

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

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

Determinación No. 003/2024

Fecha: Jueves 14 de noviembre de 2024

Determinación No.003/2022 relativa al análisis para determinar si la Comunicación presentada en relación con la respuesta de la Parte, amerita recomendar que se elabore un expediente de hechos de conformidad con las disposiciones de los artículos 17.8 numeral 5 y 17.9 numerales 1, 2 y 3 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá (TPC EEUU-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/signatario 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.
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

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.

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.

Atendiendo a lo anterior el lunes 22 de julio de 2024, se emitió la Determinación No. 001/2024 la cual, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de forma establecidos, determinó la admisión de la Comunicación presentada, y se procedió al análisis del contenido de fondo.

A través de la Determinación No. 002/2024 de 29 de julio de 2024, se verificó el cumplimiento de los requisitos de fondo de la Comunicación y se determinó solicitar respuesta de la Parte. La Parte remitió su respuesta dentro del término correspondiente el día 30 de septiembre de 2024, por lo que corresponde el análisis del contenido de la respuesta enviada, para determinar si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos conforme al procedimiento del Capítulo Ambiental del Tratado.

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.

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. Esta Convención forma parte de los Acuerdos Cubiertos por el Anexo 17.2 del Capítulo 17, Ambiental del TPC EE.UU. – Panamá.

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 Panamá⁴, 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 las remitentes 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”⁵.*

Aseveran las remitentes que el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), suscribieron un Convenio de Cooperación⁶ 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”⁷.*

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/. 95,123.00⁸.

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.

⁴ El Comité Nacional de Humedales de Panamá, se establece a través de la Resolución No. AG-0038-2007 de 1 de febrero de 2007, como *“organismo inter-institucional, inter-disciplinario y órgano asesor del Gobierno Nacional y la sociedad civil panameña en materia de humedales, en la implementación de la Política Nacional de Humedales y en la aplicación de la Convención Ramsar en el país”*.

⁵ Resumen de los hechos PRIMERO y SEGUNDO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá.

⁶ El 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, se encuentra publicado en la gaceta oficial No. 28,270 de 3 de mayo de 2017.

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

⁸ Resumen del hecho CUARTO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá

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”⁹.

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 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 ocurrido¹⁰.

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 sólidos¹¹, 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 Panamá¹².

Aseveran las remitentes que Panamá ratificó la Convención Ramsar y la Convención sobre la Diversidad Biológica¹³ 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 Panamá¹⁴. En esa oportunidad el Secretariado determinó no recomendar la

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

¹⁰ Resumen de los hechos SÉPTIMO y OCTAVO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá.

¹¹ Se aportan al pie del texto de la Comunicación enlaces de noticias vía electrónica que ilustran algunos de estos eventos a manera de ejemplos.

¹² Resumen de los hechos NOVENO, DÉCIMO y DÉCIMO PRIMERO de la Comunicación Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá.

¹³ Ley 6 de 3 de enero de 1989 y Ley 2 de 12 de enero de 1995 respectivamente.

¹⁴ La información recibida sobre la Comunicación No. SALA-CA-PMA/001/2019 “Humedal Bahía de Panamá”, puede encontrarse en la página web: www.sala-seem.org sección de Comunicaciones. Enlace: <https://sala-seem.org/comunicaciones-expedientes-de-hechos/comunicaciones.html>

elaboración de un expediente de hechos ya que el procedimiento administrativo para la elaboración del Plan de Manejo se encontraba en desarrollo y se dieron 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. – Panamá¹⁵.

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 CIAM¹⁶.
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 2022¹⁷.
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 Panamá¹⁸.

¹⁵ 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.

¹⁶ Este documento reúne conclusiones y comentarios de actores interesados en el desarrollo del Plan de Manejo del Área Protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá. Como lo narra el contenido del documento, estos insumos fueron levantados tomando en consideración que se estaba próximo al inicio del proceso de elaboración del Plan de Manejo del área protegida (en 2021) y esta información y preocupaciones podían ser de apoyo para ese trabajo. Dentro de las principales conclusiones del reporte, se encuentran el hecho de que el Plan se elaborara con el Comité Nacional de Humedales y actores relacionados, que se tomara en cuenta el estatus de Sitio Ramsar y con ello los requerimientos de la Convención, que el área marina, incluyendo sus recursos pesqueros, reciban igual atención que el área terrestre y que se puedan dar cambios de uso de suelo que puedan afectar al área protegida. A lo largo del documento se describe cómo y porqué se llegó a esas conclusiones.

¹⁷ Este documento describe el resultado de los talleres que se gestionaron por parte del CIAM para apoyar el proceso de elaboración del Plan de Manejo del área protegida RVSSRHBP. Dichos talleres se realizaron en las áreas de Chimán, Unión Santeña y Chepo, para facilitar la participación de personas dentro de los tres distritos que comparten el área protegida (Panamá, Chepo y Chimán) y así reunir información sobre sus realidades. Los talleres se abordaron enfocados particularmente en el uso del recurso (marino-terrestre), la visión deseada para el área donde desarrollan sus actividades, participación de la comunidad en la toma de decisiones del área protegida y se crearon árboles de problemas. El taller realizado en Chepo *“constituyó el primer Taller participativo contemplado como parte del proceso de Elaboración del Plan de Manejo de la Bahía de Panamá”*.

¹⁸ En esta nota de 11 de noviembre de 2022 el CIAM remite a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente los comentarios que le fueron solicitados luego de la revisión de los productos de la consultoría de elaboración del Plan de Manejo, mismos que fueron preparados a través del análisis de un experto externo especialista en conservación, manejo de vida silvestre y áreas protegidas. Igualmente hace énfasis sobre su preocupación en cuanto a lo que señalan como *“incompatibilidad del producto presentado con los requerimientos del pliego de cargos y la legislación vigente, en particular en lo atinente a la zonificación del área protegida”*.

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 CIAM¹⁹.
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. Resumen del contenido de la respuesta de la Parte

Conforme a la Determinación No. 002/2024 de 29 de julio de 2024, visto que la Comunicación presentada cumplió con todos los requisitos de forma y fondo, el secretariado determinó que había mérito para solicitar respuesta a la Parte y atendiendo al procedimiento le fue remitida formalmente dicha solicitud a través de Nota SALA No. 011-2024 presentada formalmente al Ministerio de Ambiente, representante de la Parte en temas ambientales, el día 30 de julio de 2024.

Que el numeral 5 del artículo 17.8 dispone lo siguiente:

*“17.8 Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental:
... 5. La parte notificará al secretariado en un plazo de 45 días o en circunstancias excepcionales y notificando al secretariado, en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:*

- a. *Si el asunto particular es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el secretariado no continuará con el trámite; y*
- b. *Cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:*
 - i. *Si el asunto en cuestión ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo;*
 - ii. *Si hay recursos al alcance de los particulares relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona que presenta la comunicación y si se ha acudido a ellos; o*
 - iii. *Información relativa a actividades de creación de capacidades de relevancia desarrolladas bajo el ACA²⁰”.*

¹⁹ En esta nota de 6 de enero de 2023, el CIAM da respuesta a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente en cuanto a solicitud de evaluación del Borrador Final del Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá. Entre los comentarios señalan que “en lugar de mejorar la zonificación planteada... desmejore aún más la protección del área, concediendo el beneplácito para la ampliación del Aeropuerto Internacional de Tocumen dentro de los límites del área protegida, al proponer una asignación de uso de suelo específicamente para permitir la construcción de dicha obra”, según describen en la nota esta zonificación no solo es contraria al Principio de No Regresión Ambiental, sino que se dicta sin fundamento, sin analizar las alternativas disponibles y posibles impactos.

²⁰ Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA).

Que, en desarrollo de esta disposición del Tratado, el Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental, establece en su Sección 5 que: *“... La Parte deberá remitir su respuesta por escrito a la Secretaría en un plazo de 45 días calendarios a partir de la fecha en que la Secretaría presente la solicitud o en circunstancias excepcionales no más de 60 días calendarios después de la entrega de la solicitud. Después de recibida la respuesta de la Parte o transcurrido el plazo para la respuesta, la Secretaría considerará si la comunicación justifica que se elabore un expediente de hechos y publicará su respuesta en la página web de la Secretaría”*.

Atendiendo a la fecha de envío de la solicitud de respuesta a la Parte, el término para la recepción de esta vencía el día 13 de septiembre de 2024. Conforme a lo establecido por el procedimiento, la Parte a través de nota OCTI-111-2024 remitida por la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Ambiente, solicitó en tiempo oportuno la extensión del término a 60 días señalando que se estaba validando y recopilando información para emitir la respuesta, gestiones que se tardaron debido a cambios en los procedimientos internos de las direcciones nacionales del Ministerio. Tomando en cuenta la justificación planteada, se extendió el término de 15 días solicitado, fijándose como nueva fecha final de entrega de respuesta, el día 30 de septiembre de 2024.

Dentro del término establecido, la Parte envió a manera de respuesta la nota DM- N- 0597-2024 la cual según lo refiere su texto, adjunta *“los documentos que dan fe de la gestión que ha realizado el Ministerio de Ambiente, para elaborar el Plan de Manejo del área protegida Refugio de Vida Silvestre Humedal Bahía de Panamá”*.

El documento adjunto, es el Memorando DAPB-M-1457-2024 en donde la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, dirige respuesta a los Memorandos No. OCTI-134-2024 y OCTI-132-2024 de la Oficina de Cooperación Técnica. Este memorando remite un *“cronológico de los documentos recibidos y del proceso de seguimiento a la elaboración del plan de manejo del área protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá (en adelante RVSSRHBP), que corresponden al expediente DAPB-0313-2022.*

Este memorando dividió su contenido en tres secciones, en la primera sección se refieren de manera general al contenido de la Comunicación, luego se adjunta copia del Convenio de Cooperación No. 011-2022 firmado con el Ministerio de Salud y por último, se adjunta una tabla con la descripción cronológica de documentos y actividades realizadas del 2017 al 2023 relacionadas con la elaboración del Plan de Manejo.

Con respecto al contenido de la Comunicación presentada el memorando describe que tal y como lo señala el artículo 12 de la Ley 1 de 2015, la elaboración del plan de manejo debía darse en un plazo no mayor de dos años, por lo que su plazo límite fue el 9 de febrero de 2017, pero las primeras acciones para ese propósito iniciaron en el año 2018. Que entre 2017 a 2019 el Ministerio de Ambiente elaboró pliegos de cargo para la contratación de una consultoría por un monto de \$500,000.00 para la elaboración del plan de manejo, en donde se estimó conveniente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica al plan,

debido a la complejidad de desarrollo de los terrenos circundantes al RVSSRHBP, pero que esta contratación no pudo ser adjudicada²¹.

Continúa describiendo la respuesta que en 2018 el MiAmbiente dispuso elaborar el Plan de Manejo con los profesionales de la institución, por lo que se realizaron incursiones en campo para levantar la información biológica pero que no fue posible obtener la información requerida *“debido a las múltiples tareas de los funcionarios”*. Posterior a esto, en el año 2020 el MiAmbiente informó al Programa de Saneamiento que se requería disminuir el monto para la elaboración del plan, lo que se hizo sustrayendo de los términos de referencia la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica. Se ajustó el monto para el plan de \$500,000.00 a \$ 100,000.00²².

Se continúa describiendo sobre el proceso de contratación realizado por el MINSA a través del Programa de Saneamiento de la Bahía de Panamá, en donde en abril de 2021 se suscribió contrato con la empresa Consultores Ecológicos Panameños S.A. (CEPSA), que fue refrendado en marzo de 2022, para el *“Servicio de Consultoría para la elaboración del Plan de Manejo del RVSSRHBP”*, por un monto de \$ 95,123.00, dándose orden de proceder en abril de 2022. Según se describe, los términos de referencia establecieron 300 días calendario para el desarrollo del trabajo, más un período de liquidación de 60 días calendario, por lo que la elaboración del plan de manejo se desarrolló entre el 1 de abril de 2022 hasta el 30 de enero de 2023²³.

Se agrega en el texto de la respuesta que el proceso técnico concluyó el 30 de enero de 2023 y que el plan fue aprobado técnicamente por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del MiAmbiente, pero aún no se somete a proceso de consulta pública, por lo que no ha sido aprobado legalmente para su promulgación en Gaceta Oficial.

Señala el texto de la respuesta durante la elaboración del plan de manejo se incluyó un proceso participativo de actores clave que fue apoyado por el Centro de Incidencia Ambiental para aumentar la participación de las comunidades apartadas²⁴.

Continúa la respuesta refiriendo que: *“Los productos de la consultoría se compartieron con diversos actores clave como: los miembros del Comité Nacional de Humedales, el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) asociaciones del sector pesca, sector construcción, instituciones como el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Autoridad de Recursos Acuáticos y a lo interno del Ministerio de Ambiente”* en relación con esto, se menciona que *“El Centro de Incidencia Ambiental y otros actores clave objetaron el plan de manejo, principalmente debido a que la zonificación de la versión final del mismo contempla un área de aproximadamente 300 ha denominada Zona de Uso Especial, la cual en su mayoría contempla la Expansión del Aeropuerto Internacional de Tocumen”*²⁵.

La respuesta describe que el Aeropuerto Internacional de Tocumen solicitó al MiAmbiente que se solicitara a la Convención Ramsar la reducción de los límites

²¹ Puntos 1 y 2 del memorando de respuesta.

²² Puntos 3 y 4 del memorando de respuesta.

²³ Puntos del 5 al 9 del memorando de respuesta.

²⁴ Punto 10 del memorando de respuesta.

²⁵ Puntos 11 y 13 del memorando de respuesta.

del Sitio Ramsar por motivo de interés nacional. Esta solicitud se realizó mediante nota presentada en junio de 2022, en donde a través de un informe de condición ambiental y de sustentación, solicitó 773.4 hectáreas para la ampliación del aeropuerto. Que esta solicitud fue facilitada a los consultores *“para que realizara un análisis de la superficie mínima posible a ser tomada en cuenta dentro de la zonificación del plan sobre la base de que el proyecto es de interés nacional”*. El consultor propuso una superficie para la expansión y el MiAmbiente realizó un análisis legal para solicitar la reducción de límites a la Convención, pero esto no se solicitó²⁶.

La respuesta menciona que el MiAmbiente fue convocado por la Asamblea Nacional para conocer las iniciativas de ley que incluían modificaciones a la Ley 1 de 2015 -ampliación del aeropuerto, ampliación del Corredor Sur, Línea del Metro y abrir la pesca industrial en el área-, pero que no recibieron otros polígonos distintos al del Aeropuerto Internacional de Tocumen²⁷.

Con respecto al Comité Nacional de Humedales, la respuesta señala que el MiAmbiente les propuso en el 2023 *“una agenda de trabajo para mejorar la zonificación del plan de manejo”* con el acompañamiento de la Dirección de Información Ambiental. Se describe que esta Dirección indicó que no contaba con el personal disponible *“por lo que recomendaron que estos trabajos sean realizados por la empresa consultora, sin embargo, el Contrato de Consultoría estaba concluido, razón por la cual no se pudo consensuar una propuesta de zonificación con el Comité de Humedales”*.

Haciendo referencia a lo planteado en el texto de la Comunicación, la respuesta describe que fue *“convocada la participación de los miembros del Comité de Humedales en los talleres organizados por la empresa consultora”*, agrega que la mayoría de sus miembros participaron en la reunión de presentación del equipo consultor y del borrador de Diagnóstico Biológico, Socioeconómico y Cultural del RVSSRHBP. Se señala que se compartieron los productos generados por la consultora con el Comité de Humedales y se recibieron comentarios y que *“el nivel colaborativo entre MiAmbiente y Comité de Humedales definido en la Ley 1 de 2015 que declara el RVSSRHBP para los propósitos del plan de manejo es de coordinación”*.

En respuesta a lo planteado en la Comunicación sobre el presupuesto asignado para la elaboración del Plan de Manejo, la respuesta de la Parte refiere que se disminuyó el monto presupuestado con base a la desestimación realizada por el MiAmbiente para la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica que contemplaba una parte significativa del presupuesto.

Con respecto a la información que fue considerada en la versión final del Plan de Manejo, la respuesta refiere que: *“en el plan de manejo se mencionan los aspectos clave con base en las consultas realizadas con los actores clave. Debido a aspectos contractuales, el trabajo de los consultores se enmarcó en los términos de referencia de la consultoría”*. El texto continúa describiendo que consta en el expediente la nota enviada por el CIAM con las observaciones al borrador del diagnóstico, incorporando también documento de entrevistas realizada a actores clave desde antes de la contratación del servicio de consultoría, *“existe evidencia que la empresa recibió dicha información, no*

²⁶ Puntos 12, 13 y 14 del memorando de respuesta.

²⁷ Puntos 16 y 17 del memorando de respuesta.

obstante, la empresa basó su trabajo a los alcances en los términos de referencia”.

La respuesta concluye la parte narrativa señalando que actualmente se cuenta con el Convenio de Cooperación No.11-2022, celebrado entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Salud, el cual entró en vigencia a partir del 8 de junio de 2023. Se menciona que el compromiso de elaboración del plan de manejo formaba parte del Convenio de 24 de enero de 2017, sin embargo, entre los proyectos que lista este nuevo convenio, se encuentra en primer lugar la elaboración del Plan de Manejo, así como también la señalización y demarcación del RCVSSRHBP, construcción de tres puestos de control y vigilancia, construcción de plataforma de observación para el monitoreo de aves migratorias, entre otros.

En cuanto a este convenio que se adjunta íntegramente a la respuesta, se indica que *“se mantienen recursos a través de los fondos del Programa de Saneamiento de la Bahía de Panamá, se deben lograr los consensos con todos los actores clave del RVSSRHBP y tratar de conciliar los usos actuales y propuestos”.*

Luego de la sección narrativa, la respuesta adjunta de manera íntegra el Convenio de Cooperación No. 011-2022 firmado entre el MiAmbiente 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”.*

Igualmente, se adjuntó una tabla en donde se listan las acciones, notas, correos electrónicos y demás correspondencia que se intercambiaba desde el 2017 hasta el 2023, con respecto al proceso de contratación y elaboración del Plan de Manejo del Área Protegida y una sección del 2024 que lista información que se intercambiaba en torno a la atención de la Comunicación. El contenido de fondo de los documentos listados, describen lo que se ha resumido en las siete páginas iniciales del memorando de respuesta.

IV. Análisis de la Comunicación y la Respuesta de la Parte para determinar sobre el Desarrollo de un Expediente de Hechos.

Corresponde al Secretariado conforme al procedimiento, considerar si luego de analizada la información disponible, la comunicación presentada amerita que se elabore un expediente de hechos, y de ser así informar sobre esta recomendación al Consejo de Asuntos Ambientales.

Atendiendo a lo anterior el desarrollo del análisis se enmarca en lo que establece el artículo 17.9.1 del Capítulo 17 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá, que dispone: *“Cuando el secretariado considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la comunicación amerita que se elabore un expediente de hechos, el secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones”.*

Que en desarrollo de lo anterior la sección 7 del el Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones dispone que: *“La Secretaría, durante la evaluación de la comunicación y la respuesta de la Parte concernida, de existir, debe determinar si se justifica la elaboración de un expediente de hechos dentro de un período de no más de 45 días calendario, o en circunstancias excepcionales dentro de 60 días calendarios, contados a partir de la recepción de la respuesta*

de la parte concernida o del vencimiento del plazo para recibir dicha respuesta”.

A. Evaluación de la Comunicación

De la lectura y análisis de la Comunicación presentada y la información aportada como prueba esta Secretaría identifica como fondo de la solicitud que:

1. Las remitentes aseveran sobre el incumplimiento en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionándolo con la elaboración del Plan de Manejo del área protegida RVSSRHBP, ya que a pesar de que la ley de creación emitida en 2015 establece un período de 2 años para la elaboración de este plan, ha transcurrido mucho más del plazo sin que el Ministerio de Ambiente elabore y apruebe el Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá. Además de que en la elaboración del mismo debía participar el Comité Nacional de Humedales.
2. Las remitentes aseveran que se realizó la contratación para el “*Servicio de Consultoría para la Elaboración del Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá*” por un monto de \$ 95, 123.00, y que esta disminución sustancial del presupuesto asignado “*limitó el alcance y rigurosidad del Plan*”.
3. Las remitentes aseveran que durante el periodo de elaboración del Plan de Manejo apoyaron en el proceso de participación con la celebración de talleres comunitarios y presentó el informe de Resultados y Relatoría de dichos talleres a la empresa consultora e instituciones. Igualmente enviaron comentarios y observaciones a los productos de la consultoría a requerimiento del MiAmbiente (adjuntos en los documentos de prueba), y realizaron la observación de que el Comité Nacional de Humedales debía participar activamente en el proceso de elaboración del documento, pero desconocen si dicha información fue considerada en la versión final del Plan de Manejo.
4. El contenido de la Comunicación plantea que el Humedal Bahía de Panamá recibe impactos y amenazas cuya atención se dificulta ya que no se cuenta con un Plan de Manejo para el área. Que la falta de este instrumento de gestión reduce el acceso a los beneficios que podría generar en concepto de investigaciones, educación ambiental, turismo o el desarrollo de obras de infraestructura conforme lo establece la ley de creación del área protegida. Las remitentes adjuntan documentos que describen algunas de las amenazas al área, como por ejemplo la invasión de terrenos, solicitudes de modificación de límites y usos de suelo dentro del área, incluidos en anteproyectos de ley.
5. Las remitentes concluyen mencionando que ya en el 2019 se presentó una Comunicación ante la SALA por este tema y aunque las instituciones responsables retomaron las gestiones para la elaboración del Plan, han tardado tanto, que, transcurridos cinco años luego de esa primera Comunicación, aún no se cuenta con aprobación para el Plan a través de Resolución y publicación en Gaceta Oficial.

Tal y como lo refieren las remitentes en la Comunicación, las normas que se estiman no aplicadas son:

- La Ley No. 1 de 2 de febrero de 2015, que declara área protegida al refugio de vida silvestre sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, en sus artículos 12 y 17.8
- La Ley No. 6 de 3 de enero de 1989, por la cual se aprueba la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (“Convención de Ramsar”), particularmente en su artículo 3.
- La Ley No. 2 de 1995, por la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, en su artículo 8 sobre Conservación in-situ.

B. Evaluación de la respuesta de la Parte.

Luego de leída y analizada la nota de respuesta remitida por la Parte, esta Secretaría identifica lo siguiente:

1. La nota de respuesta de la Parte describe en diferentes puntos que en cumplimiento de la Ley 1 de 2015, artículo 12, se coordinó con el Comité Nacional de Humedales durante el proceso de elaboración del Plan de Manejo del RVSSRHBP, que los miembros de este Comité participaron de los talleres y que enviaron comentarios a los productos preparados por la empresa consultora, sin embargo, no se adjunta a la respuesta el expediente del proceso o copias de las actas de reunión, informes técnicos, notas de comentarios o información adicional que respalde la narrativa.
2. La nota de respuesta de la Parte, refiere que la disminución del monto asignado inicialmente para la elaboración del Plan de Manejo del RVSSRHBP se debió a la decisión del MiAmbiente de desestimar la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica para el sitio, sin embargo, no se adjuntó el documento o informe utilizado para fundamentar esta decisión y cómo se distribuyeron los fondos.
3. La nota de respuesta de la Parte, refiere en varios puntos que recibieron el apoyo de la organización representada por las remitentes para el desarrollo de talleres en comunidades, y que les consta que tanto la información levantada en los talleres como información adicional sobre actores claves y los comentarios a los productos de la consultoría fueron entregados al equipo consultor y reposan en el expediente, pero que *“la empresa basó su trabajo en el alcance de los términos de referencia”*. No adjunta la respuesta los términos de referencia para poder observar cuál era el alcance de los mismos, tampoco se adjunta o describe en el texto de la nota si se utilizó o no la información remitida o cómo fue o será utilizada esta información por la institución.
4. Con respecto a la aseveración sobre las amenazas a las que se encuentra expuesta el área protegida, la respuesta de la Parte realiza mención sobre la solicitud de reducción del área planteada por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, así como la convocatoria hecha por la Asamblea Nacional sobre anteproyectos de ley que buscaban modificar los límites del área protegida, sin embargo, no se adjunta la posición de la institución en cuanto a estos temas, solo se menciona que en el caso del aeropuerto la información se pasó al consultor, pero no se adjuntó la

opinión legal del Ministerio de Ambiente al respecto. Con respecto a las demás amenazas señaladas en los documentos de prueba y notas de medios de comunicación aportados en la Comunicación, la respuesta no realiza comentarios ni adjunta documentos, a pesar de que las referencias periodísticas publicaron que se realizaron informes y un proceso por parte del Ministerio de Ambiente en el caso de las invasiones.

5. Con respecto al tiempo que ha transcurrido y como se ha desarrollado la gestión para la elaboración del Plan de Manejo, la respuesta de la Parte adjunta una tabla cronológica que realiza un listado del intercambio de documentos y acciones practicadas durante el proceso de elaboración del plan de manejo desde marzo de 2017 hasta febrero de 2023 y luego incorpora en la lista información del mes de junio a agosto de 2024, relacionada con el proceso de la Comunicación. No se adjuntan a este listado copias del expediente, o de la propuesta de Plan de Manejo, o de la documentación más relevante dentro del proceso, para analizar su contenido en contraste con la legislación que se asevera como no aplicada. La información de fechas, números de notas y entre quién se intercambiaron y con qué propósito, no incluye la información más relevante de cada una de esas acciones y tampoco se observa si ocurrió algo entre febrero de 2023 y junio de 2024 que se relacionara con el proceso de elaboración del Plan de Manejo.
6. Aunado a lo anterior, se adjuntó de manera íntegra el Convenio de Cooperación No. 011-2022, firmado 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”*, que entró en vigencia a partir del 8 de junio de 2023, sin embargo, no se menciona o aporta información sobre cómo se está dando cumplimiento al desarrollo de este Convenio, si ya se ha elaborado algún Plan Operativo Anual, o cómo el mismo incide en que se concluya con el proceso de elaboración y aprobación del Plan de Manejo y en cuánto tiempo.

B. Razones por las que la Secretaría encuentra merito para la elaboración de un Expediente de Hechos.

La falta de información en la respuesta no permite que la Secretaría cuente con los elementos suficientes para determinar si las actividades o acciones que se describen como aplicadas para la elaboración del Plan del Manejo del área protegida Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, se realizaron conforme a los objetivos y contenido de la Ley 1 de 2015 que crea esta área protegida y demás normas concordantes.

Tal y como se describe en la respuesta de la Parte, la propuesta de Plan de Manejo elaborada por los consultores contratados fue aprobada técnicamente por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del MiAmbiente, pero está pendiente del proceso de consulta pública para su posterior aprobación y publicación en gaceta oficial. Lo anterior evidencia que el procedimiento administrativo relacionado con el Plan de Manejo no ha concluido, sin embargo, no se aportó información suficiente para identificar en qué fase se encuentra o qué gestiones se realizan para que la consulta pública se lleve a cabo. Tampoco se aportó información en cuanto al contenido de la propuesta de Plan de Manejo elaborada.

La información enviada en la respuesta no describe si hay recursos al alcance de los remitentes de la comunicación para tener acceso a la información relacionada con la versión final del Plan de Manejo del área protegida y si se ha acudido a ellos, tal y como lo disponen los literales a y b del numeral 5 del artículo 17.8 del TPC.

Así las cosas, las interrogantes frente al incumplimiento de la legislación ambiental planteadas por los hechos descritos por los remitentes en la Comunicación presentada se mantienen toda vez que la respuesta de la Parte no aportó información dirigida a atenderlas y la información descrita en la respuesta enviada no aporta elementos suficientes para concluir sobre el estado actual del procedimiento administrativo de elaboración del Plan de Manejo, si los mismos ordenaron disposiciones para el cumplimiento de la legislación ambiental²⁸ o si quedan recursos pendientes de ser abordados.

Dadas las anteriores consideraciones, esta Secretaría encuentra mérito en elaborar un expediente de hechos y así se le informará al Consejo de Asuntos Ambientales, para que conforme al procedimiento proceda a la votación correspondiente²⁹.

V. Determinación del Secretariado

Luego de analizado el contenido de fondo de la Comunicación Ambiental presentada por Joana Abrego y Mari Castillo en representación del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), la Secretaría determinó a través de la Determinación No.002/2024 de 29 de julio de 2024 que el fondo de la petición persigue el cumplimiento en la aplicación de la legislación ambiental³⁰ relacionada con *“la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial”*, en el caso particular de la elaboración del Plan del Manejo del área protegida Refugio de Vida Silvestre, Sitio Ramsar, Humedal Bahía de Panamá.

Atendiendo a lo anterior y de conformidad con el numeral 1 del artículo 17.9 del Tratado, y la sección No. 7 del Procedimiento de Trabajo para Comunicaciones³¹, la Secretaría en cumplimiento de sus funciones por este

²⁸ Conforme lo dispone el artículo 17.14 del TPC EEUU-Panamá, “...Legislación ambiental significa cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante: ... c. la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en áreas con respecto a las cuales las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía, o jurisdicción...”

²⁹ Artículo 17.9.2: El Secretariado elaborará un expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de cualquiera de sus miembros.

³⁰ Conforme lo dispone el artículo 17.14 del TPC EEUU-Panamá, “...Legislación ambiental significa cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante: a. La prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales; b. El control de químicos, sustancias, materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos y la diseminación de información relacionada con ello; o c. la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en áreas con respecto a las cuales las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía, o jurisdicción...”

³¹ Manual de Procedimiento SALA. Sección 7. Si la Secretaría considera que una comunicación amerita la elaboración de un expediente de hechos, la Secretaría notificará al Consejo.

medio **DETERMINA** informar al Consejo de Asuntos Ambientales que la Comunicación SALA-CA-PMA/001/2024 Plan de Manejo A.P. RVS. Humedal Bahía de Panamá, **AMERITA** que se **elabore un Expediente de Hechos**.

Atendiendo a los términos establecidos en el numeral 3 del artículo 17.9 del Tratado y las secciones 7, 8 y 9 del Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental, la elaboración del Expediente de Hechos por parte de la Secretaría, se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto a una Comunicación.

NOTIFÍQUESE a las solicitantes y al Consejo de Asuntos Ambientales a fin de que, si así lo instruyen, mediante el voto de cualquiera de las Partes, se proceda a la elaboración del Expediente de Hechos respectivo, atendiendo a los fines previstos en el Capítulo 17, Ambiental del TPC EEUU-Panamá y el Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones.



Bethzaida E. Carranza Ch.
Directora Ejecutiva.