

# 207.

Panamá, 24 de junio de 2021.

Honorable Diputado  
**MARCOS CASTILLERO BARAHONA**  
Presidente de la Asamblea Nacional  
E.S.D.

Honorable Señor Presidente:

De conformidad con el artículo 111 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, presentamos a consideración de la Asamblea Nacional, el Anteproyecto de Ley "Por la cual se declara una moratoria para la exploración y explotación de minería metálica en todo el territorio nacional".

#### Exposición de Motivos

El mes pasado, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), anunció que como una alternativa para la recuperación económica de la crisis causada por la pandemia de la COVID-19, realiza esfuerzos para hacer del sector minero uno de los pilares de la economía. Para ello, el ministerio, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, invitaba a algunos actores sociales seleccionados a participar en el proceso de consulta sobre la visión e institucionalidad de la minería en Panamá, como antesala a la elaboración de la Política Nacional de Minería. Este proceso se extendería por seis meses y tendría entre sus objetivos actualizar la obsoleta legislación minera y fortalecer la débil capacidad institucional para su fiscalización. Una semana después de esta cuestionada convocatoria, el MICI dicta las Resoluciones No. 89 y 90 de 12 de mayo de 2021, abriendo la puerta para el otorgamiento de concesiones mineras en más de 25000 hectáreas en el Corredor Biológico Mesoamericano, precisamente bajo la normativa y esquema institucional que la propia propuesta de diálogo reconocía como deficiente.

Más de 100 organizaciones y miles de ciudadanos de todo el país han rechazado categóricamente estas aceleradas e inconsultas acciones que lejos de atender integralmente las reales necesidades que viven hoy tantos hogares panameños, utilizan la crisis económica para justificar decisiones que perjudican los intereses del Estado y ponen en grave peligro el ambiente y la salud pública de las actuales y futuras generaciones.

1. El país ha fallado reiteradamente en contar con un régimen jurídico y una capacidad institucional sólidos para la minería metálica

Obviando por un momento la insostenibilidad de esta actividad en un país como Panamá, la ciudadanía ha visto incumplidas reiteradas promesas por distintos gobiernos de un marco normativo e institucional robusto que fiscalice adecuadamente la actividad minera, lo que anula la credibilidad de la actual administración para un nuevo intento. En particular cuando ese intento carece de los estándares, las garantías financieras, marco legal e institucional socioambiental, y capacidad del Estado necesarios para la supervisión de la actividad, así como para la protección de los derechos de la población directamente afectada, así como la población en general, cuyos derechos difusos también pueden verse vulnerados.

El MICI afirma haber apostado por el fortalecimiento institucional de la Dirección de Recursos Minerales mediante la realización de diversas capacitaciones a su personal; sin embargo, no queda claro que dicho personal sea suficiente e idóneo ni tenga la capacidad técnica y material para la fiscalización de una actividad de esta envergadura e inversión. Conforme a datos de la Contraloría de la República la responsabilidad de la vigilancia y control de la actividad minera a nivel nacional recaería en una decena de personas de la institución. De éstas solo el 45% ocuparía posiciones permanentes y 54% tendría menos de 15 meses de haber sido contratado. Adicionalmente, solo 2 geólogos atienden todo el territorio nacional y ninguno de ellos goza de permanencia o tiene más de tres meses en su posición.

Es incomprensible que luego de tantos años de actividad minera el Estado carezca del personal que le dé seguimiento a la actividad, tanto por lo exiguo del personal, su condición de eventual y los bajos salarios con los que son retribuidos *vis a vis* sus sujetos regulados, compañías que manejan miles de millones de dólares en equipos y operaciones. Similarmente, el Ministerio de Comercio e Industrias no cuenta con el presupuesto o tecnología necesarios para darle seguimiento a la extracción, determinación de los porcentajes de extracción y medidas de compensación por los impactos que causa la minería metálica. Por si fuera poco, el gobierno es poco transparente ya que no revela al público los resultados de la fiscalización ni las cifras asociadas a la industria de la minería metálica.

Por otra parte, la legislación minera que data de 1963 no se ajusta a las actuales exigencias sociales y ambientales del país y del mundo. Existe una profunda desconexión entre los procesos regulados por dicha legislación y la legislación más moderna del país en cuanto a la protección ambiental y los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en temas ambientales. La debilidad de esta normativa ha sido reconocida ampliamente por los documentos diagnósticos encargados por el propio ministerio.

## 2. La minería metálica en el país ha estado cargada de irregularidades y conflictos

La deficiente legislación y la búsqueda de las empresas mineras de sustraerse del cumplimiento de la Ley, han plagado la actividad de irregularidades y conflictos. Un ejemplo de ello es el proyecto insignia de la minería metálica en el país, el Proyecto de Oro Molejón, entonces propiedad de la empresa Minera Petaquilla, subsidiaria de Inmet Mining Corporation. Este proyecto inició ilegalmente su construcción en enero de 2005, por carecer de un Estudio de Impacto Ambiental (EslA) aprobado. En 2008 un fallo de la Corte Suprema desestimó su pretensión de no acogerse a este instrumento de gestión ambiental, forzando su presentación. Sin embargo, la evaluación y aprobación de este estudio nuevamente incumple los requerimientos de la legislación vigente. El 25 de septiembre de 2020, diez años después de la presentación de la demanda correspondiente, su EslA fue declarado ilegal por la Sala Tercera. Adicionalmente, luego de un corto periodo de operación, la empresa quiebra, dejando deudas millonarias a sus trabajadores y a la Caja de Seguro Social, y el proyecto es abandonado dejando atrás graves pasivos ambientales, y sin asumir responsabilidad por el costo de una remediación y rehabilitación ambiental. Esta falta de gestión ambiental, convierte al proyecto en una grave amenaza para la salud y bienestar de las poblaciones cercanas y el ambiente, forzando en 2015 la intervención del Estado, que debió pagar varios millones de balboas de los contribuyentes para la estabilización y manejo de estructuras de la mina para evitar un daño mayor. Este pago aún no ha sido resarcido al Estado Panameño y las estructuras nuevamente suponen un riesgo para la población.

Adicionalmente, el 21 de diciembre de 2017 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley 9 del 25 de febrero de 1997, que aprobó el contrato que amparaba las concesiones de PETAQUILLA GOLD S.A., y también MINERA PANAMA S.A, por estimarse infringidos los artículos 1, 32, 159, 259 y 266 de la Constitución Política.

El proyecto de cobre de MINERA PANAMÁ por su parte es investigado por el Ministerio de Ambiente por más de 200 hallazgos de incumplimientos respecto a las obligaciones de su Estudio de Impacto Ambiental aprobado y la legislación ambiental desde 2012 a la fecha. El proceso sancionatorio que cubre parte de estos hallazgos ha sido dilatado por la empresa mediante la interposición de incesantes recursos legales que impiden su tramitación.

Por último, la empresa MINERA CERRO QUEMA S.A mantiene operaciones mineras en Los Santos desde 2017, aun cuando en febrero de ese mismo año culminaron los periodos de vigencia de sus contratos, y hasta ahora el Gobierno no le ha emitido ninguna prórroga. La empresa continúa operando bajo el amparo de una simple nota, la Nota DNRM-AL-21-2017 de 6 de marzo de 2017, firmada por el otrora director de la DNRM, que señala que las solicitudes de prórroga fueron presentadas en tiempo oportuno y "no impide que la empresa continúe realizando trabajos de exploraciones." El Estudio de Impacto Ambiental del proyecto elaborado y presentado entre 2014 y 2015, aún se mantiene en evaluación por el Ministerio de Ambiente. De aprobarse, permitiría la extracción de minerales en una delicada zona de recarga hídrica con un estudio desactualizado por más de 7 años.

### 3. La minería metálica no es una actividad viable en un país con las condiciones de Panamá

En nuestro país, los yacimientos mineros metálicos no se encuentran en zonas áridas sino que se circunscriben en cuatro categorías de zonas extremadamente vulnerables: a) las cuencas hidrográficas que producen agua para consumo humano y otros usos prioritarios relacionados con la seguridad alimentaria, la recreación y el turismo; b) las áreas de gran biodiversidad; c) las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento; y d) las comarcas indígenas; cuyas poblaciones humanas presentan además elevados índices de pobreza. Como agravante, la falta de información clara, oportuna y acorde con las necesidades de los diferentes grupos humanos impide una adecuada participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

El impacto ambiental más significativo generado por la minería metálica a cielo abierto es la afectación en la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos para el uso y consumo humano. La alta precipitación que se produce en la mayoría de estas áreas crea grandes riesgos para el medio ambiente en extracciones mineras a cielo abierto, ya que el manejo de las aguas se hace incontrolable, lo cual conlleva a una gran erosión que puede causar la inestabilidad de taludes, rebalse de los depósitos de relaves, contaminación de las fuentes de agua por sedimentación. El drenaje ácido presenta una gravísima amenaza para la salud por la liberación y arrastre de metales pesados causando la contaminación del agua y los suelos, ya que puede persistir por más de un siglo y requiere medidas de control a perpetuidad, es decir aun después del vencimiento del contrato de una mina.

Los impactos en la calidad del agua por los relaves, las rocas de desecho y las pilas de lixiviación pueden ser graves, e incluyen la contaminación del agua subterránea que está debajo de estas instalaciones y de las aguas superficiales que reciben sus descargas. Las sustancias tóxicas pueden lixivarse de estas instalaciones, filtrarse a través del suelo y contaminar las aguas subterráneas, especialmente si el fondo de estas instalaciones no ha sido adecuadamente protegido con una membrana impermeabilizante.

El drenaje ácido y la lixiviación tienen el potencial de causar impactos a largo plazo, dejando ríos contaminados con valores similares a los de una batería ácida. Es poco probable que las plantas, animales y peces puedan sobrevivir en ríos con tales condiciones. Aún en pequeñas cantidades los metales producto de las actividades mineras y sus desechos pueden ser tóxicos para los humanos y la vida silvestre.

Arrastrados por las aguas, los metales pueden viajar largas distancias, contaminando los riachuelos y el agua subterránea lejos del punto de origen afectando las fuentes de agua de consumo humano y de las que dependen los ecosistemas. La erosión de los suelos puede degradar la calidad del agua superficial. El impacto sinérgico derivado de las fuertes tormentas tropicales y los suelos expuestos sin cobertura vegetal, permite que grandes cantidades de sedimentos (cargados con contaminantes químicos) sean arrastrados a los cuerpos de agua. El exceso de sedimentos en el agua, produce efectos tóxicos agudos y crónicos en la vida acuática. Lo anterior, toma mayor relevancia si consideramos que en nuestro país, la mayoría de nuestras comunidades asocian sus actividades productivas y su abastecimiento de agua a fuentes superficiales de agua.

Por otra parte, la explotación de minerales metálicos en áreas de alta biodiversidad afecta a miles de hectáreas de bosques primarios, cuencas hidrográficas clave y zonas costeras ricas en biodiversidad, y por ende a la salud y la seguridad alimentaria de las poblaciones. La preservación de dichas áreas constituye la base para la supervivencia de especies endémicas de fauna y flora silvestres, ya que se trata de ecosistemas de alta fragilidad.

En las áreas protegidas, la vida silvestre se ve afectada por la minería principalmente debido a la remoción de vegetación y capa superficial del suelo, provocando el inevitable desplazamiento de la fauna. Los efectos más directos en la vida silvestre son la destrucción del hábitat en áreas excavadas y en los depósitos de desechos mineros. Muchos animales con menor capacidad de movilizarse tales como invertebrados, reptiles, anfibios y vertebrados pequeños son los más severamente afectados.

Cuando las áreas protegidas y los corredores biológicos sufren la fragmentación, es decir, cuando grandes áreas se dividen en áreas más pequeñas, esto resulta en grandes impedimentos o hasta en la imposibilidad de que las especies nativas se trasladen naturalmente debido al corte de sus rutas migratorias. El aislamiento causa una reducción en el número de especies, o efectos genéticos tales como la endogamia. Las especies que necesitan mayores extensiones de bosque pueden desaparecer.

Finalmente, la posibilidad de desarrollar minería metálica en las comarcas indígenas pone en grave peligro a la salud y los derechos humanos de estas poblaciones, altamente vulnerables. Los impactos ambientales causados por la minería, tales como la contaminación de los suelos, el aire y el agua, afectan el bienestar, la salud, la subsistencia y el sostenimiento de estas comunidades. El desplazamiento y la reubicación de comunidades es particularmente devastador para los pueblos indígenas, con fuerte arraigo cultural y espiritual a sus tierras.

La falta de consideración de este factor llevó a un grave conflicto social con los pueblos Ngäbe y Buglé, que solo pudo ser solventado mediante la expedición de la Ley 11 de 2012 que prohíbe la minería en la Comarca y que constituye un contundente precedente de moratoria a la minería metálica en el país.

4. Una moratoria para la minería metálica resguarda los derechos fundamentales de los panameños y cumple las obligaciones internacionales del país

Esta iniciativa refuerza el deber fundamental del Estado de “garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana” (artículo 118 de la Constitución Política), en concordancia con el Principio Precautorio, el cual ha sido reconocido de forma reiterada por nuestra Corte Suprema de Justicia, y el deber del Estado de velar por la salud de la población (Artículo 109 de la Constitución Política).

En virtud que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a través del método de explotación minera metálica a cielo abierto es uno de los más destructivos desde el punto de vista ambiental, en especial cuando ocurre en el interior de bosques tropicales, con este Anteproyecto se busca evitar que se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales (artículo 121 de la Constitución) y a la vez asegurar que las concesiones para la explotación del suelo y del subsuelo respondan al interés público y al bienestar social (artículo 259 de la Constitución) de las presentes y futuras generaciones.

Del mismo modo, mediante la aprobación de esta iniciativa, el Estado panameño cumpliría con su obligación de garantizar “a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social” (artículo 127 de la Constitución), en particular las comunidades indígenas fuera de la Comarca Ngäbe-Buglé, actualmente protegida de la minería metálica en virtud de la Ley 11 de 2012.

Es preciso recordar además que el Artículo 17 de nuestra Constitución Política establece:

*Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.*

*Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.*

Finalmente, al avalar este Anteproyecto, la Asamblea Nacional actuaría en modo consecuente con las obligaciones internacionales del Estado panameño en virtud de la Convención sobre la Diversidad Biológica, adoptado mediante Ley 2 de 1995; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada mediante Ley 15 de 1977; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado mediante Ley 21 de 1992; la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptada mediante Ley 10 de 1995 y el Acuerdo de París, adoptado mediante Ley 40 de 2016, entre tantos otros.

Anteproyecto de Ley No.

De de de 2021

Por la cual se declara una moratoria para la exploración y explotación de minería metálica en todo el territorio nacional

La Asamblea Nacional

Decreta:

**Artículo 1.** Se declara una moratoria por plazo indefinido para el otorgamiento de concesiones o permisos para la realización de actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales metálicos en todo el territorio nacional, incluyendo en las siguientes categorías de zonas vulnerables:

- a) Las cuencas hidrográficas con tomas de agua para consumo humano y otros usos prioritarios relacionados con la seguridad alimentaria, la recreación y el turismo;
- b) Las comarcas indígenas;
- c) Las áreas de alta biodiversidad, tales como el Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño, las Áreas Claves de Biodiversidad y las Áreas Importantes para Aves, entre otras descritas en la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Biodiversidad (EPANB 2018-2050); y
- d) Las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento, entendidas estas últimas como aquellas zonas adyacentes y/o circundantes ubicadas fuera de los límites de las áreas protegidas que, directa o indirectamente, sirven como defensa para proteger a dichas áreas de los impactos negativos causados por las actividades antropogénicas.

**Artículo 2.** El Ministerio de Comercio e Industrias no podrá otorgar permisos o concesiones para la exploración, explotación y beneficio de minerales metálicos en la República de Panamá a partir de la promulgación de la presente Ley. El Ministerio rechazará de plano toda nueva solicitud presentada para la obtención de dichos permisos o concesiones.

**Artículo 3.** A partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán rechazadas todas las solicitudes para la obtención de permisos y concesiones para la exploración, explotación y beneficio de minerales metálicos en trámite. El Ministerio de Comercio e Industrias dispondrá el archivo de estos expedientes dentro de un término de tres (3) meses siguientes a su promulgación.

**Artículo 4.** Ningún permiso o concesión de exploración, explotación y beneficio de minerales metálicos será renovado o prorrogado a partir de la promulgación de la presente Ley.

**Artículo 5.** Toda entidad pública que haya emitido un acto administrativo no amparado en los artículos precedentes, que viabilice la exploración, explotación y beneficio de minerales metálicos en la República de Panamá, incluyendo permisos preliminares o intermedios como conceptos favorables, viabilidad, no objeción, compatibilidad, conducencia, estudios de impacto ambiental, concesiones de agua, y que se encuentre vigente al promulgarse esta Ley, procederá a su anulación de oficio conforme al artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 por disposición de la presente Ley dentro de un término de tres (3) meses siguientes a su promulgación. A partir de la promulgación de la Ley, quedará suspendida la admisión y trámite de solicitudes para la autorización de dichos actos administrativos.

**Artículo 6.** Esta Ley comenzará a regir al día siguiente de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Propuesto a consideración de la Asamblea Nacional hoy 24 de junio de 2021 por el Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM), la Asociación Adopta El Bosque Panamá – Adopta, la Fundación para la Promoción del Mar (PROMAR), el Centro de Capacitación Social y la Asociación Centro de Estudios y Acción Social Panameño (ACEASPA), en virtud a la iniciativa presentada a la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, en cumplimiento del artículo 111 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

  
JOANA ABREGO GARCIA  
Apoderada especial

Dirección Nacional de Promoción  
de la Participación Ciudadana

Recibido por:

Fecha: 24-06-21 Hora: 10:25 am.