

Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá

Comunicación No.: SALA-CA-PMA/001/2024

Determinación No. 001/2024 Fecha: 22 de julio de 2024.

Determinación No.001/2024 relativa a la verificación de cumplimiento del Artículo 17.8 numeral 2 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá (TPC EE.UU.-Panamá).	
Comunicación No.: SALA-CA-PMA/001/2024 Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá	Fecha de recepción: 21 de junio de 2024
Peticionario(a)/signatario (a) de la Comunicación:	Joana Anabel Abrego García Cédula: 8-783-248 Mari Helena Castillo Mariscal Cédula: 8-906-2243 Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM) Ficha: SC 30194, Documento: 1568908 Sección de Personas Comunes del Registro Público de Panamá.
Generales de las remitentes	Dirección: Ciudad de Panamá, Corregimiento de San Francisco, Urbanización Nuevo Paitilla, calle 59E, Dúplex No. 25. Sede de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Teléfono: 236-0866 Correo electrónico: jabrego@ciampanama.org ; mcastillo@ciampanama.org Website: www.ciampanama.org
País Parte: Panamá	

I. Introducción

El 21 de junio de 2024, Joana Anabel Abrego García y Mari Helena Castillo Mariscal, apoderadas especiales del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) presentaron vía correo electrónico una Comunicación ante la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental del Tratado de Promoción Comercial entre Los Estados Unidos y Panamá (SALA TPC EE.UU.-Panamá), en la que aseveran que el Gobierno de Panamá está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Conforme al Artículo 17.8 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá, se establece el procedimiento de Comunicaciones relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental por medio del cual, *“cualquier persona de una Parte podrá remitir comunicaciones que aseveren que una Parte está*

incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Dichas comunicaciones serán dirigidas a una secretaría u otro organismo apropiado ("secretariado"), que las Partes designen"¹.

Atendiendo al numeral 2 del precitado artículo 17.8, y a la sección 5 del Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones, corresponde al Secretariado verificar el contenido de la Comunicación presentada y determinar si cumple con los requisitos establecidos por el Tratado. Si se determina que la Comunicación cumple los requisitos establecidos, se procederá a analizar si la misma amerita la solicitud de respuesta a la Parte, siguiendo los parámetros del numeral 4 del artículo 17.8.

II. Resumen del contenido de la Comunicación presentada

En la Comunicación, que ha sido identificada con el No. SALA-CA-PMA/001/2024 denominada "Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá", las remitentes aseveran conforme a las disposiciones del Capítulo 17 del TPC EE.UU.– Panamá, artículo 17.8, que el Gobierno de Panamá ha incurrido en incumplimiento en la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental en lo que respecta a la Ley 1 de 2 de febrero de 2015² que declara área protegida al Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá.

En la descripción de hechos, las remitentes aseveran que *"El Humedal Bahía de Panamá es una importante área protegida, hábitat para especies de aves migratorias"*. Dentro de las características ambientales que mencionan como mérito para el fortalecimiento de la protección de esta área están las siguientes: *"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... 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 la 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..."*.

Adicional a lo anterior, se menciona que el sitio es un humedal de importancia internacional designado por Panamá bajo la Convención Ramsar³, es un Área Importante para Aves (IBA) y forma parte de la Red Hemisférica de Reservas de Aves Playeras.

Continúan describiendo las remitentes en su comunicación, que el artículo 12 de la Ley 1 de 2 de febrero de 2015, establece que: *"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*

¹ El artículo 17.8 numeral 1 sobre Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental. Capítulo 17. TPC Panamá –E.E.U.U.

² Publicada en Gaceta Oficial No. 27,717 de 9 de febrero de 2015.

³ Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas ("Convención de Ramsar"), aprobada en Panamá por la Ley 6 de 3 de enero de 1989, publicada en Gaceta Oficial No. 21,211 de 12 de enero de 1989.

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” sobre el contenido de este artículo señalan que: “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”⁴.

Aseveran las remitentes que el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), suscribieron un Convenio de Cooperación⁵ para realizar actividades beneficiosas para la conservación del área protegida. Estas actividades se fundamentan en las obligaciones de la Resolución DIEORA IA-119-2006 que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, proyecto que se ubica dentro del Humedal Bahía de Panamá. Uno de los compromisos del MINSAL dentro del convenio, era la “Elaboración del Plan de Manejo de la RVSSRHBP”⁶.

Las remitentes manifiestan también en el texto de su Comunicación que el MINSAL lanzó actos públicos para contratar servicios de consultoría para la elaboración del Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, pero que el monto ofrecido para este trabajo en el 2018 fue de B/.500,000.00 y en el 2021 disminuyó a B/.100,000.00, lo que según afirman, limitó el alcance y rigurosidad del plan. El último acto público fue adjudicado a la empresa Consultores Ecológicos, S.A. en agosto de 2021, y se suscribió el Contrato No. UCP-SP-CC-CAF-02-2021, por un monto total de B/. 95,123.00⁷.

Aseveran las remitentes que la empresa Consultores Ecológicos, S.A., realizó entrevistas a miembros de la sociedad civil y actores interesados, y que en dichas entrevistas el CIAM “advirtió de la obligatoriedad de un rol activo del Comité Nacional de Humedales en la elaboración del Plan de Manejo” esto conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1 de 2015. Que adicional a lo anterior y para apoyar el proceso de elaboración del Plan de Manejo, en septiembre de 2022, CIAM gestionó talleres comunitarios en corregimientos rurales dentro del área protegida (Chimán, Unión Santeña y Chepo) a fin de permitir la participación de los habitantes de estas áreas en situación de vulnerabilidad. Producto de estos talleres CIAM presentó a la empresa y al MiAmbiente un Informe de Resultados y Relatoría, sin embargo, la organización “no tiene claro que las conclusiones de estos talleres hayan sido consideradas en la versión final del Plan de Manejo”⁸.

Adicionalmente las remitentes señalan que el CIAM envió comentarios y observaciones sobre los productos de la consultoría, destacando entre sus principales preocupaciones: “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

⁴ Resumen de los hechos PRIMERO y SEGUNDO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá.

⁵ Convenio de Cooperación No. S/N de martes 24 de enero de 2017, entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Salud, para ejecutar los proyectos que se desarrollen en el área protegida, Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá y/o en su zona de amortiguamiento, publicado en la gaceta oficial No. 28,270 de 3 de mayo de 2017.

⁶ Resumen del hecho TERCERO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá

⁷ Resumen del hecho CUARTO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá

⁸ Resumen de los hechos QUINTO y SEXTO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá

gobernanza débil y sin sustento en la realidad de las partes interesadas del Humedal Bahía de Panamá...". Igualmente señalan que desconocen si esas observaciones fueron consideradas en la versión final del Plan de Manejo. Ante el retraso en la aprobación del Plan, se solicitó cortesía de sala en la reunión del Comité Nacional de Humedales, la cual se celebró en febrero de 2023, en dicha reunión el MiAmbiente se comprometió a someter a la consideración del Comité una propuesta del Plan de Manejo e iniciar posteriormente un proceso de consulta pública, pero que esto no ha ocurrido⁹.

Manifiestan las remitentes que el Humedal Bahía de Panamá, recibe impactos y amenazas como la invasión de tierras, la extracción ilegal de arena y la contaminación por residuos sólidos, ello ante la falta de un Plan de Manejo que ordene sus actividades y usos. Que a las mencionadas amenazas se sumaron en 2023 dos iniciativas legislativas con el propósito de modificar la ley 1 de 2015 y con ello permitir la realización de proyectos y actividades incompatibles en el humedal. Aunque una de estas iniciativas fue retirada y la otra no logró su aprobación, aseveran que propuestas como estas podrían presentarse nuevamente y que la postergación de un Plan de Manejo afecta gravemente al Humedal Bahía de Panamá¹⁰.

Aseveran las remitentes que Panamá ratificó la Convención Ramsar y la Convención sobre la Diversidad Biológica¹¹ que establecen compromisos para los países partes de elaborar e implementar instrumentos de planificación y gestión para manejar humedales y áreas protegidas. Afirman que la designación del Humedal Bahía de Panamá como Sitio Ramsar y Área Protegida (Refugio de Vida Silvestre) sin darle un tipo de manejo, hace que el país incumpla con estos compromisos.

Las remitentes concluyen indicando que en el año 2019 fue presentada una Comunicación ante la SALA TPC EE.UU.- Panamá por la falta de aplicación de la legislación ambiental por parte del gobierno de Panamá con relación al desarrollo del Plan de Manejo para el Refugio de Vida Silvestre Humedal Bahía de Panamá. En esa oportunidad el Secretariado determinó no recomendar la elaboración de un expediente de hechos ya que el procedimiento administrativo para la elaboración del Plan de Manejo se encontraba en desarrollo y se iniciaron las gestiones para iniciar el proceso de elaboración. Sin embargo, afirman las remitentes que aunque las instituciones retomaron las gestiones para la elaboración del Plan, cinco años después de la presentación de esa Comunicación, el Humedal 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 lo que estimaron viable presentar nuevamente una Comunicación ante la SALA TPC EE.UU. – Panamá¹².

⁹ Resumen de los hechos SÉPTIMO y OCTAVO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá.

¹⁰ Resumen de los hechos NOVENO, DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá.

¹¹ Ley 6 de 3 de enero de 1989 y Ley 2 de 12 de enero de 1995 respectivamente.

¹² Resumen de los hechos DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO CUARTO, DÉCIMO QUINTO y DÉCIMO SEXTO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá.

Las remitentes aportan una serie de documentos como pruebas de lo afirmado en su escrito de Comunicación, siendo los siguientes:

1. Copia simple del Reporte de Resultados y Lecciones Aprendidas del Foro Humedal Bahía de Panamá realizado el 28 de julio de 2021, elaborado por CIAM.
2. Copia simple del 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. Copia simple de nota 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. Copia simple del Informe sobre el Borrador del Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá preparado por Edgar Araúz, consultor externo de CIAM.
5. Copia simple de 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. Copia simple de 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. Copia simple de 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 Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá".

III. Análisis de los requisitos de la Comunicación

Corresponde a la Secretaría verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el numeral 2 del artículo 17.8 del Tratado, el cual a la letra dispone:

*"17.8 Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental:
... 2. El secretariado podrá considerar una comunicación bajo este Artículo, si el secretariado encuentra que:*

- a. Se presenta por escrito ya sea en inglés o español;*
- b. Identifica claramente a la persona que presenta la comunicación;*
- c. Proporciona información suficiente que permita al secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;*
- d. Parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria*
- e. Señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y si la hay, la respuesta de la Parte; y*
- f. La presenta una persona de una Parte."*

Verificación de cumplimiento de los requisitos dispuestos por el Artículo 17.8 numeral 2, del TPC Panamá – EE.UU. para la presentación de Comunicaciones Ambientales.			
Requisito	Cumple	No cumple	Justificación

<p>a. Se presenta por escrito ya sea en inglés o español;</p>	<p>X</p>		<p>La Comunicación, así como los documentos que han sido aportados como pruebas, fueron presentados por escrito, en idioma español y enviados vía correo electrónico.</p>
<p>b. Identifica claramente a la persona que presenta la comunicación;</p>	<p>X</p>		<p>Las remitentes se identifican debidamente como Joana A. Abrego G. y Mari H. Castillo M., y aportan Poder Especial que les fuera conferido por el representante legal del CIAM. Indican su número de cédula de identidad personal, los datos de la organización que representan, su dirección física (domicilio), direcciones de correo electrónico, y número de teléfono en donde se le puede ubicar.</p>
<p>c. Proporciona información suficiente que permita al secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;</p>	<p>X</p>		<p>Además de la Comunicación escrita, el remitente adjunta una serie de documentos preparados por el CIAM y consultores externos, que describen las aseveraciones planteadas en la Comunicación.</p> <p>Se estima que la información aportada es suficiente para que la Secretaría pueda revisar el fondo de la Comunicación en torno a la situación que la motiva, en este caso la falta de aplicación de la legislación ambiental en cuanto a la elaboración del Plan de Manejo del área protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá.</p>
<p>d. Parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;</p>	<p>X</p>		<p>En la Comunicación enviada, las remitentes mencionan la legislación ambiental que estiman se está incumpliendo en cuanto a su aplicación efectiva por la Parte, en relación con los hechos</p>

			<p>descritos en el contenido y que se pueden verificar con las pruebas aportadas.</p> <p>En el texto que desarrolla la Comunicación, no se menciona ninguna actividad comercial o industrial por lo que se descarta la premisa de hostigamiento por parte de las remitentes.</p>
<p>e. Señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y si la hay, la respuesta de la Parte;</p>	X		<p>Además de la descripción de hechos expuesta, las remitentes adjuntaron como pruebas documentales de la Comunicación copias simples de notas e información dirigida al MiAmbiente dentro del proceso de elaboración del Plan de Manejo en donde plantean sus preocupaciones y comentarios con respecto al proceso. Se observa en una de las notas que el CIAM responde a requerimiento del MiAmbiente, por lo que se evidencia que se encuentran en conocimiento previo de los hechos.</p>
<p>f. La presenta una persona de una Parte</p>	X		<p>Tal y como se evidencia en la descripción de datos generales de la Comunicación, las remitentes son de nacionalidad panameña, así como la organización que representan tiene registro en Panamá, por tanto, pertenecen a una de las Partes del Tratado.</p>

IV. Determinación del Secretariado

Luego de evaluado el contenido de la Comunicación presentada por las remitentes, y verificado el cumplimiento de los requisitos de forma para su admisibilidad conforme al numeral 2 del artículo 17.8 del Tratado, la Secretaría en cumplimiento de sus funciones por este medio **DETERMINA** que la Comunicación **CUMPLE** con los requisitos dispuestos.

Atendiendo a lo anterior, la Secretaría procederá a **ANALIZAR** el fondo del contenido de la solicitud para determinar si la misma amerita solicitar una respuesta de la Parte, según lo dispone el numeral 4 del artículo 17.8 del Tratado.

NOTIFÍQUESE al remitente y al Consejo de Asuntos Ambientales para los fines previstos en el Capítulo 17, Ambiental del TPC E.E.UU-Panamá. y el Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones.



Bethzaida E. Carranza Ch.
Directora Ejecutiva.

