

## COMUNICACIÓN

### SEÑORES SECRETARÍA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL TRATADO DE PROMOCIÓN COMERCIAL, ESTADOS UNIDOS-PANAMÁ:

Las suscritas, **JOANA ANABEL ABREGO GARCÍA** y **MARI HELENA CASTILLO MARISCAL**, apoderadas especiales del **CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM)**, cuyas generales constan en Poder Especial que acompaña este escrito, por este medio **presentamos una COMUNICACIÓN en virtud del incumplimiento de la legislación ambiental panameña en lo que respecta a la elaboración de Plan de Manejo para el área protegida Refugio de Vida Silvestre Humedal Bahía de Panamá.**

#### **I. HECHOS**

**PRIMERO:** El Humedal Bahía de Panamá es una importante área protegida, hábitat para especies de aves migratorias en la costa del Pacífico panameño, declarada como tal a través la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 "Que declara área protegida al refugio de vida silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá". Es 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. El Humedal Bahía de Panamá posee las siguientes características ambientales que ameritan el mantenimiento y fortalecimiento de su protección:

*"La Bahía de Panamá es uno de los sitios más importantes de migración en el hemisferio occidental donde se estima la presencia de entre uno y dos millones de aves playeras. El sitio sirve de hábitat para el 14% de la población mundial del Playero occidental (*Calidris mauri*) con más de un millón de individuos, además de más de 30,000 individuos del chorlo semipalmado (*Charadrius semipalmatus*) representando el 20% de su población mundial. En el sitio está cubierto por un bosque de manglar donde se encuentran al menos siete especies de mangle, dos de los cuales están clasificados como vulnerables en la Lista roja de UICN, el Mangle salado (*Avicennia bicolor*) y el Mangle piñuelo (*Pelliciera rhizophorae*). Los diferentes ecosistemas del sitio brindan refugio y hábitat a especies de plantas y animales globalmente amenazadas y protegidas a nivel nacional incluyendo el pavón grande (*Crax rubra*), el mono araña centroamericano (*Ateles geoffroyi*), el tapir (*Tapirella bairdii*), oso caballo (*Myrmecophaga tridactyla*) y el negrito (*Annona spraguei*) un árbol endémico de Panamá catalogado como vulnerable. La Bahía de Panamá también está designada como Refugio de Vida Silvestre protegido por ley nacional. Sin embargo, dada su proximidad a la Ciudad de Panamá, el sitio ha sufrido las presiones del desarrollo urbano modificando la estructura y composición de su cobertura vegetal como consecuencia de la deforestación. Otras amenazas al sitio son las descargas de aguas negras y la pesca sin control."*<sup>1</sup>

Además, el Humedal Bahía de Panamá ostenta un estatus internacional de gran relevancia, siendo reconocido como un Área Importante para Aves (IBA) de importancia mundial. Asimismo, forma parte de la Red Hemisférica de Reservas de

---

<sup>1</sup> Servicio de Información sobre Sitios Ramsar. Enlace consultable en: <https://rsis.ramsar.org/es/rsis/1319>

Aves Playeras y representa el enclave más significativo en Centroamérica para estas especies aviares.

**SEGUNDO:** Que la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 establece en su artículo 12 lo siguiente:

*“Artículo 12. La Autoridad Nacional del Ambiente **elaborará el Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá, en un plazo no mayor de dos años, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley**, en coordinación con el Comité Nacional de Humedales de Panamá, organismo interinstitucional, interdisciplinario y órgano asesor del Gobierno Nacional y la sociedad civil panameña en materia de humedales, y aquellos actores que puedan contribuir a su elaboración.” (Énfasis añadido)*

A pesar de lo anterior, ha transcurrido mucho más del plazo de dos años sin que el Ministerio de Ambiente (anterior Autoridad Nacional del Ambiente) elabore y apruebe el Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá.

**TERCERO:** Que con el fin de coordinar la realización de una serie de actividades que fuesen beneficiosas para la conservación del área protegida, el Ministerio de Salud (en adelante “MINS”) y el Ministerio de Ambiente (en adelante “MIAMBIENTE”) suscribieron Convenio de Cooperación de fecha de 24 de enero de 2017, publicado en la Gaceta Oficial 28270. Como se detalla en su parte motiva, dicho Convenio y sus actividades en pro del área protegida tienen su fundamento en obligaciones establecidas por la Resolución DIEORA IA-119- 2006 de 23 de noviembre de 2006, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría III para la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, un proyecto del Ministerio de Salud que se ubicó dentro del Humedal Bahía de Panamá. Uno de los compromisos del MINS establecidos dentro de este convenio era la “Elaboración del Plan de Manejo de la RVSSRHBP”<sup>2</sup>.

**CUARTO:** Que en 2018 el MINS lanzó el acto público 2018-0-12-0-08-LV-024080 para la “ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE SITIO RAMSAR HUMEDAL BAHÍA DE PANAMÁ”, con un precio de referencia de B/.500,000.00, sin embargo, este acto fue declarado desierto. Tres años después, en el 2021 el MINS lanzó nuevamente en dos ocasiones el acto público 2021-0-12-0-08-LP-032984 para contratar el “SERVICIO DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE SITIO RAMSAR HUMEDAL BAHÍA DE PANAMÁ” con un precio de referencia de B/.100,000.00, una disminución sustancial del presupuesto asignado que limitó el alcance y rigurosidad del Plan. Este último acto público resultó adjudicado a la empresa CONSULTORES ECOLÓGICOS, S.A. quien suscribió el Contrato No. UCP-SP-CC-CAF-02-2021 el 4 de agosto de 2021, por el monto total de B/. 95,123.00. Todos estos actos públicos están accesibles en el portal de contrataciones públicas PanamaCompra.

**QUINTO:** Que en las entrevistas entre CONSULTORES ECOLÓGICOS, S.A. y miembros de sociedad civil y actores interesados, CIAM advirtió de la obligatoriedad de un

---

<sup>2</sup> RVSSRHBP es un acrónimo de Refugio de Vida Silvestre y Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá.

rol activo del Comité Nacional de Humedales en la elaboración del Plan de Manejo conforme al artículo 12 de la Ley 1 de 2015 y un proceso de consultas que atendiera los estándares internacionales.

**SEXTO:** Que para apoyar el proceso de construcción del Plan de Manejo, en septiembre de 2022, CIAM gestionó la celebración de talleres comunitarios en Chimán y Unión Santeña, y colaboró con la celebración de un taller en Chepo, corregimientos rurales cuyo territorio forma parte del área protegida, con el fin de permitir la participación de habitantes y comunidades próximas al Humedal Bahía de Panamá en el diseño de su Plan de Manejo, grupos en situación de vulnerabilidad que ameritan medidas adicionales que remuevan sus barreras a la participación conforme al artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe ("Acuerdo de Escazú")<sup>3</sup>. CIAM presentó un Informe de Resultados y Relatoría de Talleres Comunitarios a CONSULTORES ECOLÓGICOS, S.A. y MIAMBIENTE, y personal de ambas entidades participó en los talleres comunitarios. Sin embargo, nuestra organización no tiene claro que las conclusiones de estos talleres hayan sido consideradas en la versión final del Plan de Manejo.

**SÉPTIMO:** Que CIAM fue invitado por MIAMBIENTE a presentar comentarios y observaciones sobre los productos de CONSULTORES ECOLÓGICOS, S.A. y así lo hizo en múltiples ocasiones. Las principales preocupaciones de CIAM sobre los productos versan sobre una zonificación sin fundamentos técnicos que permitiría reducir el área protegida y varios cambios de uso de suelo contrarios al Principio de No Regresión Ambiental, la Constitución y la Ley; un modelo de gobernanza débil y sin sustento en la realidad de las partes interesadas del Humedal Bahía de Panamá, entre otros. A la fecha desconocemos cómo esas observaciones fueron consideradas en la versión final del Plan de Manejo.

**OCTAVO:** Que, ante la demora en la aprobación del Plan de Manejo, CIAM solicitó una cortesía de sala ante el Comité de Humedales. Esta cortesía de sala se otorgó en reunión del Comité de Humedales de 23 de febrero de 2023, en la que MIAMBIENTE (que también actúa como presidente del Comité) se comprometió a someter una propuesta del Plan de Manejo a consideración del Comité, para luego iniciar un proceso de consulta pública. Sin embargo, esto no ha sucedido.

**NOVENO:** Que el Humedal Bahía de Panamá sigue recibiendo impactos y amenazas que difícilmente pueden ser frenadas o atendidas cuando no cuenta con un Plan de Manejo que ordena las actividades y usos, establece mecanismos de monitoreo y vigilancia, y asigna un presupuesto para el manejo del área protegida. Por mencionar algunos de estos impactos y amenazas, nos referimos a

---

<sup>3</sup> El Acuerdo de Escazú fue ratificado por Panamá a través de la Ley 125 del 4 de febrero de 2020.

la invasión de tierras dentro del área protegida, la extracción ilegal de arena y la contaminación por residuos sólidos<sup>4</sup>.

**DÉCIMO:** A las amenazas del Humedal Bahía de Panamá, se sumaron en 2023 dos iniciativas legislativas presentadas recientemente en la Asamblea Nacional de Diputados, que buscaban permitir la realización de proyectos y actividades incompatibles con la conservación del humedal, sus ecosistemas inundables y su rol como zona para la reproducción de especies, tales como la ampliación del Aeropuerto de Tocumen hacia el humedal y la permisión de pesca industrial en su zona marina-costera.<sup>5</sup> Se trata de los proyectos de ley No. 1106 “Que modifica la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 Que declara área protegida al refugio de vida silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá” y No. 1107 “Por medio del cual modifica los artículos 4 y 17 de la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 Que declara área protegida al refugio de vida silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá”<sup>6</sup>. La primera de estas iniciativas fue retirada por su proponente y la segunda no logró la aprobación en los tres debates antes del final de la legislatura correspondiente, pero podrían ser nuevamente presentados ante el interés de diversos actores por lograr dichas reformas.

**DÉCIMO PRIMERO:** Que la postergación de un Plan de Manejo, instrumento clave para la gestión ambiental, afecta gravemente al Humedal Bahía de Panamá y a sus ecosistemas, así como los beneficios que podría generar en materia de investigación científica, educación ambiental y turismo ecológico. El Plan de Manejo también es crucial, pues solo posterior a su aprobación es que podrían ejecutarse las obras que el Ministerio de Salud está obligado a construir, ya que así lo establece la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 en su artículo 17, numeral 8.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Que Panamá ratificó la Convención Ramsar (Ley 6 de 3 de enero de 1989) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley 2 de 12 de enero de 1995) que establecen los compromisos de los países partes de elaborar e

---

<sup>4</sup> TVN Noticias, 7 de julio de 2022 ‘*Invasores en áreas protegidas de la bahía de Panamá deben ser desalojados, advierte abogada*’ Disponible en: [https://www.tvn-2.com/nacionales/ambiente-desalojo-invasores-humedales-protegidas-video\\_1\\_1990873.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/ambiente-desalojo-invasores-humedales-protegidas-video_1_1990873.html)

La Prensa, 30 de junio de 2022. “Ministerio de Ambiente detecta a funcionarios del MOP en invasión de área protegida” Disponible en: <https://www.prensa.com/sociedad/ministerio-de-ambiente-detecta-a-funcionarios-del-mop-en-invasion-de-area-protegida/>

La Prensa, 23 de junio de 2023 “Policía aprehende a personas por extracción ilegal de arena” Disponible en: <https://www.telemetro.com/nacionales/policia-aprehende-personas-extraccion-ilegal-arena-n5894736>

La Prensa, 8 de junio de 2015 ‘*Traficantes de arena se adueñan de zona protegida*’ Disponible en: [https://www.prensa.com/impresapanorama/Traficantes-arena-adueñan-zona-protegida\\_0\\_4227327325.html](https://www.prensa.com/impresapanorama/Traficantes-arena-adueñan-zona-protegida_0_4227327325.html)

<sup>5</sup> TVN, 12 de enero de 2024. “Humedales de la bahía de Panamá están en peligro por dos iniciativas legislativas”. Disponible en: [https://www.tvn-2.com/nacionales/humedales-bahia-panama-peligro-iniciativas-legislativas\\_1\\_2101650.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/humedales-bahia-panama-peligro-iniciativas-legislativas_1_2101650.html)

La Prensa, 15 de octubre de 2023 ‘*Bahía de Panamá: 200 hectáreas de manglar, en peligro por la expansión de proyectos estatales*’ Disponible en: <https://www.prensa.com/sociedad/bahia-de-panama-200-hectareas-de-manglar-en-peligro-por-la-expansion-de-proyectos-estatales/>

<sup>6</sup> Disponibles en:

<http://sistemas.asamblea.gob.pa:8000/segLegis/viewsPublico/SeguimientoLegislativo>

implementar instrumentos de planificación y gestión para manejar humedales y áreas protegidas, respectivamente. Al designar el Humedal Bahía de Panamá como un Sitio Ramsar y área protegida bajo la categoría de Refugio de Vida Silvestre pero no darle ningún tipo de manejo, el país incumple estos compromisos internacionales. Citamos para ilustrar artículos de ambos convenios:

*“Artículo 3*

- 1. Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.” Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*

*“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;*
- c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;*
- d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;*
- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;*

*[...]” Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)*

**DÉCIMO TERCERO:** Que en mayo de 2019, María Gabriella Dutari y Luisa Pilar Araúz Arredondo presentaron una Comunicación Ambiental ante la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental (SALA) del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y Los Estados Unidos (TPC EEUU-Panamá), por el incumplimiento de la República de Panamá en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, referente al desarrollo del Plan de Manejo para el Refugio de Vida Silvestre Humedal Bahía de Panamá, que en ese entonces no se había comisionado ni elaborado. La Comunicación está identificada con el No. SALA-CA-PMA/001/2019 y fue denominada “Humedal Bahía de Panamá”.

**DÉCIMO CUARTO:** En la Comunicación No. SALA-CA-PMA/001/2019 el Secretariado estableció a través de su Determinación 003/2019 de 13 de noviembre de 2019 **no recomendar** la elaboración de un expediente de hechos siendo que el procedimiento administrativo para la elaboración del Plan de Manejo, se encontraba en desarrollo. Citamos para ilustrar:

*“Luego de analizados los argumentos tanto de las peticionarias como de la Parte, la Secretaría advierte que como fue expuesto en la Comunicación, transcurrió el término de 2 años previsto por la ley 1 de 2 de febrero de 2015 que crea el Área Protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá para la elaboración del Plan de Manejo de dicho sitio.*

*La Secretaría advierte igualmente, que conforme a la documentación aportada por las peticionarias así como la aportada por la Parte, se realizaron gestiones para iniciar el proceso de elaboración del Plan de Manejo del área protegida, gestiones que han sido retomadas por las Instituciones responsables en la nueva administración gubernamental.”*

**DÉCIMO QUINTO:** Que el Centro de Incidencia Ambiental de Panamá lleva más de una década sumándose a los esfuerzos para la conservación de los inigualables valores ecológicos del Humedal Bahía de Panamá y los servicios ambientales que estos generan para las comunidades cercanas a él, el país y el mundo, en particular abogando por la implementación de un plan para su manejo y gestión.<sup>7</sup>

**DÉCIMO SEXTO:** Que es aparente que a pesar de que las instituciones responsables en el pasado hayan retomado las gestiones para la elaboración del Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá, lo han hecho a un ritmo sumamente ralentizado, cada vez más alejado de los plazos establecidos por la normativa panameña. Cinco años después de esa primera Comunicación ante SALA, el Humedal Bahía de Panamá todavía carece de un Plan de Manejo aprobado a través de Resolución y publicado en Gaceta Oficial que establezca zonificación, acciones de manejo y administración, uso público y presupuesto necesarios para la puesta en valor y conservación del área protegida. Por todas las anteriores razones, consideramos necesario y viable presentar nuevamente un Comunicación ante SALA TPC EEUU-Panamá sobre el Humedal Bahía de Panamá y su Plan de Manejo para que se evalúe la apertura de un Expediente de Hechos.

## **II. PRUEBAS**

1. Reporte de Resultados y Lecciones Aprendidas del *Foro Humedal Bahía de Panamá* realizado el 28 de julio de 2021, elaborado por CIAM.

---

<sup>7</sup> Ver Prueba 1, Reporte de Resultados y Lecciones Aprendidas del *Foro Humedal Bahía de Panamá* realizado el 28 de julio de 2021, elaborado por CIAM.

2. Informe de Resultados y Relatoría de Talleres Comunitarios Talleres: Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá (RVSSRHBP) elaborado por Carmen Contreras, Consultor. Septiembre 2022
3. Nota de CIAM del 11 de noviembre de 2022 dirigida a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente, referente al Borrador del Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá.
4. Informe sobre el Borrador del Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá preparado por Edgar Araúz, consultor externo de CIAM.
5. Nota CIAM-001-2023 de 6 de enero de 2023, dirigida al Director de Áreas Protegidas y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente, con consideraciones de CIAM.
6. Nota CIAM-002-2024 de 16 de enero de 2024, dirigida a la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional, en referencia al Proyecto de Ley 1106 "Que modifica la Ley 1 de 2 de febrero de 2015, Que declara área protegida el Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá".
7. Nota CIAM 004P-2024 de 12 de marzo de 2024, dirigida a la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional, en referencia al Proyecto de Ley 1107 "Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 17 de la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 Que declara área protegida al Refugio de Vida Silvestre Ramsar Humedal Bahía de Panamá".

Panamá, a la fecha de su presentación.

  
**JOANA ANABEL ABREGO GARCÍA**  
Cédula 8-783-248

  
**MARI HELENA CASTILLO MARISCAL**  
Cédula 8-906-2243