

---

**Fecha:** 19 de abril de 2010

**Para:** Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

**De:** Asociación Ambientalista de Chiriquí (ASAMCHI), Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)<sup>1</sup>, Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)-Panamá<sup>2</sup>, Colectivo de Derechos Humanos, Colectivo Voces Ecológicas, Colibrí-Asociación Ecologista de Panamá, Comité de Moradores de la Isla Pedro González, Frente Santeño contra la Minería, Fundación para el Desarrollo Integral del Corregimiento de Cerro Punta (FUNDICCEP), Grupo Campesino de La Pintada, Grupo La Zapatilla Verde, Human Rights Everywhere (HREV)/Comuna Sur<sup>3</sup>, “Justicia, Paz e Integridad de la Creación” de los Misioneros Claretianos de Centroamérica.

**Asunto:** Examen Periódico Universal (EPU) para Panamá. Situación del derecho humano a un ambiente sano y derechos humanos conexos.

---

## **I. Resumen Ejecutivo**

1. Las organizaciones firmantes, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos, respetuosamente presentamos este informe acerca de las violaciones a los derechos humanos vinculadas con la condición del ambiente en Panamá, para ser tenidos en cuenta en el EPU. Solicitamos a la OACNUDH que incluya esta información en el resumen que prepare para Panamá y que el Consejo la considere durante su evaluación, y brinde recomendaciones al respecto, hacia una protección más efectiva y universal de los derechos humanos.

2. El presente informe enfatiza en cómo las amenazas y graves daños al ambiente y la correspondiente afectación a los derechos humanos se agrava por cuestiones relativas a ciertas actividades económicas en el país, en concreto relacionadas con minería, turismo, explotación desordenada de tierras y desarrollo de grandes proyectos de infraestructura. El Estado panameño, especialmente durante los últimos meses, ha tomado decisiones respecto a políticas públicas, normas y autorizaciones de grandes proyectos extractivos y de infraestructura, ignorando sistemáticamente el marco internacional y nacional aplicable, que incluye el derecho internacional de los derechos humanos. Lo anterior se agrava además por una legislación débil en la protección adecuada del ambiente y las comunidades afectadas. Esta situación ha generado graves violaciones a los derechos humanos, en concreto la falta de participación e información, el desconocimiento de los derechos de comunidades indígenas, la ausencia de acceso a la justicia y la falta de garantías judiciales (incluyendo instituciones inoperantes o inadecuadas), y la criminalización de la protesta social. Todo esto desconoce además el derecho a un ambiente sano y demás derechos humanos conexos, como los de la vida, la salud y la integridad personal.

3. Por ello, es imperioso que el Consejo, como resultado del presente EPU, le recuerde al Estado panameño su obligación de cumplir las normas de derecho internacional de derechos humanos, incluyendo las decisiones de los órganos de control, y de implementar medidas efectivas de protección. Éstas deberán incluir el adecuado control y monitoreo de actividades que pueden ocasionar graves impactos ambientales y por ende, afectar los derechos humanos de personas y comunidades. De lo contrario, la situación en Panamá amenaza con agravarse cada vez más, con las correspondientes consecuencias irreversibles para los derechos humanos.

## **II. Situación general de la protección del derecho a un ambiente sano**

### **A. Vínculo del derecho a un medio ambiente sano con los demás derechos**

4. De conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos<sup>4</sup>, el derecho a un ambiente sano constituye una condición *sine qua*

*non* para el disfrute de los otros derechos. El derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido ampliamente la conexión del ambiente sano con los derechos humanos<sup>5</sup> a la vida, la salud, la integridad personal, la alimentación y la vivienda adecuada, así como al acceso a la información, a la participación pública y a los recursos efectivos, entre otros derechos<sup>6</sup>. Por tanto, al no brindar el Estado panameño una protección efectiva al derecho a un ambiente sano y permitir su deterioro, viola directamente los demás derechos.

5. En el sistema universal de protección de los derechos humanos, el derecho a un ambiente sano ha sido reconocido como parte del derecho a la salud<sup>7</sup>. A pesar que no existe conceptualización directa a nivel universal de dicho derecho, los órganos de control han subrayado la importancia de los desarrollos en este tema<sup>8</sup>. Al compilar los factores determinantes del derecho a la salud, el ambiente sano los incluye todos, por lo que se evidencia su importancia como derecho humano autónomo.

6. Es necesario recordar también que el Estado de Panamá ha reconocido el derecho a un ambiente sano como internacionalmente obligatorio, al haber ratificado el Protocolo de San Salvador que establece que “*toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano*”<sup>9</sup>. Por ello y como parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está obligado a desarrollar progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en la medida de los recursos disponibles<sup>10</sup>, y a interpretar los derechos humanos de la forma más amplia posible (principio *pro persona* o *favor libertatis*)<sup>11</sup>. Todos estos derechos requieren una protección y promoción permanente para su garantía, por lo que acciones en contrario, claramente son violatorias a éstos.

***B. Riesgos provocados por el aumento en la cantidad de grandes proyectos promovidos por el Estado, desconociendo las normas aplicables***

7. La estructura de la economía del país, basada principalmente en las actividades del canal y la Zona Libre de Colón, genera una distribución desigual de las riquezas<sup>12</sup>. Por lo tanto, el gobierno se enfrenta al reto de favorecer un desarrollo económico y social más justo y mejor distribuido. En lo que se refiere al ambiente, Panamá se enfrenta al desafío de poner en marcha las políticas de gestión de los recursos forestales, costeros y marinos, incluidas la gestión del canal y de la región interoceánica que albergan a un 50% de la población y representan más del 75% del PIB<sup>13</sup>. Esto sin duda debería hacerse de conformidad con las normas nacionales e internacionales, para evitar que su implementación genere impactos negativos sociales, ambientales y a los derechos humanos. Sin embargo, las políticas públicas de desarrollo han promovido una cantidad desproporcionada de nuevos proyectos que, por no estar adecuadamente planificados y ejecutados, ni estar basados en políticas integrales que consideren adecuadamente las alternativas, posibles impactos y medidas efectivas para evitarlos, van en detrimento de los derechos humanos y del ambiente.

8. Primero, la política energética del gobierno promueve proyectos ambientalmente insostenibles, como las refinерías y el oleoducto del Centro Energético de las Américas (CELA), y la construcción masiva de termoeléctricas e hidroeléctricas, que superan con creces la demanda energética del país. Actualmente la capacidad energética instalada es de 1,680.55 MW, de los cuales el 52.35% provienen de plantas hidroeléctricas y el 47.65% de plantas termoeléctricas. No obstante, la demanda máxima registrada en 2010 fue de 1,175 MW, es decir, muy por debajo de la capacidad instalada<sup>14</sup>. Pese a lo anterior, la cartera energética nacional contempla 129 nuevos proyectos que aumentarían la capacidad instalada casi en un 600%<sup>15</sup>.

9. Por su parte el sector minero también se ha aumentado de una manera vertiginosa. En la actualidad hay un total de 926 concesiones mineras otorgadas o en trámite, que afectarían un área de más de 2,711,000 hectáreas, es decir el equivalente al 35% del territorio nacional<sup>16</sup>. Muchas de estas actividades no cuentan con evaluaciones de impactos ambientales, sociales y a los

derechos humanos adecuadas, como lo exige la normatividad, que de hecho (como se mencionará más adelante) se ha debilitado con el interés de promover mayores inversiones.

10. Tercero, no existen planes de ordenamiento territorial (excepto los de las Ciudades de Panamá y Colón<sup>17</sup>) que garanticen el uso de la tierra de acuerdo con su capacidad ambiental. Sin embargo, el sector inmobiliario se encuentra desarrollando aproximadamente 45 proyectos privados turísticos y 21 proyectos privados residenciales actualmente<sup>18</sup>. Evidentemente el desarrollo de estos proyectos sin la planeación necesaria agravará la presión sobre los recursos naturales, con las consecuencias para la calidad de vida de las personas y el disfrute de sus derechos humanos.

11. La falta de control a las actividades económicas y de planeación ha provocado la aceleración de la destrucción ambiental que no se había visto antes. Por ejemplo, la tasa de deforestación de Panamá entre 2000 y 2008 es de 13,000 hectáreas por año<sup>19</sup> (en ocho años se deforestó el 3.5% del área del país); el 6.85% de los ríos monitoreados por la autoridad competente se encuentran contaminados<sup>20</sup>; y Panamá está “entre los veinte países con más gases de efecto invernadero per cápita del planeta”<sup>21</sup>.

12. Además, este aumento en la destrucción ambiental ha generado conflictos que han ocasionado amenazas y afectaciones a los derechos de los defensores y defensoras, así como enfrentamientos con las comunidades locales. Esta situación amenaza con empeorarse aún más, agravando de manera severa la situación de derechos humanos en Panamá.

***C. Ausencia de políticas públicas y planificación que incorporen y respeten el derecho a un ambiente sano***

13. Actualmente en Panamá hay un desmembramiento entre el ambiente y los seres humanos y sus actividades, que se origina en una política económica agresiva, que no contempla los posibles impactos ambientales ni a los derechos humanos ni las normas establecidas para protegerlos. En contraposición, el desarrollo es y puede ser sostenible, cuando avanza hacia el derecho a un ambiente sano<sup>22</sup>. Este fue el objetivo del proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo<sup>23</sup>, un histórico evento convocado por el gobierno en 2006, con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), para fijar los objetivos estratégicos de largo plazo hacia un desarrollo más equitativo y democrático a través del diálogo constructivo<sup>24</sup>.

14. En estos momentos el Gobierno de Panamá no está cumpliendo con los acuerdos en la Concertación Nacional para el Desarrollo. En ellos, el Estado se comprometió a implementar estrategias y políticas hacia un desarrollo sostenible a nivel económico, social y ambiental, para lo cual se definieron las necesidades del país para que las actividades productivas y de servicios fueran eficientes. Incluso hay estrategias bien definidas respecto al ordenamiento ambiental del territorio, turismo y energía que no se están respetando, y que deberían implementarse.

15. Pese a los discursos “ambientalistas” y “contra el cambio climático” del Presidente Ricardo Martinelli en los foros de la ONU<sup>25</sup>, los discursos y acciones a nivel interno son de distinta naturaleza. De hecho, las acciones y pronunciamientos del Gobierno expresan la intención de reducir el ya debilitado papel de las instituciones estatales para la protección ambiental. Recientemente, el Sr. Presidente señaló estar dispuesto a cambiar la legislación minera para facilitar las inversiones extranjeras, aduciendo que el país tiene un futuro brillante en minería<sup>26</sup>. Igualmente, en un conversatorio sostenido con representantes del sector industrial, anunció que se creará una nueva normativa que permitirá apoyar e incentivar al sector industrial y agroindustrial. Los industriales “solicitaron al Gobierno continuar con su política de establecer claramente las reglas del juego y se analice el desempeño de la ANAM en el tema de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)”, frente a lo cual el gobernante señaló que “la ANAM debe cambiar su rol [...] que se vea como una institución facilitadora y no que la ANAM sea sinónimo de

Estudio de Impacto Ambiental"<sup>27</sup>. Es decir, se asume el control ambiental como obstáculos que deben superarse, en lugar de herramientas necesarias para la garantía de los derechos humanos.

### **III. Limitación al derecho a la participación pública**

#### **A. *Restricción al derecho a la participación en asuntos estatales***

16. La participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho humano<sup>28</sup>, además de ser un aspecto fundamental para el cumplimiento del derecho a un ambiente sano, la libertad de expresión, reunión y asociación<sup>29</sup>. Este derecho cobra particular importancia en proyectos donde se prevén desalojos o desplazamientos forzados de personas, como han indicado varios órganos de derechos humanos<sup>30</sup>. Elementos esenciales para la participación pública efectiva son la disponibilidad y el acceso a información adecuada y oportuna, incluyendo datos técnicos sobre el proyecto y estudios previos e independientes sobre los impactos ambientales y sociales (*ver infra*, III.C y IV.A).

17. En el caso de Panamá, en primer lugar, existe una falta de voluntad política para implementar los reglamentos relevantes para que los ciudadanos participen en los procesos ambientales. En la práctica, la ANAM es la única institución del Estado que realiza procesos de participación pública para proyectos de desarrollo o infraestructura, a pesar de ser obligación de toda entidad de la administración pública<sup>31</sup>. Esto limita las posibilidades de participación por la falta de recursos de esta autoridad y la exclusión de participación en procesos ante otras autoridades.

18. Además, en lugares de difícil acceso, resulta prácticamente imposible que comunidades enteras puedan acudir a donde se celebran audiencias públicas para comentar sobre los proyectos. Debido a la ausencia de un fondo público para facilitar la participación real de esas comunidades, en la práctica la mayoría de las personas que acuden a las audiencias son aquellas cuya presencia ha sido financiada por el mismo promotor del proyecto. Evidentemente esto no promueve una participación libre, oportuna e informada de las personas.

19. En segundo lugar, la normativa vigente es muy restrictiva e impide una participación real. Por ejemplo, los plazos para enviar observaciones sobre un proyecto son muy cortos (de 15 a 20 días hábiles), dejando a los interesados muy poco tiempo para revisar información y preparar comentarios<sup>32</sup>. Asimismo, los medios de publicidad no permiten a personas en lugares alejados enterarse de los proyectos y audiencias con suficiente tiempo<sup>33</sup>. Ha habido además dos retrocesos importantes de mencionar en la normatividad nacional que atentan contra la participación ciudadana: modificaciones a la ley de ordenamiento territorial y la falta de aprobación de la Ley de Participación Ciudadana.

#### **1. Modificaciones a la reglamentación de la Ley de Ordenamiento Territorial**

20. Recientemente se han realizado dos modificaciones a esta reglamentación<sup>34</sup>. La primera de ellas disminuye la participación ciudadana en proyectos, públicos o privados, en los que el Estado tenga algún interés, pues excluye las audiencias públicas y restringe la modalidad de participación a la recepción de comentarios individuales en la institución relacionada<sup>35</sup>. A pesar de las falencias mencionadas anteriormente, la convocatoria pública permitía por lo menos un espacio donde personas interesadas podían escuchar la propuesta del proyecto y expresar sus preocupaciones. La segunda modificación sustrae de las competencias municipales funciones de gestión territorial, dejándolas en manos del gobierno nacional, y así menos accesibles a las comunidades ubicadas lejos de la capital<sup>36</sup>.

#### **2. Falta de aprobación de la Ley de Participación Ciudadana**

21. La escueta e inadecuada regulación actual sobre la participación pública ha sido un obstáculo en múltiples procesos en los que se busca la garantía de este derecho. A pesar de la existencia de un compromiso producto de la Concertación Nacional para el Desarrollo, el proyecto de Ley de Participación Ciudadana<sup>37</sup> no fue aprobado en la legislatura pasada y no ha

sido retomado por la actual. Este proyecto habría permitido un desarrollo adecuado del derecho de participación pública, que hoy se limita a un par de artículos en la Ley de transparencia<sup>38</sup>.

**B. Falta de reconocimiento al derecho a la consulta de los pueblos indígenas**

22. El derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas no existe en la normatividad nacional, ya que el Estado panameño no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y la Asamblea Nacional ha derogado las únicas normas que contemplaban la consulta previa sobre proyectos de desarrollo que afecten su territorio tradicional<sup>39</sup>. En la práctica, el Estado ha irrespetado el derecho a la consulta en varios casos, entre ellos el de la Comarca Ngäbe-Buglé, cuyos dirigentes demandaron el otorgamiento de un contrato de concesión de exploración minera de cobre por falta de consulta<sup>40</sup>.

23. Además, el Estado se ha negado a reconocer el derecho a la consulta para comunidades indígenas cuyas territorios tradicionales no son reconocidos por ley. Esta situación es aún más preocupante considerando que no existe un mecanismo en la legislación nacional para reconocer nuevas tierras colectivas para comunidades indígenas. La falta de consulta ha sido reconocido por organismos internacionales de derechos humanos, que han formulado recomendaciones, mismas que están pendientes de cumplimiento.

*1. Incumplimiento de recomendaciones de instancias internacionales*

24. El Relator Especial de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han emitido recomendaciones para la protección de derechos de los pueblos indígenas en Panamá que el Estado se ha negado a cumplir.

25. El primer caso está relacionado con comunidades del pueblo indígena Ngäbe afectadas por la gran represa Changuinola-75 (Chan-75), donde el Estado de Panamá ha incumplido su obligación de acatar lo solicitado por órganos internacionales de derechos humanos. La hidroeléctrica, ubicada en la cuenca del Río Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, implica el traslado de los pueblos indígenas sin que se haya obtenido su consentimiento libre, previo e informado, y sin el establecimiento claro de salvaguardas y mecanismos adecuados de control y garantía. Además, el proyecto podría generar daños ambientales severos e irreversibles al Bosque Protector Palo Seco, zona de amortiguamiento del Parque Internacional La Amistad, declarado Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO en 1983. Como consecuencia de las denuncias, en mayo de 2009, el Relator Especial de las Naciones Unidas, James Anaya, recomendó al Estado que “evalúe la posibilidad de suspender las obras de construcción de la represa y el proceso de reasentamiento de las comunidades”<sup>41</sup>. En junio del mismo año, la CIDH otorgó medidas cautelares en beneficio de las comunidades y recomendó que “suspendan las obras de construcción y demás actividades relacionadas con la concesión otorgada a AES-Changuinola a lo largo del Río Changuinola”<sup>42</sup>. Sin embargo, reiteradamente (incluso en una audiencia ante la CIDH en noviembre de 2009), el Estado manifestó su intención de seguir con la construcción de la hidroeléctrica, desconociendo sus obligaciones internacionales.

26. En otro caso similar, ha habido conflictos entre la comunidad Naso (Teribe) de Bonyik e Hidroecológica del Teribe, S.A., subsidiaria de Empresas Públicas de Medellín, por la construcción de un proyecto hidroeléctrico que afectará el territorio indígena, y la adjudicación de una concesión administrativa en un área del Bosque Protector Palo Seco que será afectada por la represa<sup>43</sup>. En este caso ha habido uso excesivo de la fuerza en octubre de 2007 y en mayo de 2008<sup>44</sup>, así como el cierre de vías como medida de protesta en marzo de 2010<sup>45</sup>. Las comunidades Naso de San San y San San Druy, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, fueron desalojadas en marzo y noviembre de 2009, a raíz de un conflicto de tierras que mantienen con la empresa Ganadera Bocas, S.A. Por toda esta situación el Defensor del Pueblo criticó el uso excesivo de la fuerza, el Relator Especial Anaya exigió el respeto de los derechos humanos y

territoriales de los indígenas, la CIDH acogió las medidas cautelares solicitadas por dichas comunidades<sup>46</sup>, y el CERD recomendó al Estado prohibir los desalojos forzosos<sup>47</sup>. Hasta la fecha, ninguno de estos pronunciamientos ha sido acatado por el gobierno.

### ***C. Falta de acceso a la información***

27. El acceso a la información es un derecho humano<sup>48</sup> y además es fundamental para garantizar la participación efectiva de las personas y comunidades interesadas. Sin ello, no existe la posibilidad de aportar las perspectivas y conocimientos de las personas afectadas por un proyecto. Estas perspectivas son claves a la hora de evitar o mitigar posibles consecuencias que un proyecto puede tener para el ambiente y los derechos humanos<sup>49</sup>. Aunque la Ley de Transparencia estableció mecanismos para garantizar el derecho de libre acceso a la información pública, en la práctica, el Estado exige requisitos adicionales y a veces sin fundamento, y ha aumentado los costos, lo cual impide el acceso efectivo a la información.

28. Por ejemplo, la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) exige el visto bueno del jefe del despacho para facilitar información pública, a pesar que esto no está contemplado en las normas y que la Ley de Procedimiento Administrativo General prohíbe establecer requisitos o trámites no previstos en leyes o reglamentos<sup>50</sup>.

29. Por otro lado, la ANAM aumentó de US\$0.50 por documento a US\$0.50 por página el costo de las copias cotejadas, y de US\$2.00 por documento a US\$2.00 por firma el costo de las autenticaciones<sup>51</sup>. Esto restringe de hecho el acceso a la información e incluso el acceso a la justicia, pues muchas de estas autenticaciones son requisito para el ejercicio de acciones legales. Otro tanto sucede en la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), donde se pretende exigir el pago de timbres para tramitar solicitudes de acceso a la información<sup>52</sup>.

## **IV. Garantías reducidas o insuficientes**

### ***A. Debilitamiento de la normativa vigente sin considerar los estándares internacionales.***

30. La Constitución panameña de 1972 fue la primera de la región en consagrar el deber del Estado de proteger el ambiente<sup>53</sup>, deber que se mantiene y se extendió a la sociedad<sup>54</sup>. Sin embargo, Panamá ha fallado en acoger un cambio fundamental iniciado por la Constitución de Brasil de 1988 y seguido por numerosos países en Latinoamérica: la consagración del **derecho** de todas las personas a un ambiente sano, como derecho fundamental. Tal como se ha expuesto a nivel doctrinal<sup>55</sup>, la ausencia de esta disposición pone importantes obstáculos al goce efectivo de un ambiente sano<sup>56</sup>.

31. El derecho a un ambiente sano se infiere del derecho internacional de los derechos humanos, con la ratificación del Protocolo de San Salvador y en aplicación del artículo 4<sup>57</sup> y 17<sup>58</sup> de la Constitución, que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>59</sup>, permite incorporar directamente sus disposiciones al derecho interno.

32. Sin embargo, la efectividad del derecho se ve también comprometida: por la modificación de normas en menoscabo de derechos alcanzados con anterioridad; por la existencia de múltiples normas estructurales ajenas incluso al deber del Estado de procurar un ambiente sano y libre de contaminación; por la ausencia de normas relacionadas de gran relevancia; y por la falta de aplicación de otras. Los siguientes son ejemplos de estas fallas estructurales en la legislación y de la falta de voluntad política para salvaguardar este derecho.

#### ***1. Suspensión de la Ley de Descentralización***

33. A pesar de ser otro de los compromisos acordados por múltiples sectores de la sociedad panameña durante la Concertación Nacional para el Desarrollo<sup>60</sup>, el gobierno decidió suspender la Ley de Descentralización. Esto se une al resto de modificaciones de la normativa, para

retroceder en el proceso de institución y afianzamiento de espacios que permitan el acceso a la información y la debida participación para la garantía del derecho a un ambiente sano<sup>61</sup>.

## 2. Legislación de desarrollo turístico.

34. La aprobación de un régimen especial de concesión turística en zonas costeras e insulares<sup>62</sup>, en su momento, menoscabó el concepto de ordenamiento territorial a nivel municipal y aumentó la presión de desarrollo en estas áreas tan vulnerables. Dos Leyes<sup>63</sup> recientes agravaron la situación al facilitar la compra de derechos posesorios a los habitantes de estas zonas, favoreciendo el desplazamiento de los moradores tradicionales y su reemplazo por hoteles o marinas de gran envergadura, sin tener en cuenta el derecho colectivo de las comunidades afectadas a la participación pública y consulta antes de ser desplazadas<sup>64</sup>. Estos proyectos también han causado y amenazan impactar negativamente los humedales y demás recursos marino-costeros.

## 3. Legislación minera

35. El Código de Minas de Panamá fue aprobado en 1963, previo a todas las normas ambientales y de participación ciudadana del país, y debido a la ausencia de reformas, el proceso de otorgamiento de las concesiones mineras no contempla los criterios de protección ambiental ni espacios de participación ciudadana alguna<sup>65</sup>. Por ello hay casos, como el de la empresa Minera Petaquilla (ahora Minera Panamá) en que argumentó la no obligatoriedad de los reglamentos de protección ambiental, hasta que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia falló en su contra<sup>66</sup>. Este año, el gobierno ha anunciado la modificación del Código, mas sólo en lo referente al aumento de impuestos y sanciones<sup>67</sup>, excluyendo la incorporación de medidas eficientes para garantizar la protección de derechos como la salud, el trabajo y el ambiente sano.

## 4. Modificación al reglamento sobre Evaluaciones de Impacto Ambiental

36. Recientemente se modificó el Reglamento sobre Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA)<sup>68</sup>, debilitando considerablemente las facultades legales preventivas, esenciales para evitar los daños ambientales y a los derechos humanos. Las EIA independientes y adecuadas, son esenciales para identificar los posibles impactos a derechos humanos de personas afectadas, y así contribuir a la obligación de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos<sup>69</sup>. Adicionalmente, son necesarias para hacer efectivo el acceso a la información sobre un proyecto, facilitar el derecho a la participación pública y garantizar la consulta previa e informada de los pueblos indígenas<sup>70</sup>, además de ser un principio de derecho ambiental internacional<sup>71</sup>.

37. Sin embargo, la nueva norma impide al Estado cumplir con las exigencias internacionales, porque: i) reduce la cantidad de proyectos<sup>72</sup> que deben someterse a una EIA antes de iniciar operaciones, sustrayéndose de un proceso que le permitiría adecuar su desarrollo para prevenir el daño ambiental, ii) debilita los requisitos de la información contenida en las EIA, y por tanto su calidad<sup>73</sup>; iii) continúa permitiendo la presentación de EIAs distintas para cada componente de un proyecto de gran envergadura, impidiendo la evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos que éste pueda causar, contrariando los estándares internacionales<sup>74</sup>; iv) reduce dramáticamente los términos dados a los funcionarios para el debido análisis de las EIA<sup>75</sup>; y v) mantiene la posibilidad de aprobar estudios incompletos añadiendo en su resolución ambiental infinitas exigencias que deberá cumplir el proyecto antes de iniciar su construcción<sup>76</sup>.

## 5. Falta de aprobación de normas de calidad ambiental

38. Panamá aún carece de suficientes normas de calidad ambiental para garantizar la salud, la calidad de vida de la población y la conservación de los recursos naturales. Desde la reglamentación de la Ley General de Ambiente (LGA) se estableció el procedimiento para la expedición de las normas de calidad ambiental<sup>77</sup>, que debería ser revisado y actualizado cada 5 años<sup>78</sup>. El Programa Trienal de Normas 2005/2008 reiteró la necesidad de nuevas normas y la modificación de las existentes<sup>79</sup>. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones ha sido aprobada, y

la situación no se espera que mejore, pues se omitió el nuevo Programa Trienal de Normas 2009/2012 y la regulación de otros temas como suelo, aire, y fuentes móviles. Esto amenaza la salud de muchas comunidades<sup>80</sup>, cuyas fuentes de agua se ven desmejoradas, sin poder acceder a soluciones por la ausencia normativa.

## ***B. Insuficiencia de los recursos administrativos existentes***

### ***1. Ineficacia de los recursos administrativos***

39. A pesar de la existencia de algunos recursos administrativos para denunciar e investigar transgresiones de la normatividad ambiental, en la práctica los procesos sufren dilación en su tramitación y las autoridades competentes no cumplen con sus funciones como corresponde. Esto genera un vacío en el cumplimiento de normas ambientales, así como la inobservancia del derecho a contar con recursos efectivos para garantizar los derechos humanos<sup>81</sup>. Un ejemplo es un proceso sancionatorio por daño ambiental iniciado desde enero 2009 aún no ha tenido ni siquiera la inspección técnica que por ley debe hacerse dentro de los siguientes veinte días a la presentación<sup>82</sup>, argumentando falta de personal y equipo. La denuncia fue presentada por una comunidad afectada tras un grave incidente de contaminación del aire por una termoeléctrica construida cerca a un área residencial en Colón. La ineficacia del mecanismo es evidente, pues para ahora la situación denunciada puede haber cambiado sustancialmente.

40. En otro caso, es la denuncia penal contra la Empresa Viveros Development Inc., presentada el 2 de junio de 2009, en la cual se solicitó información a la ANAM 10 días después, a pesar de lo cual aún no ha contestado, causando una demora procesal considerable e injustificada.

### ***2. Disminución de la capacidad institucional***

41. La ANAM es la institución rectora del ambiente en Panamá. Desde el cambio de gobierno, en julio 2009, se ha producido un debilitamiento gradual de sus ya limitadas capacidades institucionales. Según los propios representantes de la institución, su presupuesto para el año 2010 disminuyó de \$40 a \$32 millones (20% menos) respecto al año anterior<sup>83</sup>. Adicionalmente, durante la transición de gobiernos se produjo un número significativo de despidos sin la contratación de los correspondientes reemplazos, dejando vacíos que afectan el servicio público de la institución y el trabajo que se debe cumplir para la protección del ambiente. Así, en un análisis comparativo realizado por la Contraloría General de la República entre febrero 2009 y febrero 2010<sup>84</sup>, se disminuyó de 1,222 a 982 servidores públicos (20% menos) en dicha autoridad.

42. En cuanto a la calificación profesional de su personal, el nombramiento del Administrador General del Ambiente, jefe de esta institución, evidencia la realidad de la institución, ya que se hizo sin respetar los requerimientos establecidos en el artículo 5 de la LGA, esto es, poseer título universitario e idoneidad en una especialidad vinculada al sector del ambiente y los recursos naturales, con comprobada experiencia no menor de cinco años. La situación descrita contribuyó además a que la transición entre gobiernos fuera menos eficiente, provocando que muchos de los proyectos y avances realizados en la administración anterior se suspendieran y, en otros casos, se cancelaran, en detrimento de la calidad de vida de las personas.

## ***C. Falta de recursos judiciales efectivos***

### ***1. Limitaciones al acceso a la justicia en acciones de amparo de garantías***

43. El derecho a un ambiente sano carece de herramientas efectivas para su protección en Panamá, por lo cual se requieren modificaciones legales para ello. El artículo 111 de la LGA, que reglamente el recurso de amparo, cuyo objeto es tutelar los derechos humanos garantizados por la Constitución, sólo reconoce la legitimación procesal activa para protección de intereses difusos, en materia administrativa, civil y penal; mientras que en materia de amparo el reconocimiento es discrecional de los jueces. Es necesario adecuar la legislación para reconocer también la



legitimación de los amparistas ambientales. Esto permitiría un reclamo efectivo de la protección del derecho a un ambiente sano<sup>85</sup>.

### 2. Limitaciones al acceso a la justicia en procesos civiles ambientales

44. La legislación panameña limita el acceso a la justicia al exigir que las pruebas de los daños civiles ambientales se presentan junto con la demanda<sup>86</sup>, así como prueba sumaria para la declaración de medidas cautelares innominadas que podrían prevenir o mitigar daños ambientales<sup>87</sup>. Esta exigencia es particularmente difícil en caso de riesgos o daños a la salud humana o al ambiente, debido a los altos costos asociados, así como las dificultades para daños de tracto sucesivo o futuros, con lo cual se dificulta seriamente el acceso de las comunidades locales a la justicia. Además de esta exigencia probatoria, se requiere caución suficiente para la medida cautelar de suspensión (artículo 565 del Código Judicial)<sup>88</sup>, lo cual claramente dificulta el acceso de las comunidades a la justicia, toda vez que las mismas muchas veces no disponen de fondos suficientes para cumplir con este requerimiento.

### 3. Limitaciones de la jurisdicción contencioso-administrativa

45. Primero, la acción contencioso-administrativa de protección de derechos humanos<sup>89</sup> está restringida solamente contra actos administrativos proferidos por autoridades nacionales, no así contra autoridades con jurisdicción en provincias, distritos y corregimientos. De esta manera, se genera un vacío legal y desprotección a los derechos humanos que debe corregirse.

46. De otra parte, la única medida cautelar que cabe en la jurisdicción contencioso-administrativa es la suspensión provisional, que sólo puede adoptar la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en su calidad de tribunal de única instancia de lo contencioso-administrativo<sup>90</sup>. Asimismo, no existe término perentorio para pronunciarse sobre la adopción de dicha medida cautelar, por lo cual hay casos en que la Sala nunca se pronuncia<sup>91</sup>.

47. La legislación tampoco prevé la posibilidad de adoptar otras medidas cautelares innominadas en caso de riesgos o daños a la salud humana o al ambiente, tales como la paralización del proyecto, obra o actividad, la prestación de asistencia médica, la limpieza de la contaminación causada o la restauración del ambiente dañado.

### 4. Demoras procesales injustificables

48. Por último, el sistema judicial sistemáticamente registra demoras injustificadas para decidir, lo cual evidentemente impide una adecuada administración y acceso a la justicia. Por ejemplo, la demanda de nulidad contra la Resolución 163 de 2006, se encuentra pendiente por resolver desde hace aproximadamente un año<sup>92</sup>. Estas demoras procesales, unidas a la ausencia de medidas para prevenir el aumento de los daños ambientales o en la salud impiden la aplicación del principio precautorio y la defensa efectiva de los derechos humanos.

## **V. Amenazas a Defensores de derechos humanos**

49. La defensa de los derechos humanos, en particular el de participación en cuestiones ambientales ha implicado represalias y hostigamiento a las personas que lo ejercen. Además, la legislación procesal actual permite el uso abusivo de las medidas cautelares con este fin, y las normas se han ido fortaleciendo hacia la criminalización de la protesta civil.

50. En días pasados se promulgó la Ley 14 (13 de abril de 2010), por la cual se establece sanción de prisión de seis meses a dos años, para quien obstaculice el libre tránsito mediante el uso de violencia. Este tipo penal con un amplio margen de subjetividad, y en el clima descrito, va en detrimento de las libertades civiles y políticas, particularmente de comunidades que han pretendido proteger sus derechos ante situaciones en las que se les niega la participación, la información y el ejercicio pacífico de sus derechos.

51. A principios de este año, en San Carlos, Provincia de Panamá, una residente demandó la nulidad de una venta de terrenos inadjudicables del Estado<sup>93</sup>, de la EIA<sup>94</sup> y la exoneración del

promotor en el proceso administrativo sancionatorio por la destrucción de manglares<sup>95</sup>, todo esto en relación con la construcción de un proyecto turístico residencial propiedad de una empresa vinculada a un ex Ministro de Vivienda. Por esta razón, la demandante, quien pretende proteger el ambiente, ha sido objeto de intento de secuestro judicial de sus bienes y de una demanda por daños y perjuicios<sup>96</sup>, a pesar que los recursos contencioso-administrativos interpuestos no han sido resueltos.

52. En otro caso, la autoridad policial recurrió al uso de la fuerza contra personas que se oponen a una hidroeléctrica en el Río Fonseca, que perjudicará a pescadores, agricultores y ganaderos locales, e incluso, podría afectar la provisión de agua para la comunidad<sup>97</sup>. Además, por orden verbal de la corregidora de Boca de Monte, distrito de San Lorenzo, provincia de Chiriquí, se practicaron allanamientos en horas inhábiles y sin la orden escrita correspondiente, violándose así el debido proceso legal de las personas.

53. El uso de los órganos de control para la salvaguarda de derechos humanos por parte de la sociedad civil organizada ha provocado graves señalamientos por parte de múltiples Ministros de Estado en contra de dichas organizaciones y los individuos que las componen<sup>98</sup>. Así por ejemplo, luego de una audiencia temática de la CIDH sobre la situación de la administración de justicia en Panamá, el Ministro de la Presidencia calificó la audiencia como “un show en el que hay muchos intereses de por medio”<sup>99</sup>, mientras que la Ministra de Trabajo, acusó a las ONGs de abusar de su personería jurídica para injuriar al gobierno.<sup>100</sup>

## **VI. Conclusiones y Recomendaciones**

Con base en lo anterior y para garantizar la efectiva protección de los derechos humanos en Panamá, incluyendo la garantía del derecho a un ambiente sano, a la vida, la salud, la integridad, la participación pública y el acceso a la justicia y la información, recomendamos que el Estado de Panamá:

1. Reconozca efectivamente el derecho a un ambiente sano, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos que le son aplicables, particularmente de acuerdo con el Protocolo de San Salvador;
2. Adopte las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo los del Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Comité contra la Discriminación y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
3. Ratifique el Convenio 169 de la OIT e incorpore la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la legislación interna;
4. Atienda las limitaciones al acceso a la justicia en casos de protección del derecho a un ambiente sano mediante, entre otros, las siguientes acciones: 1) modificaciones constitucionales y legales necesarias, 2) implemente medidas para mejorar los tiempos y calidad de respuesta del sistema judicial en casos que se denuncien, 3) adopción de estándares internacionales proteccionistas de los derechos humanos;
5. Reconozca la importancia de la labor de las personas que defienden los derechos humanos e implemente medidas para garantizar la protección integral de sus derechos humanos;
6. Elimine cualquier obstáculo a la participación pública y el acceso a la información en la práctica, incluyendo acceso a audiencias públicas y costos y requisitos adicionales para acceder información pública, mediante mecanismos efectivos incluyendo la adopción de los lineamientos y obligaciones de la Convención de Aarhus o similares.

<sup>1</sup> <http://www.aida-americas.org/>

<sup>2</sup> <http://www.ciampanama.org/>

<sup>3</sup> <http://comunatur.wordpress.com/>

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*, Sentencia de 3 de abril de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 147.

<sup>5</sup> “El Comité advierte que las instituciones nacionales desempeñan un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.” ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Observación General No. 10 (1998). *La función de las instituciones nacionales de DDHH en la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)*, párr. 3. “Considerando que un medio ambiente mejor y más sano puede contribuir a que todas las personas gocen plenamente de los DDHH.” ONU. Asamblea General, Resolución A/RES/45/94 (1990), *Necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas*. “se han incorporado dos importantes derechos conexos al de la salud, el derecho a vivir en un medio ambiente sano y el derecho a la alimentación.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual 1985-1986, Cap. V, “Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los DDHH, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

<sup>6</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE). Tratados Multilaterales Vigentes. Materia: Derechos Humanos, [http://www.mire.gob.pa/tratados.asp?cod\\_materia=81&codigo\\_tratado=2&sw=3](http://www.mire.gob.pa/tratados.asp?cod_materia=81&codigo_tratado=2&sw=3)

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), art. 12.2. Ratificado mediante Ley 13 de 1976.

<sup>8</sup> ONU. CDESC. Observación General No. 15 (2002). *El derecho al agua (arts. 11 y 12 del PIDESC)*.

<sup>9</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, Art. 11. El Estado de Panamá ratificó el Protocolo de San Salvador el 18 de febrero de 1993.

<sup>10</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), art. 26. Ratificada mediante Ley 15 de 1977.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, art. 29.

<sup>12</sup> En Panamá, el 20% más rico de la población consume el 59.9% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el 20% más pobre sólo consume el 2.5%. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de Desarrollo Humano 2007-2008.

<sup>13</sup> Comisión Europea. Documento de Estrategia de Panamá 2007-2013, 29 de marzo de 2007 (E/2007/482).

<sup>14</sup> Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). Electricidad. Estadísticas, [http://www.asep.gob.pa/electric/n\\_estadisticas\\_elec.asp](http://www.asep.gob.pa/electric/n_estadisticas_elec.asp)

<sup>15</sup>

| Estatus                            | Número de proyectos nuevos | Capacidad instalable (MW) |
|------------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| <b>Energía termoeléctrica</b>      |                            |                           |
| Proyectos con licencia definitiva  | 4                          | 257.15                    |
| Proyectos en trámite               | 10                         | 992.00                    |
| <b>Energía hidroeléctrica</b>      |                            |                           |
| Proyectos en diseño y construcción | 36                         | 1,098.61                  |
| Proyectos en trámite               | 52                         | 484.88                    |
| <b>Energía eólica</b>              |                            |                           |
| Proyectos con licencia definitiva  | 2                          | 330.00                    |
| Proyectos en trámite               | 25                         | 3,144.80                  |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>129</b>                 | <b>6,307.44</b>           |

ASEP. Concesiones Otorgadas de Centrales Hidroeléctricas en Diseño y/o Construcción [http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/conce\\_otorgadas\\_tramite.pdf](http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/conce_otorgadas_tramite.pdf); Licencias en Trámite para Generación Eólica [http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/resumen\\_eolico\\_termico.pdf](http://www.asep.gob.pa/electric/Anexos/resumen_eolico_termico.pdf)

<sup>16</sup>

| Tipo y status de concesión                           | Número de proyectos | Hectáreas    |
|--|---------------------|--------------|
| <b>Concesiones de exploración (minería metálica)</b> |                     |              |
| Contratos otorgados                                  | 12                  | 121,336.39   |
| Solicitudes en trámite                               | 187                 | 2,482,693.05 |
| <b>Concesiones de explotación (minería metálica)</b> |                     |              |

|  |     |            |
|--|-----|------------|
| Contratos otorgados                              | 7   | 35,893     |
| Solicitudes en trámite                           | 3   | 6,606.21   |
| Concesiones de exploración (minería no metálica) |     |            |
| Contratos otorgados                              | 15  | 25,342.21  |
| Solicitudes en trámite                           | 285 | x          |
| Concesiones de explotación (minería no metálica) |     |            |
| Contratos otorgados                              | 134 | 40,001.096 |
| Solicitudes en trámite                           | 283 | x          |
| Total  | 926 |            |

Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). Solicitudes y Concesiones Mineras, marzo 2010. [http://www.mici.gob.pa/minas\\_principal.php](http://www.mici.gob.pa/minas_principal.php)

<sup>17</sup> Asamblea Nacional. Ley 21 de 1997, “Por la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, y dicta otras disposiciones”.

<sup>18</sup> Migdalia Casorla. “Invierten 100 millones en playas”. Capital, 14 marzo 2010. [http://www.capital.com.pa/cf\\_archivo/2010/marzo/14/informe.html](http://www.capital.com.pa/cf_archivo/2010/marzo/14/informe.html)

<sup>19</sup> Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). *GEO Panamá 2009, Informe del Estado del Ambiente*, Panamá 2009, p. 14.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p.78.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>22</sup> ONU. Comisión de Desarrollo Sostenible, Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Geneva, 26-28 September 1995.

<sup>23</sup> ONU Panamá. Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo 2007, Panamá, 29 octubre 2007.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Discurso del Presidente Ricardo Martinelli ante la Asamblea General de la ONU, 24 septiembre 2009. [http://www.youtube.com/watch?v=MUa2dVa\\_Lg4](http://www.youtube.com/watch?v=MUa2dVa_Lg4)

<sup>26</sup> “Martinelli dispuesto a cambiar legislación minera”, *www.prensa.com*, Última Hora, 24 marzo 2010; Mary Triny Zea, “Martinelli ofrece minerales a inversores”, *La Prensa*, 27 marzo 2010)

<sup>27</sup> Presidencia de la República, “Gobierno creará nueva ley para incentivar al sector industrial”, [http://www.presidencia.gob.pa/ver\\_nodo.php?cod=67](http://www.presidencia.gob.pa/ver_nodo.php?cod=67), 20 julio 2009

<sup>28</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), art. 25. Ratificado mediante Ley 14 de 1976.

<sup>29</sup> Comité de Derechos Humanos (CDH), *Observación general No. 25: artículo 25 (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto)*, 12 julio 1996, párr. 8.

<sup>30</sup> CDESC, *Observación general No 7 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos* (1997); CDH, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, *Directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo*, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1997/7 Anexo, 2 de julio de 1997, art. 16; *ver también* Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, *Principios básicos y directrices sobre los despojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, U.N. Doc A/HRC/4/18 Anexo I, 5 de febrero de 2007 principio 7.3

<sup>31</sup> Asamblea Nacional. Ley 6 de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, art. 24.

<sup>32</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Decreto Ejecutivo 123 de 2009, “Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 del 1 de Julio de 1998”, art. 33.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, arts. 35 y 36. Los mencionados artículos permiten al promotor publicar un anuncio únicamente dos veces en el municipio local y por otro medio de su opción, el cual puede ser un anuncio de tres por cuatro pulgadas en los clasificados.

<sup>34</sup> Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). Decreto Ejecutivo 23 de 2007, “por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006”.

<sup>35</sup> MIVIOT. Decreto Ejecutivo 371 de 2009.

<sup>36</sup> MIVIOT. Decreto Ejecutivo 179 de 2010.

<sup>37</sup> Asamblea Nacional. Proyecto de Ley No. 475, presentado por la Ministra de Desarrollo Social el 23 diciembre 2008.

<sup>38</sup> Asamblea Nacional. Ley 6 de 2002, arts. 24 y 25.

<sup>39</sup> Asamblea Nacional. Ley 18 de 2003, “Que crea los corregimientos Las Llanas, segregado del corregimiento La Pitaloza, en el distrito de Los Pozos, provincia de Herrera, y San José, segregado del corregimiento San Juan, en el distrito de San Francisco, provincia de Veraguas; modifica los artículos 22 y 64 de la Ley 58 de 1998, y adopta otras disposiciones”, art. 10, y Asamblea Nacional. Ley 15 de 2001, “Que establece las normas para subsidiar el consumo

básico o de subsistencia de los clientes del servicio público de electricidad y dicta otras disposiciones”, art. 12. La primera de estas normas deroga los artículos 63, 96, 98, 101 y 102 de la Ley General de Ambiente, mientras que la segunda establece que dicha consulta “será aplicable sólo a los proyectos de desarrollo energético o hidroeléctrico que se encuentren en su totalidad dentro de la Comarca” Ngäbe-Buglé.

<sup>40</sup> Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad presentada por Yersil Nicolás Sánchez Espino, abogado de CIAM, contra el Contrato 006 de 2006 del MICI, Expediente 579-09, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera. La Sala Tercera falló a favor de los dirigentes de la comarca, suspendiendo provisionalmente el contrato.

<sup>41</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los Indígenas, James Anaya, *Observaciones sobre la situación de la comunidad Charco de la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)*, 12 mayo 2009, párr. 73.

<sup>42</sup> CIDH. Resolución de Medidas Cautelares, *Comunidades Indígenas Ngöbe y otros*, MC-56-08, 17 de junio de 2009.

<sup>43</sup> Consejo de Gabinete. Resolución de Gabinete 29 de 9 de marzo de 2010.

<sup>44</sup> CIAM/HREV/Comuna Sur. Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de Panamá de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Panamá, enero 2010, p. 19.

<sup>45</sup> Pedro Rodríguez Sanjur, “Teribeños paralizan proyecto hidroeléctrico en Changuinola”, *La Prensa*, 5 marzo 2010.

<sup>46</sup> CIAM/HREV/Comuna Sur. Op. cit., pp. 17-19.

<sup>47</sup> ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). *Observaciones finales para Panamá*, 16 marzo 2010.

<sup>48</sup> Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo), párr. 86. El acceso a la información además forma parte de los principios del derecho ambiental internacional. Declaración de Río, Principio 10.

<sup>49</sup> “Para lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, es imperativo que la población tenga acceso a la información, participe en los procesos pertinentes de toma de decisiones y cuente con recursos judiciales.” CIDH, *Informe sobre la Situación de los DDHH en Ecuador*, 1997, cap. VIII. Conclusiones.

<sup>50</sup> Asamblea Nacional. Ley 38 de 2000, art. 47.

<sup>51</sup> ANAM. Resolución AG-0119-2009, que derogó la Resolución AG-0114-2005.

<sup>52</sup> Código Judicial, art. 477, c.c. Ley 38 de 2000, art. 202.

<sup>53</sup> “Es deber fundamental del Estado velar por las condiciones ecológicas, previniendo la contaminación del ambiente y el desequilibrio de los ecosistemas, en armonía con el desarrollo económico y social.” (texto originario del Artículo 110 de la Constitución Política de Panamá de 1972)

<sup>54</sup> “El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.” (Artículo 119 de la Constitución Política de Panamá de 1972, según las reformas vigentes)

<sup>55</sup> “Muchas veces he dicho – y ahora lo reitero – que se trata de un hecho trascendental, que ha sido fecundo en consecuencias prácticas porque la intervención de los tribunales en los conflictos jurídico-ambientales se ha basado principalmente en el ejercicio que se ha hecho de las acciones constitucionales previstas para la defensa de los derechos fundamentales, en los países donde el derecho a un medio ambiente apropiado ha pasado a tener un rango constitucional.” (BRAÑES BALLESTEROS, Raúl. “El derecho para el desarrollo sostenible en la América Latina de nuestros días”, *Revista de Derecho Ambiental*, No. 2, Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2006, p. 24 y 25).

<sup>56</sup> La concepción del ambiente sano como deber y no como el derecho, ha conducido a la interpretación de esta norma como programática, lo que ha motivado en múltiples fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá la negación de su reclamo ante la jurisdicción constitucional. (Véase Sentencia de 31 de julio de 1995; Sentencia de 13 de junio de 1995; Sentencia de 13 de septiembre de 1996; Sentencia de 8 de agosto de 2001; Sentencia de 29 de abril de 2004, entre otras)

<sup>57</sup> “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.” (Artículo 4 de la Constitución Política de Panamá de 1972, según las reformas vigentes)

<sup>58</sup> “... Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.” (Artículo 17 de la Constitución Política de Panamá de 1972, según las reformas vigentes)

<sup>59</sup> Con respecto a la aplicación de las normas de Derecho Internacional en el ámbito interno, consideramos necesario precisar que, según la jurisprudencia constitucional del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá:1) la norma *pacta sunt servanda*, contenida en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que consagra como regla general el obligatorio acatamiento de las normas de Derecho Internacional, fue incorporada a nuestra legislación con la ratificación de dicha Convención mediante Ley 17 de 1979 y reincorporada en 1983 al

artículo 4 de la actual Constitución (Sentencia de 14 de junio de 1990); 2) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada mediante Ley 15 de 1977, “amplía el catálogo de derechos y garantías fundamentales previstos en nuestra Constitución como mínimos. Y dicha ampliación es permitida de manera expresa por el segundo párrafo del citado artículo 17 de la Constitución... cuando dispone que los derechos y garantías reconocidos en la Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona (Sentencia de 21 de agosto de 2008).

<sup>60</sup> ONU Panamá. [Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo](#), Panamá, 2007, p. 68.

<sup>61</sup> Asamblea Nacional. Ley 77 de 2009, que suspende la vigencia de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública.

<sup>62</sup> Asamblea Nacional. Ley 2 de 2006, “Que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico”.

<sup>63</sup> Asamblea Nacional. Ley 23 de 2009, “Que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico”; y Ley 80 de 2009, “Que declara el territorio insular área de desarrollo especial, regula la adjudicación en las zonas costeras y dicta la legislación para el aprovechamiento de estos mediante un proceso de regularización y titulación masiva de derechos posesorios”.

<sup>64</sup> Ver *supra*, notas 28, 29 y 30. [Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo](#), Principio 22.

<sup>65</sup> Corte Suprema de Justicia, Pleno. Sentencia de 14 de agosto de 2009. Hábeas Data presentado por Joana Anabel Ábrego García, abogada de CIAM, contra el Director General de Recursos Minerales del MICI.

<sup>66</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera. Sentencia de 29 de julio de 2008. Advertencia de Ilegalidad presentada por Minera Petaquilla contra el Decreto Ejecutivo 209 de 2006.

<sup>67</sup> Mary Triny Zea, “[Reformas mineras excluyen el ambiente](#)”, La Prensa, 10 marzo 2010.

<sup>68</sup> MEF. Decreto Ejecutivo 123 de 2009, que derogó el Decreto Ejecutivo 209 de 2006.

<sup>69</sup> PIDCP, art. 2.1, entre otros.

<sup>70</sup> Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Fondo), párr. 129 (ordenando al Estado de Suriname que realicen estudios de impactos sociales y ambientales por “*entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado*”, bajo la obligación de respetar y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a los recursos naturales en su territorio tradicional.).

<sup>71</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), art. 14. Ratificado por Panamá mediante Ley 2 de 1995. Declaración de Río, principio 17 (principio de precaución).

<sup>72</sup> Como ejemplo, mientras el Decreto Ejecutivo 209 de 2006 incluyó la obligatoriedad de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) para la exploración minera metálica, no prevista en la regulación anterior (Decreto Ejecutivo 59 de 2000), el Decreto Ejecutivo 123 de 2009 modifica esta disposición, de forma que sólo será obligatorio este requisito para las exploraciones mineras metálicas que impliquen trabajos de perforación mecánica, dragado, trincheras mayores, apertura de caminos internos y/o construcción de campamentos. Así también todos los proyectos de generación de energía eléctrica, que debían anteriormente presentar este estudio, ahora se ven reducidos a aquellos mayores de 1 MW en caso de fuentes renovables y 0.5 MW en caso de fuentes fósiles.

<sup>73</sup> El Decreto Ejecutivo 209 de 2006 derogó el manual técnico que desarrollaba los requisitos mínimos para las EIA y aún no se ha aprobado un nuevo manual técnico, dejando un vacío preocupante en la material.

<sup>74</sup> *Impact Assessment: Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment*, CBD Dec. VIII/28, 8th Mtg. (2006), at para. 28(a); International Association for Impact Assessment, *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice* (1999), principios 2.4-2.5; *UNEP Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*, UNEP Res. GC Dec. 14/25, 14th Sess. (1987), endorsed by GA Res. 42/184, UN GAOR, 42nd Sess., UN Doc. *AlRes/421184* (1987), Principle 4; OECD, Development Assistance Committee, *No.1: Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects*, DAC Guidelines on Aid and Development (1992), at p. 7 World Bank, *Operational Policy/Bank Procedure 4.01: Environmental Assessment* (1999), párr. 2, Anexo A; Inter-American Development Bank, *Environment and Safeguards Compliance Policy*, Sustainable Development Department Sector Strategy and Policy Papers Series, ENV-148 (2006), párr. 4.17.

<sup>75</sup> El anterior Decreto Ejecutivo 209 de 2006 establecía plazos de 10, 45 y 65 días hábiles dependiendo de la categoría del proyecto (I, II y III), pero el Decreto Ejecutivo 123 los redujo a cero, 35 y 55 días hábiles.

<sup>76</sup> MEF. Decreto Ejecutivo 209 de 2006 y Decreto Ejecutivo 123 de 2009, art. 52.

<sup>77</sup> Decreto Ejecutivo 58 de 2000.

<sup>78</sup> Asamblea Nacional, Ley 41 de 1998, art. 38.

<sup>79</sup> Consejo Nacional de Ambiente. Resolución 1 de 2009. Nuevas normas: cursos de agua naturales, aguas continentales para uso recreativo con y sin contacto directo, descarga de aguas residuales de los beneficios del café; normas a modificarse: reutilización de agua residuales tratadas, descargas de efluentes líquidos directamente a cuerpos y masas de agua superficiales y subterráneas, agua descargada de efluentes líquidos directamente a sistemas de recolección de agua residuales, y uso y disposición final de lodos. Los cronogramas de cumplimiento para los

---

anteriores cambios otorgan hasta 4 años para caracterizar efluentes y hasta 8 años para adecuar tecnologías. Ver Asamblea Nacional. Ley 41 de 1998, art. 36.

<sup>80</sup> Por ejemplo, la comunidad rural de Don Bosco, Corregimiento de Chilibre, Distrito de Panamá, se ha visto perjudicada por la instalación de una asfaltera, una cantera, una porqueriza y un patio de chatarras, provocando enfermedades respiratorias y peligro potencial a las fuentes de agua, y a pesar de haber gestionado ante las autoridades administrativas en dos periodos presidenciales distintos, no han encontrado respuesta.

<sup>81</sup> PIDCP, art. 2.3; ver también Declaración de Río, *supra* nota 73, Principio 10; Convención Americana, arts. 8 y 25

<sup>82</sup> Decreto Ejecutivo 57 de 2000, art. 60.

<sup>83</sup> Foro "La Minería en Panamá", Universidad Latina de Panamá, 6 abril 2010.

<sup>84</sup> Contraloría General de la Republica, "[Informe de la planilla del sector publico al 28 de febrero del 2010](#)", marzo 2010, p. 3.

<sup>85</sup> Este vacío legal dificulta procesalmente a los ambientalistas oponerse a la admisión de los amparos interpuestos por dos empresas contra sendas resoluciones de la ANAM: Minera Panamá (antes Minera Petaquilla) contra la creación del Área Protegida de Donoso, y Panama Bay Developers contra la creación del Área Protegida de los manglares del este de la Bahía de Panamá, ya que sólo caben tercerías contra demandas que ya hayan sido admitidas.

<sup>86</sup> En virtud del artículo 117 de la Ley General del Ambiente, Ley 41 de 1998, las acciones civiles ambientales tienen un procedimiento sumario y del artículo 1346, numeral 2 del Código Judicial.

<sup>87</sup> Código Judicial, art. 569 del Código Judicial.

<sup>88</sup> *Ibid.*, art. 565.

<sup>89</sup> Código Judicial, art. 97, numeral 15.

<sup>90</sup> Asamblea Nacional. Ley 135 de 1943, art. 73.

<sup>91</sup> Como lo que sucedió respecto a la suspensión provisional solicitada en una demanda de nulidad en 2008, contra la Resolución 163 de 2006 del MICI. Demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por Lina Vega Abad (abogada de CIAM) contra la Resolución 163 de 2006 del MICI, Expediente 466-08, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera.

<sup>92</sup> Esta Resolución aprobó el desarrollo del Proyecto de Oro Molejón (Petaquilla).

<sup>93</sup> Demanda de nulidad presentada por Lina Vega Abad (abogada de CIAM) contra la Resolución No. 129 de 1999 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Expediente 659-08, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera.

<sup>94</sup> Demanda de nulidad presentada por Lina Vega Abad (abogada de CIAM) contra la Resolución DIEORA IA-611-2008 de la ANAM, Expediente: 201-09, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera.

<sup>95</sup> Demanda de plena jurisdicción presentada por Lina Vega Abad (abogada de CIAM) contra la Resolución No. 54 de 29 de junio de 2009 de la ARAP, Expediente: 570-09, Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera.

<sup>96</sup> Proceso Civil Ordinario de Mayor Cuantía, Desarrollo Turístico San Carlos vs. Xiomara Solanilla de Armijo, Juzgado Primero de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá.

<sup>97</sup> Flor Bocharel, "Denuncian abuso policial para impedir protestas", La Prensa, 9 de abril de 2010.

<sup>98</sup> Flor Mizrachi, "Sociedad civil resiste a los ataques del gobierno", La Prensa, 17 de abril de 2010.

<sup>99</sup> Mónica Palm, "Martinelli y Bonissi critican audiencia", La Prensa, 25 de marzo de 2010.

<sup>100</sup> Redacción, "Ministra Cortés descalifica a grupos de la Sociedad Civil", La Estrella de Panamá Online, 7 de abril de 2010.