

## COMUNICACIÓN

Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental  
Tratado de Promoción Comercial, Estados Unidos – Panamá

Señores, SALA TPC EEUU-PANAMÁ:

Los suscritos, Magíster **MARÍA GABRIELLA DUTARI**, mujer, panameña, abogada, mayor de edad, con cédula de identidad personal 8-839-1200; Magíster **ISAÍAS RAMOS**, varón, panameño, biólogo, mayor de edad, con cédula de identidad personal 6-702-357, ambos con despacho profesional en el Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM), ubicado en la Ciudad de Panamá, corregimiento de Bella Vista, Calle Thais de Ponds, Edificio Ojil, Piso 2, Oficina 3, localizables al teléfono 236-0866 y a los correos electrónicos [mgdutari@ciampanama.org](mailto:mgdutari@ciampanama.org) y [tecnico@ciampanama.org](mailto:tecnico@ciampanama.org) respectivamente; y Magíster **TANIA AROSEMENA BODERO**, mujer, panameña, abogada, mayor de edad, portadora de la cédula de identidad personal 8-712-925, en nombre y representación de **FUNDACIÓN MARVIVA**, organización no gubernamental, sin fin de lucro, orientada a la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros en el Pacífico Tropical Oriental, inscrita como fundación de interés privado en Ficha FIP-7370, Documento 396955, de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, con domicilio en Clayton, Ciudad del Saber, en Calle Gustavo Lara, Casa #145-A, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, con teléfonos 317-4350 y al correo electrónico: [tania.rosemena@marviva.net](mailto:tania.rosemena@marviva.net)., debidamente facultada para este tipo de acciones según consta en PODER GENERAL otorgado mediante Escritura Pública N° 5,625 de 25 de agosto de 2015, de la Notaría Novena del Circuito de Panamá, por este medio presentamos una **COMUNICACIÓN** en virtud del **incumplimiento de la legislación ambiental panameña en lo que respecta a la elaboración y aprobación del Plan de Manejo para el área protegida Humedal Golfo de Montijo**.

### I. HECHOS

**PRIMERO:** Que el Humedal Golfo de Montijo en la provincia de Veraguas es un área protegida de la República de Panamá, designada como tal bajo la categoría de “área de recursos manejados”, a través de la Resolución de la Junta Directiva del INRENARE No. JD-015-1994 de 29 de julio de 1994 y modificada por la Resolución N° DAPVS 0001-2016 de 25 de enero de 2016. Siendo también un Humedal de Importancia Internacional designado por la República de Panamá bajo el Convenio Ramsar, ratificado como Ley de la República a través de la Ley 6 de 3 de enero de 1989<sup>1</sup>.

**SEGUNDO:** Que la obligación de establecer áreas protegidas, como el Humedal Golfo de Montijo, y manejarlas para conservarlas, deriva del Convenio por la Diversidad Biológica, ratificado por la Ley N° 2 de 12 de enero de 1995 (Gaceta Oficial 22704 del 17 de enero de 1995). El Artículo 8 de la Convención

---

<sup>1</sup> “Golfo de Montijo. 26/11/90; Veraguas; 80,765 ha; 07°45'N 081°07'W. Un extenso complejo de humedales costeros, aguas estuarinas, playas, varias especies de manglar, marismas, pastizales inundados estacionalmente, tierras agrícolas irrigadas y campos de arroz. Esta área sostiene una importante pesquería tradicional, numerosas especies de aves marinas que anidan e hibernan, así como varios mamíferos y reptiles. Las actividades humanas incluyen la caza y la tala de manglar. Sitio Ramsar no. 510.” Traducción libre de información del sitio web de la Convención Ramsar, disponible en <https://www.ramsar.org/es/humedal/panama?site=30471#map-leaflet>

específicamente establece lo siguiente:

“Artículo 8. Conservación in situ

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, **elaborará directrices para** la selección, el establecimiento y **la ordenación de áreas protegidas** o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; [...]” (Énfasis añadido)

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), organismo que constituye la red ambiental más grande y diversa del mundo y de la que el Ministerio de Ambiente forma parte, establece en su Guía para la Aplicación de la Convención de la Diversidad Biológica la siguiente explicación sobre la aplicación del precitado artículo 8:

“Implementar los párrafos (a) y (b) requiere de una base legal firme, sobre la cual las autoridades gubernamentales puedan establecer y manejar las áreas protegidas. Y, una vez que las áreas protegidas son establecidas, éstas deben ser manejadas, usualmente por personal a tiempo completo en el sitio. **La experiencia ha demostrado que es de vital importancia preparar y acordar un plan de manejo que implemente una estrategia de conservación para el área protegida. Producir la estrategia y el plan es una oportunidad para todos los involucrados – agencias de conservación, personas locales, agencias de turismo, etc. – para que juntos puedan acordar en la mejor forma de seguir adelante.**” (Énfasis añadido) Traducción libre de la publicación ‘*A Guide to the Convention on Biological Diversity*’ Lyle Glowka, Françoise Burhenne-Guilmin and Hugh Synge in collaboration with Jeffrey A. McNeely and Lothar Gündling, 1994. Disponible en el enlace:

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-no.030.pdf>

**TERCERO:** Que la Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM, ahora Ministerio de Ambiente) inició en el año 2013 un proceso para la elaboración del Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo sobre la base de Términos de Referencia, instrumento de gestión que le fuera adjudicado realizar a la Fundación MarViva acompañada por un equipo de consultores nacionales e internacionales quienes contaron con el financiamiento de Conservación Internacional (CI), los aportes financieros de MarViva, Fundación Natura y de la propia ANAM. El objetivo de este trabajo era contar, a corto plazo con un mecanismo de planificación de las acciones orientado hacia el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos que se dan en el estuario del Golfo de Montijo, sitio reconocido por su gran biodiversidad, su riqueza pesquera y su gran potencial para el desarrollo de un turismo de bajo impacto que provee una mejor calidad de vida a sus usuarios y comunidades. Esto incluso es reconocido por la Resolución AG-0170-2006 de 31 de marzo de 2006 (Gaceta Oficial 25531 del 25 de abril de 2006) "Que aprueba el procedimiento para la gestión, elaboración, aplicación y aprobación de los planes de manejo para las áreas protegidas" específicamente establece en su artículo 3 que el Humedal Golfo de Montijo "requiere para su manejo el desarrollo de un plan de manejo específico".

**CUARTO:** Que el proceso para la elaboración del Plan de Manejo del Humedal del Golfo de Montijo, liderado por Fundación MarViva fue altamente participativo con las comunidades costeras que convergen en esta área protegida, el cual incluyo

trabajo de campo y talleres de consulta que finalizaron en junio de 2014, cuyos insumos fueron integrados en la propuesta que se presentó ante la Autoridad Ambiental. También se celebraron consultas en la ciudad de Panamá, de las que fue partícipe uno de los suscritos a esta comunicación, Isaías Ramos. Este hecho generó desde entonces un interés y respaldo de actores locales con las acciones propuestas para garantizar protección y sostenibilidad en el área del Golfo de Montijo.

**QUINTO:** Que la Fundación MarViva ha atendido en todo momento, las observaciones y comentarios recibidos por parte del Ministerio de Ambiente (antes ANAM) a continuación un resumen de estas interacciones:

1. Las primeras observaciones y comentarios por parte de la ANAM al primer borrador del Plan de Manejo fueron transmitidos a través de la Nota DAPVS-1686-14 de 18 de agosto de 2014, las cuales fueron atendidas por el personal técnico de MarViva y la planificadora del proceso, la Dra. Martha Prada.
2. En octubre de 2014 se recibe una nueva comunicación de la Directora de Áreas Protegidas y Vida Silvestre Encargada (Nota DAPVS-2396-14), donde informa que las correcciones solicitadas habían sido solventadas satisfactoriamente y que algunas que habían quedado pendientes, habían sido solventadas por esta dirección. Se informó igualmente que esta dirección quedaba a la espera de la evaluación de los productos cartográficos por parte de la Dirección de Administración y Sistemas de Información Ambiental (DASIAM), para finalizar el proceso con la publicación del plan de manejo en Gaceta Oficial. Esto no ocurrió, y luego de ello, se produjo un largo proceso de correcciones de los productos cartográficos, que se extendió entre agosto de 2014 y junio de 2017.
3. El 18 de agosto de 2017, el Director Encargado de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (DAPVS-1725-2017), informa a la Fundación MarViva que DASIAM encuentra que la base de datos cartográfica cumple de forma aceptable con lo solicitado en los Términos de Referencia, procediéndose entonces, en fecha 18 de agosto de 2017, con la entrega completa del Plan de Manejo, con sus correspondientes anexos y cartografía realizada a través de la Nota MV-PTY-242-2017.

Luego de esta entrega se espero un tiempo perentorio dando seguimiento a las resoluciones emitidas y publicadas por el Ministerio de Ambiente en Gaceta Oficial, sin que ninguna contemplase la adopción de este instrumento de gestión de este importante sitio Ramsar y área protegida del país.

**SEXTO:** Que la elaboración del Plan de Manejo ha sido publicitada como logro del Gobierno de Panamá e incluso consta en documentos oficiales completados por el país ante la Convención RAMSAR, como es el caso del Informe Nacional para la COP 13 que se llevo a cabo en Dubai del 21 al 29 de octubre de 2018, accesible en [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/importftp/COP13NR\\_Panama\\_s.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/importftp/COP13NR_Panama_s.pdf) se aprecia lo siguiente:

*“5.8 Información adicional ...*

*En la metodología que se emplea para la elaboración y/o actualización de los planes de manejo se incluye los aspectos de manejo para el mantenimiento de las características ecológicas identificadas en la declaración de objetivos de los cinco Sitios Ramsar de Panamá, según los Manuales de Ramsar, como el caso más reciente **que se elaboró***

***el plan de manejo del Sitio RAMSAR Golfo de Montijo” (Lo resaltado es nuestro)***

Sin embargo, el que el Plan de Manejo del Golfo de Montijo se haya elaborado no significa nada mientras no sea aprobado a través de una resolución y entre en vigencia a partir de su publicación en Gaceta Oficial; esto hasta la fecha no ha sucedido. Mientras no se haya aprobado, no hay directrices que orienten el desarrollo de actividades compatibles con su categoría de manejo, lo cual va en detrimento de la administración ambiental de esta zona.

**SÉPTIMO:** Que en función de lo anterior, hay un vacío instrumental de gestión en el área protegida Humedal Golfo de Montijo. Situaciones como ésta son muy negativas de acuerdo a las “Guías Prácticas del Sector de Planificación y Manejo de Áreas protegidas”. Para ilustrar citamos la siguiente advertencia:

“si no existe un Plan General de Manejo, la preservación, el desarrollo y actividades de uso público dentro de un parque [área protegida] ocurrirán de manera fortuita, a menudo en respuesta a presiones políticas con poca consideración en cuanto a las implicaciones para el futuro. Es probable que el resultado sea la pérdida de oportunidades y daños irreversibles a los recursos y valores del parque.” Traducción libre (Young, C. and Young, B. (1993). Park Planning: A training manual (Instructors Guide). College of African Wildlife Management, Mweka, Tanzania).

**OCTAVO:** Que el 21 de febrero de 2018, la Federación de Pescadores Artesanales del Área de Influencia del Parque Nacional Coiba que incluyen a más de 11 organizaciones compuestas por alrededor de 200 pescadores artesanales y operadores turísticos del área del Golfo de Montijo, envió nota al Ministerio de Ambiente solicitando la adopción del Plan de Manejo para esta área protegida, destacando en su comunicación el interés y el tiempo que ha pasado en espera del logro de esta meta, el cual citamos:

“Para nosotros, lograr que se adopte el Plan del Golfo de Montijo es un anhelo que hemos tenido desde el 2001, cuando la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) realizó un Diagnóstico Biológico, Socioeconómico y Cultural del Sitio Ramsar Golfo de Montijo. Luego con el proceso de elaboración en el que participaron Conservación Internacional, Fundación MarViva y Fundación Natura.”

**NOVENO:** Que el 27 de marzo de 2018, ante la falta de adopción del Plan de Manejo del Golfo de Montijo a través de Resolución publicada en Gaceta Oficial y siendo conocedores de la creciente inquietud de las comunidades costeras de contar con este instrumento de gestión, la Fundación MarViva dirige un escrito de petición al Ministerio de Ambiente para conocer el estatus del proceso de adopción del Plan de Manejo, cuya última entrega de documentos se registró el 18 de agosto de 2017 (MV-PTY-028-2017), y a la vez solicitar formalmente la adopción de dicho plan.

**DÉCIMO:** Hasta la fecha, el Ministerio de Ambiente no ha completado el proceso para la adopción del Plan del Manejo del Golfo de Montijo; no ha respondido la petición presentada por Fundación MarViva en el hecho NOVENO y, hasta donde conocen los suscritos, tampoco ha respondido a la solicitud expuesta en la carta presentada por la Federación de Pescadores Artesanales del Área de Influencia del Parque Nacional Coiba descrita en el HECHO OCTAVO.

**UNDÉCIMO:** Que el 12 de marzo de 2019, el Ministerio de Ambiente subió a su sitio web el documento titulado “Propuesta Preliminar de Plan de Manejo para el Humedal Golfo de Montijo” para someterlo a consulta pública y recibir comentarios por un periodo de (7) días calendario, los cuales debían ser remitidos al correo [dapb@miambiente.gob.pa](mailto:dapb@miambiente.gob.pa), según lo publicado en la sub-sección de “Avisos y Consultorías” contenida dentro del encabezado titulado “Participación Ciudadana” de su sitio web. No obstante, esta consulta pública, no incluyó la publicación del documento final levantado por el equipo de la Fundación MarViva y el equipo de Consultores que trabajaron en la elaboración del Plan de Manejo derivado de un proceso participativo debidamente documentado. Tampoco dicho documento reflejó el origen de los cambios propuestos a esa “propuesta preliminar de plan de manejo” en consulta.

**DUODÉCIMO:** Que la Fundación MarViva a través de Nota MV-PTY-016-2019 del 18 de marzo de 2019, en atención al proceso de consulta virtual realizado por el Ministerio de Ambiente al documento de “Propuesta Preliminar de Plan de Manejo para el Humedal Golfo de Montijo”, establece que dicho documento no fue el que elaboraron los consultores, que denota una extracción de información sin guardar la coherencia de su contenido (ejemplo la eliminación de mapas que se mantienen citados en el texto en consulta), además incluyó cambios significativos en la zonificación sin un sustento y sin brindar la oportunidad dentro del proceso de consulta virtual a los usuarios de poder contrastar con el documento previo entregado por la Fundación MarViva al Ministerio de Ambiente derivado del amplio proceso de consulta con los diferentes actores. MarViva considera que esta acción del Ministerio de Ambiente restringe la participación ciudadana, atenta contra la transparencia y con la línea base fijada por la propia autoridad en los Términos de Referencia para la elaboración del Plan de Manejo del Área de Recursos Manejados Humedal Golfo de Montijo.

**DÉCIMO TERCERO:** De la misma manera, los suscritos, María Gabriella Dutari e Isaías Ramos, entregaron el 19 de marzo de 2019 comentarios y observaciones sobre el documento de Plan de Manejo puesto en consulta por el Ministerio de Ambiente en su sitio web, por medio de la Nota CIAM-024 de 18 de marzo de 2019. Dichos comentarios se centran en que la ‘Propuesta Preliminar de Plan de Manejo’ para el Humedal Golfo de Montijo ha sufrido cambios sustanciales y difiere considerablemente de aquello que fue consensuado con los distintos actores que participaron en su elaboración; ello desvirtúa totalmente el proceso de consulta pública y reduce de forma evidente la transparencia con las comunidades, así como el trabajo realizado en campo. Además, ante la ausencia de ciertos componentes del Plan de Manejo, difícilmente se podría alcanzar un manejo sostenible de este humedal catalogado como Sitio Ramsar.

**DÉCIMO CUARTO:** Que la suscrita María Gabriella Dutari, presentó el 1º de noviembre de 2018 dos (2) peticiones por escrito a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente para que: 1) se le diera acceso al expediente del Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo y; 2) se gestionara copia completa del expediente contentivo del proceso de elaboración del Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo. La solicitud de acceso nunca fue atendida mientras que la solicitud de copia del expediente solo fue gestionada posterior a que se interpusiera una Acción de Habeas Data en contra de la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad. Aunado a ello, la copia del expediente proporcionada por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad no está completa y solo

alcanza a incluir a los documentos presentados hasta el 19 de abril de 2016, no constando los productos cartográficos, en físico o digital, ni comunicaciones oficiales que se tuvo con la Fundación MarViva, incluso de fechas posteriores, algo que no es plausible ya que el Plan de Manejo incluye productos cartográficos y Fundación MarViva entregó múltiples productos cartográficos al Ministerio de Ambiente.

## **II. LEGISLACIÓN AMBIENTAL QUE NO ESTÁ SIENDO APLICADA**

Después de exponer los anteriores HECHOS, concluimos que la siguiente legislación ambiental no está siendo aplicada:

1. Artículo 8 de la Convención para la Diversidad Biológica, ratificado a través de Ley 2 de 12 de enero de 1995<sup>2</sup> (Gaceta Oficial 22704), que establece como medidas de conservación in situ, entre las que los planes de manejo juegan un rol fundamental, tal es el caso de las obligaciones de los países en generar directrices para la ordenación de las áreas protegidas (literal b); en reglamentar o administrar los recurso biológicos importantes en pro de su conservación y uso sostenible (literal c); en establecer las condiciones necesarias para armonizar los utilizaciones actuales que se den en las áreas protegidas con la conservación de su biodiversidad y la sostenibilidad en el aprovechamiento de sus componentes (literal i).
2. Artículo 3 de la Resolución AG-0170-2006 de 31 de marzo de 2006<sup>3</sup> (Gaceta Oficial 25531), el cual establece que el Humedal de Importancia Internacional Golfo es una de las áreas que requiere para su gestión el desarrollo de un plan manejo específico.
3. Artículo 4 del Decreto Ejecutivo 128 del 18 de diciembre de 2018<sup>4</sup>, que aprueba la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Biodiversidad (EPANB) 2018-2050 que contempla en su Eje Estratégico 1 "Conservación y Restauración" la Meta de desarrollar e implementar Planes de Manejo que garanticen la gestión integral de las áreas protegidas.

En adición a ello, estimamos que legislación sobre el derecho de petición y el acceso a la información establecida en el artículo 41 Constitución Política, el artículo 74 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que rige el procedimiento administrativo general y la Ley 6 de 22 de enero de 2002, están siendo activamente violadas en este caso de índole ambiental.

## **III. PRUEBAS QUE SUSTENTAN LA COMUNICACIÓN**

1. Copia de Certificado de Registro Público de Fundación MarViva en el que consta PODER a favor de Tania Arosemena Boderó.
2. Copia de la Nota DAPVS-1686-14 del 18 de agosto de 2014
3. Copia de la Nota DAPVS-2396-14 del 31 de octubre de 2014.
4. Copia de la Nota DAPVS-1725-2017 del 17 de julio de 2017.

---

<sup>2</sup> Ley 2 de 12 de enero de 1995, accesible en <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/2-de-1995-jan-17-1995.pdf>

<sup>3</sup> Resolución AG-0170-2006 de 31 de marzo de 2006, accesible en: [http://200.46.254.138/legispan/PDF\\_NORMAS/2000/2006/2006\\_547\\_0744.pdf](http://200.46.254.138/legispan/PDF_NORMAS/2000/2006/2006_547_0744.pdf)

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo 128 de 2018 y su Plan de Acción, accesible en [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28681\\_C/ae/7257.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28681_C/ae/7257.pdf)

5. Copia de nota MV-PTY-028-2018 del 27 de marzo de 2018 en seguimiento de MarViva a la entrega y aprobación del Plan de Manejo del Humedal de Importancia Internacional del Golfo de Montijo
6. Copia de la nota MV-PTY-242-2017 del 18 de agosto de 2017, de entrega de MarViva del Plan de Manejo junto con 12ava versión de productos cartográficos.
7. Copia de la nota S/N de 21 de febrero de 2018 de la Federación de Pescadores Artesanales del Área de Influencia del Parque Nacional Coiba.
8. Petición de MarViva al Ministerio de Ambiente para adopción de Plan de Manejo del Golfo de Montijo.
9. Copia de las solicitudes de acceso y copias al expediente presentado por María Gabriella Dutari.
10. Copia de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 12 de marzo de 2019, junto con Habeas que lo genera, en la que se le concede acceso al expediente y copia del Plan de Manejo del Golfo de Montijo.
11. Imagen impresa de la consulta virtual hecha por MiAmbiente de Propuesta Preliminar del Plan de Manejo del Golfo de Montijo – marzo 2019.
12. Borrador Preliminar del Plan de Manejo del Golfo de Montijo en consulta por plataforma virtual del MiAmbiente- marzo 2019
13. Copia de la nota MV-PTY-016-2019 del 18 de marzo de 2019, con comentarios a proceso de consulta virtual de propuesta de Plan de Manejo generada por MiAmbiente.
14. Presentación con contrasta la versión del Plan de Manejo del Golfo de Montijo entregada por MarViva y el equipo de consultores, versus propuesta preliminar colocada en consulta en su plataforma virtual en marzo de 2019.
15. Copia de la nota CIAM-024 de 18 de marzo de 2019, con comentarios a proceso de consulta virtual de propuesta de Plan de Manejo generada por MiAmbiente.
16. Respuesta del Ministerio de Ambiente por Habeas data presentado por María Gabriella Dutari junto con los dos tomos que componen el expediente administrativo del Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo.
17. Copias de documentos vinculados al proceso de elaboración del Plan de Manejo que no están incluidos en expediente administrativo suministrado por MiAmbiente.

Panamá, 16 de mayo de 2019.



María Gabriella Dutari  
Cédula 8-839-1200



Isaías Ramos  
Cédula 6-702-357



Tania Arosemena Boderó  
Cédula 8-712-925