20Emergencies-percent20percent20(1).pdf

cobertura del Fondo de Seguros contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF). Panamá es miembro del CCRIF SPC y tiene cobertura de exceso de lluvia vigente. Actualmente está considerando adquirir más pólizas para expandir su cartera para diferentes tipos de eventos de ciclones tropicales y considerando la inclusión de seguros paramétricos de terremotos y otros instrumentos de transferencia de riesgos para diversificar aún más su cartera. Si bien existen esfuerzos continuos para expandir la cobertura del CCRIF para Panamá, la fuente de financiamiento para las primas respectivas sigue siendo incierta. El Fondo de Ahorro de Panamá se ha mencionado como una fuente potencial de financiamiento, pero podría ser un desafío debido a su dotación de capital limitada y flujos de efectivo adicionales limitados, además de los rendimientos financieros. Esta incertidumbre dificulta la planificación y ampliación de la cobertura, lo que podría dejar al país vulnerable a pérdidas derivadas de desastres naturales.

82. Para fortalecer la estrategia y la capacidad de financiación del riesgo de desastres de Panamá, el MEF podría explorar opciones para pagar primas para los instrumentos de Financiamiento del Riesgo de Desastres (DRF) CCRIF. Esto aseguraría el acceso oportuno a los fondos en caso de un desastre. También es importante considerar mecanismos para el financiamiento posterior al desastre, incluidos los fondos de contingencia y el acceso a préstamos en condiciones favorables, para respaldar el proceso de recuperación y reconstrucción.

La penetración de los seguros y el mercado asegurador

83. La brecha de protección del seguro es una preocupación importante en Panamá, particularmente para los hogares de bajos ingresos, las pequeñas y medianas empresas (PYME) y los pequeños agricultores que son altamente vulnerables a los desastres naturales. La penetración de los seguros de no vida en Panamá es relativamente baja (2,2 por ciento en 2021)⁵⁸, ligeramente superior a la mayoría de los pares latinoamericanos (por ejemplo, Argentina 1,9, Brasil 1,0, Colombia 1,5, Chile 1,5, México 1,4 % en 2021), pero inferior al promedio de los países de la OCDE (4,9 % en 2021). Los proveedores de seguros comerciales a menudo consideran que los hogares de bajos ingresos, las pequeñas y medianas empresas (PYME) y los pequeños agricultores son demasiado riesgosos y no atractivos para los negocios. La alta probabilidad de desastres y los datos de modelos de riesgo limitados complican aún más la situación, lo que dificulta el desarrollo de productos de seguros asequibles que cubran adecuadamente las necesidades de las poblaciones vulnerables y las pequeñas empresas. Además, la falta de conocimiento y comprensión de los seguros entre los hogares de bajos ingresos y los pequeños agricultores es otra barrera importante que debe abordarse mediante iniciativas específicas de educación y sensibilización. Estos desafíos resaltan la necesidad de enfoques innovadores para el financiamiento del riesgo de desastres que puedan ampliar la cobertura de seguros y atender mejor las necesidades de las poblaciones vulnerables en Panamá.

84. Los crecientes impactos climáticos podrían representar un riesgo para la asegurabilidad de las viviendas, lo que requiere medidas proactivas por parte de las autoridades para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la cobertura de seguros. Los productos de seguros dedicados a desastres y relacionados con el clima actualmente están en gran parte ausentes, pero muchas pólizas estándar de seguros contra incendios para casas en Panamá también incluyen daños relacionados con el clima, como inundaciones y daños por viento. Sin embargo, durante la misión surgió la percepción de que las compañías de seguros pueden no estar lo suficientemente preparadas para manejar aumentos de riesgo significativos e imprevistos. Esto plantea la pregunta de si las compañías de seguros están abordando adecuadamente los impactos potenciales del cambio climático en sus negocios. Una de las razones de este descuido podría ser que las compañías de seguros podrían

⁵⁸ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=INSIND>

simplemente retirar la cobertura, específicamente porque la mayoría de los contratos de seguros se renuevan después de 1 año. La evidencia reciente de los Estados Unidos, donde las compañías de seguros son cada vez más reacias a brindar cobertura a los propietarios de viviendas en estados como California y Florida, refleja una preocupación creciente sobre la asegurabilidad de los riesgos relacionados con el clima.⁵⁹ Esta situación destaca la necesidad de una mayor evaluación y medidas proactivas por parte de SSRP para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la cobertura de seguros frente a los desafíos relacionados con el clima.

85. La expansión de la cobertura de seguros agrícolas en Panamá enfrenta desafíos tales como poca concientización y primas altas, lo que requiere apoyo de políticas. El Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)⁶⁰ es el principal proveedor de seguros agropecuarios del país, pero su cobertura sigue siendo baja ya que se indicó que solo alrededor del 5 por ciento de los agricultores tienen seguro en Panamá. En general, los agricultores tienen poca conciencia sobre los beneficios de los seguros, mientras que el alto costo de las primas de seguros y el acceso limitado al crédito pueden dificultar que los agricultores puedan pagar la cobertura. Para abordar estos obstáculos, se necesitan campañas de educación específicas y esfuerzos de divulgación para crear conciencia y promover los beneficios de los seguros. Asimismo, la SSRP y el MEF deberían considerar otorgar subsidios o incentivos para que los seguros sean más asequibles y accesibles para los agricultores. Los subsidios podrían permitir escalar los esfuerzos de ISA, mientras que los incentivos apropiados podrían fortalecer la participación de las aseguradoras privadas y la competencia en el mercado para mejorar la resiliencia en el sector agrícola de Panamá frente a los riesgos climáticos.

86. La falta de datos granulares sobre el riesgo climático físico en Panamá impone otra barrera importante para el financiamiento efectivo del riesgo de desastres, lo que impide que los proveedores de seguros comerciales suscriban y fijen el riesgo con precisión e impiden el desarrollo de productos de seguros novedosos como el seguro paramétrico. La falta de datos confiables y actualizados sobre los patrones climáticos actuales y futuros presenta un desafío para fijar con precisión el precio de las pólizas de seguro. MiAmbiente y algunas aseguradoras privadas han avanzado en el desarrollo de mapas físicos de riesgo e indicadores de preparación, que podrían ayudar a superar este desafío. Sin embargo, se necesitan más esfuerzos para mejorar la calidad, la frecuencia y la accesibilidad de los datos, lo que requiere inversión en infraestructura, como estaciones meteorológicas, y una mayor colaboración entre las partes interesadas. Mejores datos permitirían a las compañías de seguros suscribir y cotizar mejor los riesgos, y también potencialmente permitirían desarrollar productos paramétricos⁶¹ y de microseguros que ofrecen pagos rápidos.

⁵⁹ <https://www.nytimes.com/2023/05/31/climate/climate-change-insurance-wildfires-california.html>

⁶⁰ El Instituto de Seguro Agropecuario (ISA) es una agencia gubernamental en Panamá que brinda cobertura de seguros a agricultores y ganaderos. Su misión es ofrecer seguros que brinden seguridad a los productores agropecuarios y forestales, generando confianza entre las instituciones financieras para incentivar la inversión en las actividades que desarrolla el sector agropecuario.

⁶¹ Cabe señalar que el seguro paramétrico tiene sus limitaciones en situaciones en las que el impacto del desastre es muy heterogéneo (por ejemplo, en el caso de inundaciones, con impactos que a menudo varían según el nivel de la calle), lo que aumenta la probabilidad de pagos "falsos positivos". Por lo tanto, se debe considerar cuidadosamente el caso de uso del seguro paramétrico, como tradicionalmente en el sector agrícola.

VIII. APÉNDICE

Contexto del Sector Financiero

87. El sector financiero de Panamá es grande y está dominado por los bancos, con activos del sector financiero que representan el 212 por ciento del PIB del país (USD 151 mil millones) (Tabla 3). La política monetaria de Panamá está estrechamente ligada a las políticas de la Reserva Federal de los EE. UU., ya que el país utiliza completamente el dólar estadounidense como medio de pago y carece de un banco central. El sector financiero está centrado en los bancos con 56 bancos, que representan el 90 por ciento de los activos del sector financiero. Estos bancos operan bajo varios regímenes de licencia, con 43 operando bajo una licencia general que les permite hacer negocios bancarios tanto a nivel nacional como internacional. Los bancos extranjeros, principalmente filiales de bancos latinoamericanos, comprenden 27 de los 43 bancos que operan bajo licencia general, lo que representa el 40 por ciento de los activos del sistema financiero. Si bien los bancos se financian principalmente con depósitos nacionales y extranjeros, los bancos son, sin embargo, el mayor emisor de deuda externa (alrededor del 42 por ciento) en Panamá, superando la deuda externa del gobierno general (27,5 por ciento). Como aspecto importante de la economía de Panamá, el enorme sector financiero del país juega un papel crucial en la facilitación del comercio y la inversión, pero también presenta riesgos para la estabilidad financiera.

88. A pesar de los desafíos macroeconómicos impuestos por la pandemia de COVID-19, el sector bancario de Panamá se ha mantenido resistente y financieramente sólido (Tabla 4). Los índices de suficiencia de capital han sido adecuados, con un índice de todo el sistema del 15,8 por ciento en el otoño de 2022. La calidad de los activos también se ha mantenido bien durante la pandemia, como lo demuestra el deterioro moderado del índice de préstamos morosos (NPL), que se mantuvo al 2,5 por ciento a noviembre de 2022. El índice de morosidad varía entre los bancos, y los bancos de licencia general panameños y estatales tienen índices más altos que los bancos de licencia general internacionales. Las provisiones para NPL superan el 100 por ciento para todos los tipos de bancos, excepto para los bancos estatales, donde la cobertura es de alrededor del 70 por ciento.

Tabla 4. Descripción general de la composición del sector financiero

Panamá: Estructura del Sistema Financiero Diciembre 2022				
	Número de Instituciones	Total de activos (USD MM)	Participación en los activos totales, %	Participación del PIB, %
Bancos¹	56	135.7	90.1	192
Bancos de licencia general	42	119.4	79.3	169
o/w de propiedad estatal	2	21	14	30
o/w de propiedad nacional	13	39	25.8	55
o/w de propiedad extranjera	27	59.4	39.5	84
Bancos de licencia internacional	14	16.3	10.8	23
Intermediarios Financieros No Bancarios	1351	14.8	9.9	20
Seguros y Reaseguros ²	54	3.6	2.4	5
Sociedades de valores y fondos de pensiones	179	5.0	3.3	7
Cooperativas	536	2.4	1.6	3
Otras instituciones financieras	582	3.8	2.5	5

[Escriba aquí]

Total	1417	150.5	100.0	212
Fuente: Superintendencia de Bancos				
1/ Datos a Junio 2022				
2/ Datos a Marzo 2022				

Notas: * datos a diciembre 2022. Fuente: SBP

Tabla 5. Indicadores de solidez financiera

	RoA	RoE	NPLs ⁶²	Morosos ⁶³	Provisionamiento de préstamos
Sistema Bancario	1.22 por ciento	11.77 por ciento	2.53 por ciento	1.80 por ciento	3.13 por ciento
Banca Oficial	1.0 por ciento	14.06 por ciento	3.22 por ciento	2.05 por ciento	2.55 por ciento
Banca Extranjera Privada	1.18 por ciento	9.35 por ciento	2.05 por ciento	1.10 por ciento	3.09 por ciento
Banca Panameña Privada	1.42 por ciento	16.23 por ciento	3.06 por ciento	2.88 por ciento	3.44 por ciento

A noviembre de 2022

Fuente: SBP

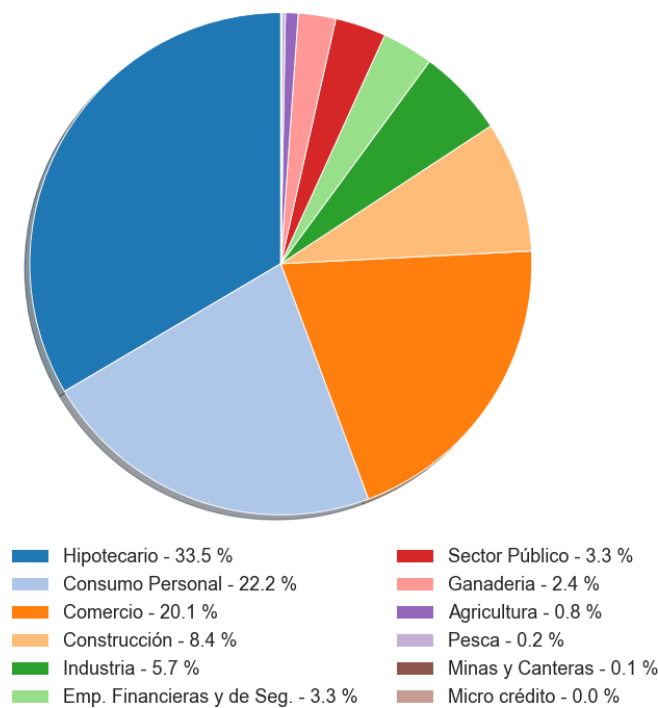
89. El crédito bancario en Panamá se concentra en el sector inmobiliario y de consumo.

Panamá se ha beneficiado de un auge de la construcción que ha dejado a la economía con la mayor participación de la construcción en el PIB en comparación con otros países con niveles de ingresos similares. Los préstamos inmobiliarios representan el 34 por ciento de todos los préstamos, seguidos por los préstamos de consumo con el 22 por ciento, el comercio con el 20 por ciento y la construcción con el 8 por ciento (Figura 21). Al mismo tiempo, los préstamos bancarios están muy concentrados en los consumidores y las grandes empresas, y las pymes representan alrededor del 15 % del total de los préstamos bancarios. La fuerte concentración en préstamos para vivienda, consumo personal y construcción hace que los bancos sean vulnerables a una desaceleración en el sector inmobiliario y la construcción y a un menor crecimiento del crédito. Los préstamos están muy concentrados geográficamente en Panamá, y la provincia de Panamá (incluida la ciudad de Panamá) representa alrededor del 70 por ciento de todos los préstamos bancarios (Figura 23). Si bien los préstamos inmobiliarios y de consumo son los sectores crediticios más destacados en la mayoría de las provincias, existen excepciones notables, como el comercio en Colón, la ganadería en Darién y la construcción en Ngobe Bugle (Figura 21). En general, los patrones crediticios en Panamá reflejan la estructura económica del país y los diversos sectores que impulsan el crecimiento y el desarrollo.

⁶² Los créditos que tengan 90 días o más de mora se consideran morosos y continúan regulados por el Acuerdo 4-2013, así como los amparados en el marco del Acuerdo 2-2020 y la Ley 156-2020.

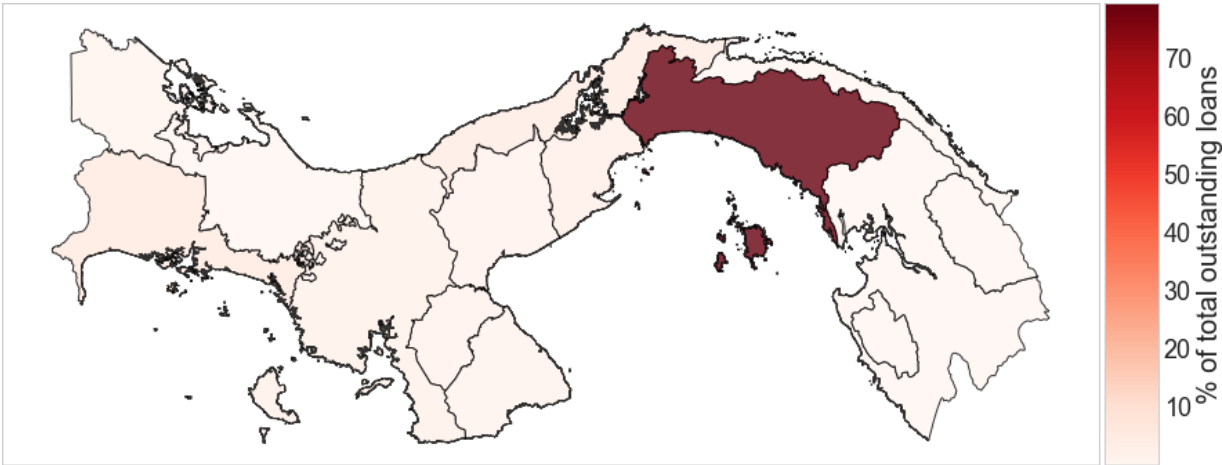
⁶³ Los créditos con atrasos de más de 30 días hasta 89 días se consideran vencidos y siguen regulados por el Acuerdo 4-2013, así como los amparados en el marco del Acuerdo 2-2020 y la Ley 156-2020.

Figura 21. Préstamos bancarios totales por sector

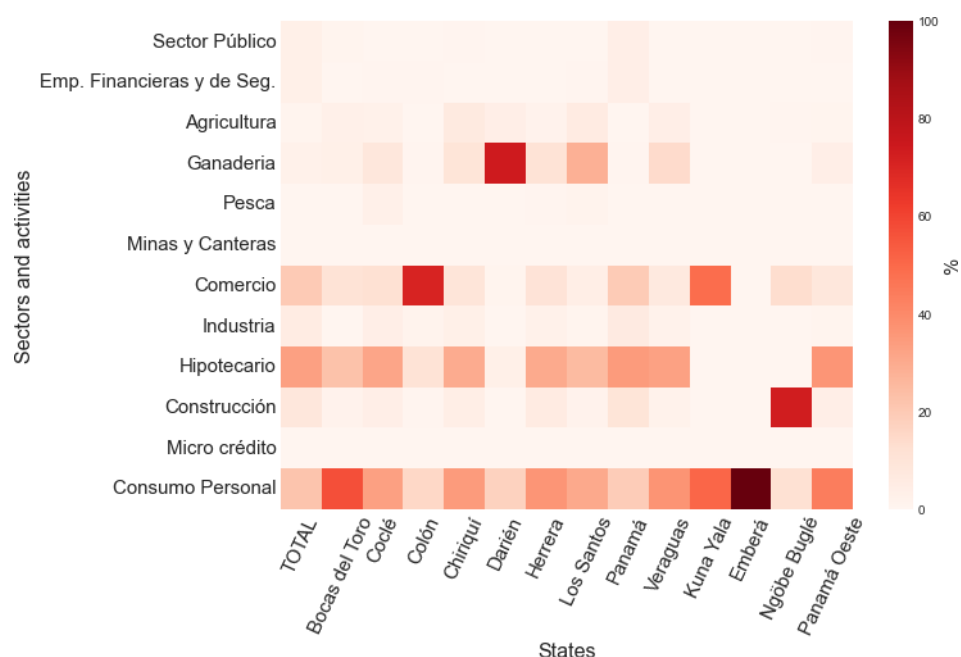


Fuente: SBP a noviembre 2022

Figura 22. Préstamos bancarios por estado en porcentaje del total



Fuente: SBP a noviembre 2022

Figura 23. Crédito bancario por sector y entidad federativa (relativo a cada provincia)

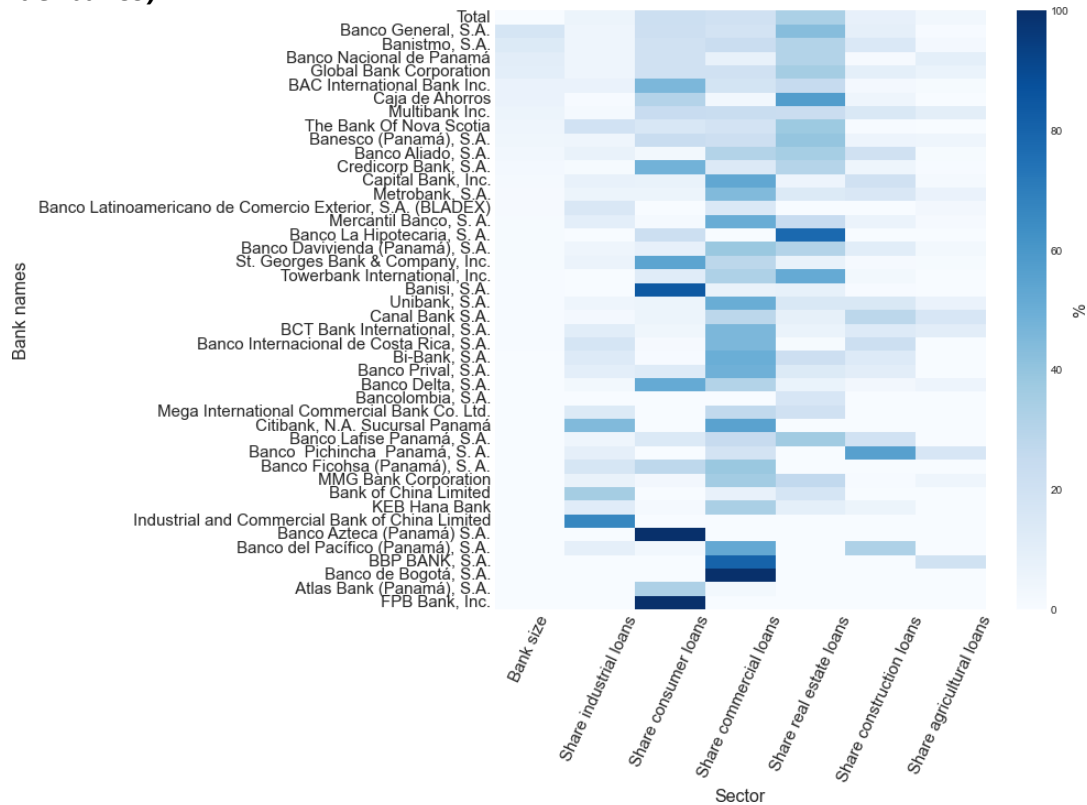
Fuente: SBP a noviembre 2022

90. Los mercados de capital de Panamá son diversos, con más de 260 emisores registrados y un valor de mercado de cerca de USD 39 mil millones (71 por ciento del PIB) a fines de 2020.

El mercado de acciones está dominado por bancos (70 por ciento) y otros emisores del sector financiero (26 por ciento), mientras que las entidades no financieras tienen acciones limitadas. El mercado de capitales de deuda nacional tiene una participación más diversa, siendo el gobierno el mayor emisor (32 por ciento de los títulos de deuda en circulación) seguido por las empresas de energía (12 por ciento) y los bancos (12 por ciento). Los administradores, asesores y corredores de fondos de inversión respaldan la actividad del mercado de capitales. La base de inversionistas se divide entre inversionistas minoristas e institucionales, con una fuerte participación de inversionistas internacionales. El sector de pensiones nacional es pequeño, con solo 67k afiliados y activos bajo administración de alrededor de USD 700m, y no juega un papel significativo como inversionista institucional.

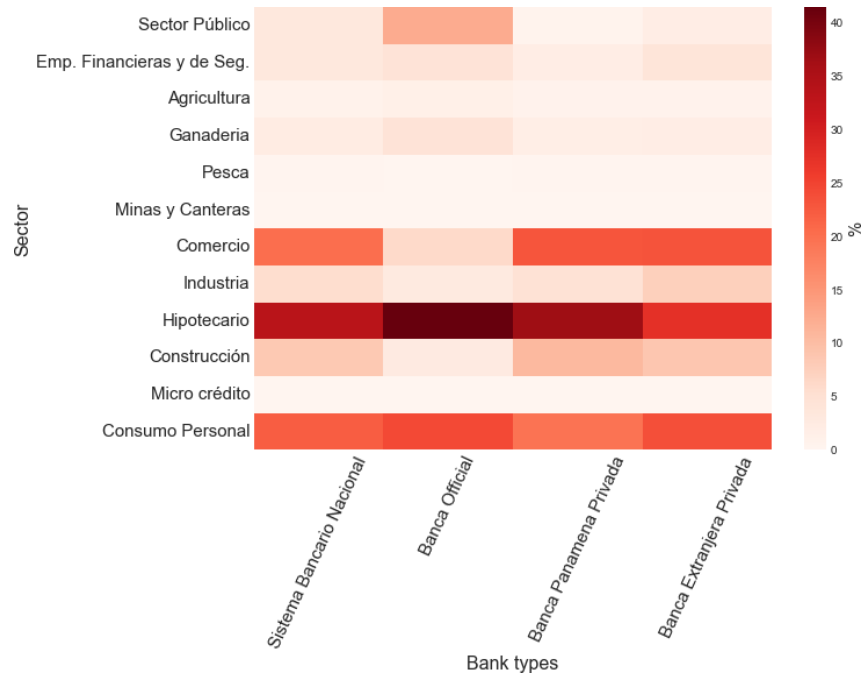
91. El sector de seguros en Panamá tiene un tamaño moderado, con primas y activos por un total de 2,5 por ciento y 5,7 por ciento del PIB, respectivamente, en 2021. El segmento de no vida domina el sector, representando más del 75 por ciento de las primas emitidas brutas, siendo los seguros de salud, automotores e incendios los componentes más importantes. Hay 23 compañías de seguros en el mercado, incluidas compañías nacionales y multinacionales, y las 5 compañías principales poseen el 70 por ciento de los activos totales. Las inversiones del sector se concentran en depósitos bancarios (38 por ciento), valores emitidos por bancos locales (10 por ciento) y activos extranjeros (21 por ciento), con una exposición relativamente baja al soberano nacional (7 por ciento).

Figura 24. Crédito bancario individual por sector (relativo a cada banco y ordenado por tamaño del banco)



Fuente: SBP, hasta noviembre 2022

Figura 25. Tipo de banco préstamos por sector (relativo para cada tipo de banco)



Fuente: SBP, hasta noviembre de 2022

[Escriba aquí]

Marco para evaluar la Respuesta Supervisora para Profundizar los Mercados Financieros Verdes en Panamá

Tabla 6. Resumen de las áreas de política cubiertas en la evaluación comparativa

Categoría	Área de política	Objetivo	Resultados esperados
Estrategia y coordinación	Estrategia nacional de financiamiento climático	Definir cómo se movilizará el financiamiento a corto y largo plazo para implementar los objetivos climáticos del país (incluidas las NDC)	Alinear las políticas financieras y los incentivos con los objetivos climáticos
	Hoja de ruta de finanzas verdes	Alinear las políticas, regulaciones e incentivos del sector financiero con los objetivos climáticos nacionales	
Entorno propicio	Alineación de políticas fiscales, económicas y climáticas	Crear el entorno propicio para la acción climática y la participación del sector financiero	Certeza de inversión a largo plazo y una mejor posición comercial mejorado para proyectos climáticos
Creación de habilidades y capacidades	Coordinación nacional	Establecer una plataforma de múltiples partes interesadas para avanzar en el desarrollo de políticas sobre finanzas verdes	Mejorar la conciencia sobre los impactos climáticos
	Alineación a París por parte de las instituciones financieras	Alentar a las instituciones financieras a alinear sus negocios, carteras y estrategias con caminos de cero neto y objetivo climático	
Transparencia y disponibilidad de datos	Taxonomía verde	Ofrecer un marco uniforme y entero para determinar las actividades que pueden considerarse verdes	Mejorar la transparencia y evite el greenwashing

[Escriba aquí]

	Divulgación, informes y seguimiento	Mejorar la transparencia del mercado y la comprensión de los riesgos y oportunidades climáticos en línea con los estándares y requisitos internacionales más importantes para garantizar la comparabilidad y la coherencia de la información.	
	Desarrollo de métricas bien definidas, etiquetas de certificación y estándares metodológicos		
Instrumentos de financiación verde	Bonos etiquetados soberanos	Bonos emitidos por el gobierno central donde los ingresos se utilizan para financiar o refinanciar proyectos climáticos/ESG específicos	Mejorar los rendimientos ajustados al riesgo de las inversiones verdes catalizando nuevos mercados para el crecimiento verde
	Bonos corporativos etiquetados	Instrumentos de bonos en los que los ingresos se aplicarán exclusivamente para financiar/refinanciar proyectos climáticos/ESG verificados	
	Préstamos verdes/etiquetados	Préstamos disponibles exclusivamente para financiar o refinanciar proyectos verdes elegibles	
	Mercados de carbono	Fortalecer la interoperabilidad del Mercado Nacional con otros instrumentos, y revisar el marco legal para desarrollar herramientas complementarias en caso de ser necesario.	

La herramienta de evaluación de políticas climáticas (CPAT) del FMI y el Banco Mundial

La Herramienta de Evaluación de Políticas Climáticas (CPAT) es una herramienta global que ayuda a los países a evaluar rápidamente los impactos potenciales de las reformas de las políticas climáticas. Cubre más de 180 países y puede utilizarse como una ventanilla única para cualquier persona interesada en un diagnóstico rápido de los beneficios potenciales de una reforma de los precios del carbono en múltiples dimensiones clave. Estas dimensiones incluyen el potencial de reducción de emisiones, los agregados macroeconómicos, la contaminación del aire y la salud, las muertes y la congestión en las carreteras, y los impactos distributivos. CPAT permite la cuantificación rápida de los impactos de las políticas de mitigación climática en diversas métricas, como la demanda de energía, los precios, las emisiones, los ingresos, el bienestar, el PIB, los hogares, las industrias, la contaminación del aire local y la salud. En su documentación se puede encontrar una descripción detallada del modelo CPAT, sus fuentes de datos, supuestos clave y advertencias.⁶⁴

La CPAT permite una estimación rápida de los efectos de estas reformas en varias dimensiones económicas y no económicas, incluidas variables macroeconómicas clave, consumo de energía, contaminantes locales y globales, beneficios colaterales para el desarrollo, distribución/eqüidad y pobreza. Los objetivos de CPAT son dos: ayudar a los tomadores de decisiones y analistas a evaluar rápidamente los beneficios potenciales de las reformas explícitas de fijación de precios del carbono y subsidios a los combustibles fósiles para informar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otras estrategias nacionales, y proporcionar estimaciones iniciales de los beneficios en diferentes dimensiones (desde los ingresos tributarios hasta la salud) para iniciar el compromiso con las contrapartes de los países e identificar áreas donde se necesitan análisis más profundos o donde son prometedores.

⁶⁴ [CPAT Documentation \(cpmodel.github.io\)](https://cpmodel.github.io/)