

**Posición ante la Mesa de Diálogo por el Desarrollo  
Responsable de los Recursos Minerales de Panamá**

**COLECTIVO VOCES ECOLÓGICAS**

**Panamá, junio de 2013**

## CONTENIDO

- La minería metálica en Panamá 3
- La falsa necesidad del oro 7
- Contexto: los conflictos socioambientales son un problema de derechos humanos 8
- El modelo extractivo minero es un problema de derechos humanos 13
- El problema ecológico es un problema político 14
  - La decisión de desarrollar el modelo extractivo minero en Panamá no es un producto democrático.
  - Todo el proceso refleja relaciones asimétricas de poder.
  - El problema minero no es estrictamente técnico, es un problema de poder y por tanto, entendiendo la política más allá de partidos, individuos y elecciones, es imposible despolitizarlo.
- La dimensión ideológica en los conflictos socioambientales 16

## LA MINERÍA METÁLICA EN PANAMÁ

"Panamá cuenta con excelentes recursos naturales, con selvas vírgenes casi sin explotar, bellas playas y gran riqueza marina, lo que hace de este país un lugar ideal para el turismo y la industria de cruceros"

~ de la página web de la Cámara Minera de Panamá (2013)

El relativo poco desarrollo de la minería metálica en Panamá guarda relación con el histórico del istmo/país como eje de comunicación y transporte, esencialmente una economía de servicios dentro de la cual el sector primario tiene poco peso.

El auge actual de la actividad minera no responde a una necesidad de país, sino a la expansión de la demanda de minerales por las potencias establecidas y emergentes, el aumento sostenido en los precios internacionales y la participación del sur global en la economía, específicamente América Latina, como exportador de bienes primarios dentro del llamado Consenso de los Commodities, que consiste en un cambio en el modelo de acumulación desde los servicios financieros a la intensificación del control, extracción y exportación a gran escala de bienes naturales, mediante la expansión hacia espacios antes considerados improductivos, implicando así el despojo de territorios<sup>1</sup>.

Este cambio se realiza sobre el marco legal institucional del Estado resultante de la aplicación de los programas de ajuste estructural a inicios de la década de los 90 del siglo anterior, manifestándose a nivel local, principalmente en los proyectos de Petaquilla, Cerro Quema y Cerro Colorado.

En el año 2011, el oro logró posicionarse como el primer producto de exportación del país, con un monto en millones de dólares 33 veces mayor al exportado en 2007. Entre 1999 y 2012, se ha quintuplicado el monto total en millones dólares del sector de explotación de minas y canteras. Así, Panamá se convierte en términos económicos en un país minero, de hecho, en cuanto a la cantidad, el valor y la participación de las exportaciones de oro dentro del conjunto de la economía, el valor de la explotación de minas y canteras dentro del PIB en el período 1999-2012 y la variación porcentual anual de la actividad, por encima de la variación del PIB en 10 de los últimos 14 años, aunque no haya logrado asentarse el modelo extractivo minero ante el conflicto entre visiones de país que involucra distintos actores sociales.

---

<sup>1</sup> "La apropiación de tierras, que se disparó particularmente en lo que va de este siglo, puede observarse como mecanismo de despojo de «paquetes» de activos naturales en todo el mundo, con excepción de la Antártida. África y Asia son las regiones con las mayores tasas de apropiación hasta el momento, pero en América Latina el fenómeno aumenta. Solo de 2008 a 2010 se realizaron acciones de compraventa de tierras –u otros tipos de acuerdos– por unos 45 millones de hectáreas a escala mundial, la gran mayoría sin un adecuado proceso de consulta a la población local (previo, informado y culturalmente adaptado) y, en el mejor de los casos, con compensaciones deleznable, que suponen que el valor de los territorios se reduce únicamente a lo económico", en DELGADO RAMOS, Gian Carlo. ¿Por qué es importante la ecología política? Revista Nueva Sociedad, n° 244, marzo-abril de 2013, disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3927\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3927_1.pdf)

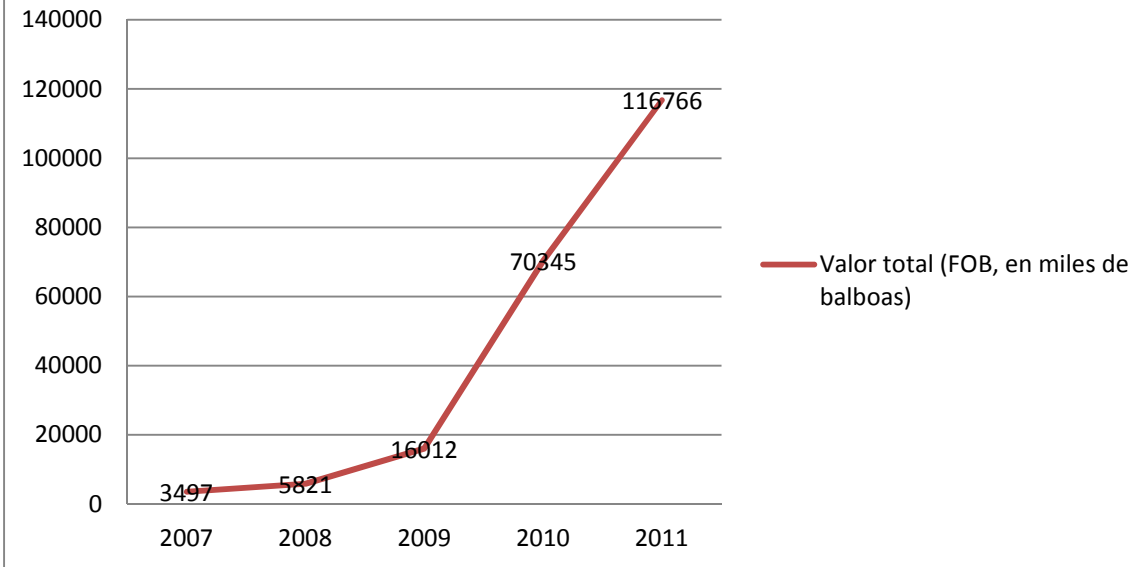
**Tabla 1. Exportaciones de oro, incluido el oro platinado de las formas en bruto, para uso no monetario**

<b>Año</b>	<b>Total de exportaciones (FOB, en miles de balboas)</b>	<b>Cantidad (en miles, kn)</b>	<b>Valor total de exportaciones de oro (FOB, en miles de balboas)</b>	<b>% del total de exportaciones</b>
2007	1.126.799	0.3	3.497	0.3
2008	1.144.046	0.4	5.821	0.5
2009	821.918	1.0	16.012	1.9
2010	727.644	2.2	70.345	9.7
2011 (p)	785.249	2.8	116.766	14.7

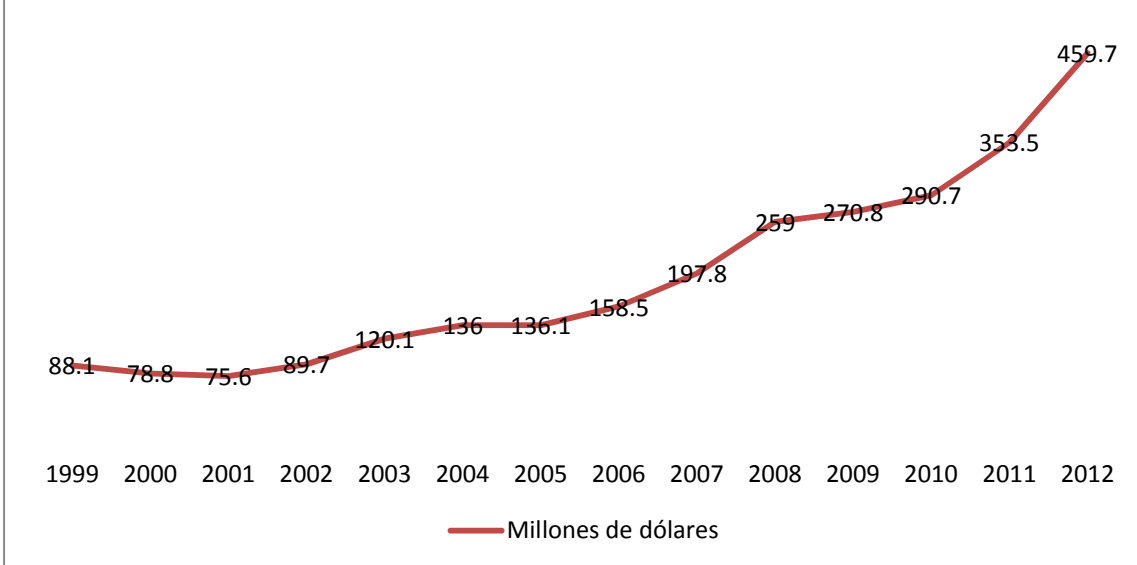
**Tabla 2. PIB a precios de comprador a precios de 1996 y participación del sector de explotación de minas y canteras en el PIB, periodos 1996-2012**

<b>Año</b>	<b>Total (en millones de balboas)</b>	<b>Variación % del PIB</b>	<b>Explotación de minas y canteras (en millones de balboas)</b>	<b>Variación % de la actividad</b>
1996	9.322.1			
1997	9.924.4			
1998	10.653.0			
1999	11.070.3	4.0	88.1	23.9
2000	11.370.9	2.7	78.8	-10.6
2001	11.370.9	0.6	75.6	-4.1
2002	11.691.1	2.2	89.7	18.7
2003	12.182.8	4.2	120.1	35.4
2004	13.099.2	7.5	136.0	12.5
2005	14.041.2	7.2	136.1	0.1
2006	15.238.6	8.5	159.5	17.2
2007	17.084.4	11.5	197.8	22.7
2008	18.812.9	10.1	259.0	30.9
2009	19.538.4	3.9	270.8	4.6
2010	20.994.4	7.5	290.7	7.3
2011	23.272.1	10.8	353.5	21.6
2012	25.755.5	10.7	459.7	30.0

**Gráfica 1. Exportaciones de oro, incluido el oro platinado de las formas en bruto, para uso no monetario (período 2007-2011)**



**Gráfica 2. Explotación de minas y canteras en Panamá, período 1999-2012 (en millones de dólares)**



**Fuentes:**

1. Panamá en Cifras. Publicación del Instituto Nacional de Estadística y Censo, de la Contraloría General de la República. Panamá.
2. Dirección Nacional de Recursos Minerales, Ministerio de Comercio e Industrias. Panamá.

Dentro del escenario económico descrito, aproximadamente el 44% del territorio nacional se encuentra en trámite de concesiones, ya sea por solicitud o concesión otorgada. A mayo de 2013 existen 16 concesiones vigentes según los datos del Ministerio de Comercio e Industrias<sup>2</sup>, 5 de ellas para extracción, en las provincias de Los Santos y Colón. También existen 146 solicitudes en trámite, 4 de ellas para extracción en las provincias de Veraguas y Panamá.

La legislación directamente aplicable (Código de Recursos Minerales) data de 1963, con reformas menores y un intento de reforma en el año 2010-2011 que buscaba la participación de Estados extranjeros en la exploración y explotación minera<sup>3</sup>. Este intento de reforma fue el detonante de las manifestaciones de la población indígena de la comarca Ngäbe Buglé, principalmente, a inicios del año 2011, conflicto en el cual se produjo la violación a los derechos humanos a la vida, integridad personal, libertad individual, libertad de expresión, manifestación pacífica, garantías judiciales, protección judicial, igualdad y no discriminación<sup>4</sup>, entre otros, por parte del Estado panameño, conduciendo a la derogación de la ley poco después de su entrada en vigencia y la instalación de una mesa de diálogo de la cual surgió la Ley 11 de 2012 “que establece un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la comarca Ngäbe Buglé” mediante la cual se cancelan concesiones mineras previamente otorgadas y se prohíbe el otorgamiento de nuevas concesiones mineras. La legislación e institucionalidad ambiental ha dado muestras de debilidad creciente durante sucesivas administraciones para lograr efectivamente sus fines de protección.

Estamos conscientes que dentro del amplio espectro de organizaciones ambientales hay formas varias de comprender el problema ambiental en general y minero en particular, cubriendo una mayor o menor extensión de la materia y sus interrelaciones con otros espacios de la actividad y el conocimiento humano.

**El Colectivo Voces Ecológicas se posiciona en contra de la imposición del modelo extractivo minero en Panamá, reconociéndolo como un problema ecológico, político y de derechos humanos, en el contexto de los conflictos sociambientales<sup>5</sup> en Panamá.**

---

<sup>2</sup> Ministerio de Comercio e Industrias. Solicitudes y Concesiones Mineras Mayo 2013), disponible en <http://mici.gob.pa/detalle.php?cid=16&sid=53&id=1412>

<sup>3</sup> “Nueva ley de minería en Panamá”, disponible en [http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Nueva\\_ley\\_de\\_mineria\\_en\\_Panama](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Nueva_ley_de_mineria_en_Panama) y “Corea del Sur refuerza interés por minería en Panamá”, disponible en [http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Corea\\_del\\_Sur\\_refuerza\\_interes\\_por\\_mineria\\_en\\_Panama](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Corea_del_Sur_refuerza_interes_por_mineria_en_Panama)

<sup>4</sup> Human Rights Everywhere, “Informe sobre Violación de DDHH en protestas antimineras de los Ngäbe y Buglé” disponible en <http://www.hrev.org/wp-content/uploads/2011/03/HREV-informeDH.pdf>

<sup>5</sup> “Entendemos por conflictos socioambientales a aquellos ligados al acceso y control de los recursos naturales y el territorio, que suponen, por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno de los mismos, en un contexto de gran asimetría de poder. Dichos conflictos expresan diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente, así como van estableciendo una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y, de manera más general, por democracia. Ciertamente, en la medida en que los diferentes megaproyectos avanzan de modo vertiginoso y tienden a reconfigurar el territorio en su globalidad, no sólo ponen en jaque las formas económicas y sociales existentes sino también el alcance mismo de la democracia, pues se imponen sin el consenso de las poblaciones, generando fuertes divisiones en la sociedad

## LA FALSA NECESIDAD DEL ORO

Uno de los argumentos comunes en defensa del modelo extractivo minero es el uso de los minerales en la medicina, ingeniería, transporte, comunicaciones y equipos electrónicos. Sin embargo, según datos de World Gold Council (2011), la demanda de oro identificable se distribuía en 1,962.9 toneladas por año para consumo en joyería, 1,640.7 toneladas por año para inversión y solamente 463.5 toneladas por año para la industria y salud.

Es decir, solamente el 12% de la explotación de oro se dedica, posiblemente, a usos útiles, sin considerar el carácter creado de muchas “necesidades” en la actualidad. El restante 88% de la explotación se destina a satisfacer convenciones sociales basadas en la vanidad o la avaricia, sin fundamento en necesidades reales, sino en la existencia de una demanda en el mercado.



---

y una espiral de criminalización y represión de las resistencias que sin duda abre un nuevo y peligroso capítulo de violación de los derechos humanos.” SVAMPA, Maristella 2012 “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina” en Observatorio Social de América Latina (Buenos Aires: CLACSO) Año XIII, N° 32, noviembre de 2012, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>

## **CONTEXTO: LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES SON UN PROBLEMA DE DERECHOS HUMANOS**

El desarrollo del extractivismo en Panamá es la principal causa del aumento de conflictos socioambientales en los últimos años, como puede inferirse desde una perspectiva de derechos humanos al observar los temas de preocupación en diversas instancias internacionales de protección.

Las 3 últimas medidas cautelares -de un total de 7- otorgadas entre los años 2009 y 2011 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a solicitud de parte en Panamá, se dan dentro de un escenario de conflictos socioambientales.

Es necesario aclarar que aunque el otorgamiento de medidas cautelares no significa un prejuzgamiento sobre el fondo que indique la violación de derechos humanos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, es un mecanismo de protección de derechos y prevención de daños irreparables, otorgado únicamente con posterioridad al análisis de la Comisión, en el cual toma en consideración la gravedad, urgencia, el contexto, la inminencia y carácter irreparable del daño en cada caso concreto, entre otros elementos.

Estas medidas han sido de naturaleza colectiva y coinciden en buscar la protección del derecho a la propiedad colectiva del territorio de los pueblos indígenas de Panamá:

1. Medidas cautelares otorgadas en junio de 2009, para “evitar daños irreparables a la propiedad y seguridad”, en favor de la comunidad Ngäbe del río Changuinola y para garantizar libre circulación, vida e integridad de los miembros de la comunidad. Solicitaba además la suspensión de proyecto hidroeléctrico Chan 75 y actividades derivadas de la concesión hasta pronunciamiento sobre el fondo de la petición.

La concesión aprobada en mayo de 2007 para la construcción de una hidroeléctrica dentro del bosque protegido Palo Seco, llamada Chan /5, en construcción desde enero de 2008 en tierras reclamadas como territorios ancestrales, afectaba cuatro comunidades Ngäbe, con 1000 residentes y otros 4000 afectados.

**Se buscaba proteger la vida e integridad personal, la propiedad colectiva y el derecho a la libre circulación.**

2. Medidas cautelares otorgadas en noviembre de 2009 “para proteger la vida y la integridad personal de los líderes del Pueblo Naso Eliseo Vargas, Tony Vargas, Oscar Vargas, Lupita Cargas, Marcial Gamarra y Lucho Gamarra; para evitar la continuidad de los desalojos colectivos forzados y/o levantamiento de las viviendas y para garantizar la libre circulación y la seguridad del Pueblo Indígena Naso de la Región Bocas del Toro, en Panamá. Además solicita brindar atención de salud y vivienda e investigar los hechos que dieron origen a las medidas cautelares.

En marzo de 2009 llegaron a la comunidad de San San Druy unidades de la Fuerza Pública y empleados de Ganadera Bocas para desalojar de manera violenta las tierras en conflicto con la empresa, destruyendo 30 casas, la escuela, iglesia y el centro cultural de la comunidad. Luego del desalojo los indígenas levantaron un campamento, sitiados y restringidos en su circulación por la Policía Nacional, impidiendo la entrada de agua y comida.



Además, en abril de 2009, empleados de la empresa tumbaron 6 ranchos y el campamento, realizando disparos al aire, en octubre de 2009 fueron arrestados 8 indígenas Naso que protestaban en la ciudad de Panamá por casi 40 policías fuertemente armados y en noviembre de 2009 cerca de 200 policías sin orden judicial alguna lanzaban lacrimógenas en San San y San San Druy, mientras empleados de Ganadera Bocas tumbaban casas de la comunidad con sus maquinarias.

**Se buscaba proteger la vida e integridad, la propiedad colectiva y el derecho a la libre circulación y residencia.**

3. Medidas cautelares otorgadas en abril de 2011 dentro del caso 12.354 en favor del pueblo Guna de Madungandí y Emberá de Bayano, solicitando la adopción de medidas para proteger los territorios ancestrales de las invasiones de colonos y la destrucción de bosques y cultivos, hasta la adopción de una decisión en el caso.

En febrero y marzo de 2011 se produjeron invasiones masivas de colonos a los territorios de ambos pueblos indígenas, apoderándose y destruyendo bosques usados en la alimentación de las comunidades, que denunciaron como recurrente la situación y la inacción del Estado al respecto.

**Se buscaba proteger la propiedad colectiva sobre territorios ancestrales y el derecho a la alimentación.**

También ha sido uno de los principales temas manejados mediante el mecanismo de audiencias sobre Panamá ante la Comisión, con por lo menos 9 audiencias que han manejado directa o indirectamente el tema en los últimos 10 años:

**Tabla 3. Audiencias públicas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que han tocado el tema de conflictos socioambientales (2001-2012)**

Tema	Período de sesiones/Fecha
1. “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano”	113°, nov. 2001
2. “Derecho a la propiedad privada de los pueblos indígenas”	133°, octubre 2008
3. “Caso 12.717 / Medida cautelar MC 56/08 – Comunidades indígenas Ngobe y otras”	137°, nov. 2009
4. “Situación de derechos humanos en Panamá”	140°, octubre 2010
5. “Acceso a la información pública”	143°, octubre 2011
6. “Administración justicia y violaciones de derechos humanos”	143°, octubre 2011
7. “Caso 12.354 – Kuna de Mandungandi y Embera de Bayano”	144°, marzo 2012
8. “Derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas”	144°, marzo 2012
9. “Derecho a la justicia en Panamá”	146°, nov. de 2012

Se puede concluir a primera vista que dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, los conflictos socioambientales han sido un eje temático en los últimos 12 años, principalmente en el mecanismo de audiencias, aunque ninguna de las medidas cautelares se haya producido dentro de un conflicto minero.

También es conocido que hubo comunicación entre los sistemas interamericano y universal de protección de derechos humanos y las autoridades del Estado de Panamá durante las coyunturas de crisis entre el 2010 y 2012.

Un análisis más detallado sobre el contenido de las audiencias y los derechos en disputa conduce al hallazgo de algunas similitudes preocupantes con otras interacciones entre el Estado de Panamá y el sistema interamericano, principalmente los informes de país de 1978 y 1989, producidos por la Comisión, a saber:

1. El **derecho de circulación y residencia** es analizado en los dos informes de país que cubren el período de la dictadura militar y en las medidas otorgadas en favor de comunidades afectadas por el desarrollo de inversiones privadas en territorios indígenas, como es el caso de la hidroeléctrica Chan 75 contra el pueblo Ngäbe del río Changuinola y el caso de Ganadera Bocas contra el pueblo Naso.

Al identificar las características de las víctimas y las motivaciones de la amenaza o violación al derecho encontramos que en los 2 informes de país, las víctimas eran por lo general líderes de la oposición política y/o comunicadores sociales, mientras que en las 2 últimas ocasiones se trata de comunidades indígenas y sus líderes en conflicto con megaproyectos o inversionistas privados ocupando sus territorios.

Se observa, por lo tanto, un cambio en los intereses que orientan la conducta violatoria de los derechos humanos desde las instituciones del Estado, que va de lo fundamentalmente político, el sostenimiento de un proyecto por la fuerza durante la época de la dictadura militar, a lo estrictamente económico, la actual colaboración con el interés privado en la imposición de proyectos de inversión.

Aunque el contexto, los actores y los motivos sean diferentes, las consecuencias en cuanto a afectación de derechos humanos son similares, trascendiendo lo coyuntural, demostrando su carácter estructural.

2. Estas motivaciones económicas se observan también en 2 de los 3 casos de violación del **derecho a la propiedad privada**, contra la propiedad colectiva del pueblo Ngäbe y pueblo Naso. El tercer caso de violación al derecho a la propiedad privada también se refiere a la propiedad colectiva de otros dos pueblos indígenas, el pueblo Kuna de Madungandí y el pueblo Emberá de Bayano, aunque en este caso por la omisión de controles por parte del Estado frente a la acción de particulares para la protección del derecho de los pueblos, no por la colaboración activa entre Estado-empresa privada en el desarrollo de inversiones. Aunque en interacciones previas con el sistema interamericano no se analizó específicamente el derecho de propiedad, sí se analiza el daño a equipos e instalaciones de diversos medios de comunicación como violaciones a la libertad de expresión durante la dictadura militar.
3. Estas similitudes también se observan con el **derecho a la vida**, presente en 4 documentos en estudio, los 2 informes de país de 1978 y 1989, y las medidas cautelares en favor del pueblo Ngäbe y Naso, ambas del 2009, igualmente basadas

en razones fundamentalmente políticas en el siglo pasado y en motivos estrictamente económicos en años recientes.

Es decir, del análisis de las interacciones entre el Estado de Panamá y los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos se nota una continuidad en la actuación violatoria de los derechos humanos por parte de las autoridades del Estado durante el período de la dictadura militar y el período post invasión, con un papel destacado de las fuerzas armadas durante ambos períodos, que apuntan a una interrelación creciente entre el poder político y el poder económico, ejerciendo a través del marco legal-institucional en perjuicio de comunidades y a favor de intereses privados, actualmente dentro de conflictos socioambientales.

Igualmente, dentro del sistema universal de protección de los derechos humanos, a través del mecanismo de Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en noviembre de 2010, el Estado de Panamá recibió, entre otras, las siguientes recomendaciones<sup>6</sup>:

1. Adoptar medidas prácticas para aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular el reconocimiento del derecho a la tierra y los recursos naturales de todos los pueblos indígenas de Panamá.
2. Conforme a lo exigido en las normas internacionales, celebrar consultas previas con las comunidades indígenas en relación con todos los planes y proyectos que pudieran afectarlas, en particular por lo que respecta a proyectos de gran envergadura, como presas hidroeléctricas y actividades mineras y en relación con los planes y proyectos nacionales para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques.
3. Reestablecer el requisito de presentar estudios de impacto ambiental que tengan en cuenta las posibles consecuencias para los derechos de las personas que viven en la zona afectada de todos los proyectos importantes, en especial los que deban realizarse en territorios indígenas y zonas protegidas, y publicar esos estudios.

La respuesta del Estado de Panamá consistió en informar la existencia de normas reconociendo el derecho a la tierra de los pueblos indígenas y que estaba “tratando de construir un ambiente positivo para promover el diálogo con las comunidades indígenas sobre el Código de Recursos Minerales y el desarrollo de actividades mineras en Panamá<sup>7</sup>”.

En el proceso de seguimiento al cumplimiento de recomendaciones, realizado a inicios de 2013, diversas organizaciones observaron que sobre las recomendaciones transcritas:

1. Panamá no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tampoco aplica los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Vale señalar que

---

<sup>6</sup>Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, A/HRC/16/6, disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/100/37/PDF/G1110037.pdf?OpenElement> (13 de junio de 2013)

<sup>7</sup> Draft report of the Human Rights Council on its sixteenth sesión, A/HRC/16/L.41, abril de 2011, pág. 74, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/DraftReport16thSessionHRC.pdf>

los argumentos tradicionales del Estado de Panamá para objetar su incorporación al Convenio 169 son los siguientes:

- que el mismo constituye una amenaza a la integridad territorial y la soberanía del país,
  - que establece obligaciones que involucran gastos e inversiones,
  - que los derechos de los pueblos indígenas ya están protegidos constitucional y legalmente, aunque esta “protección” está cargada ideológicamente con la visión de “asimilar” los pueblos indígenas al resto de la población “civilizada”<sup>8</sup>.
2. Las consultas previas acorde a los estándares internacionales no se han implementado, manteniendo un clima de malestar entre los pueblos indígenas

“evidenciado recientemente con el retiro de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá del Programa ONU/REDD... mediante la emisión de una resolución fechada 25 de febrero de 2013, la cual fue remitida a la Autoridad Nacional del Ambiente y a la Sede de las Naciones Unidas en Panamá el 27 de febrero de 2013... “en donde se señalaba que el proceso “no ofrece en la actualidad las garantías de respeto a los derechos indígenas, la participación plena y efectiva [...] en todas las etapas de la implementación de dicho programa...”

Estos sucesos comprueban una vez más las graves deficiencias que afectan al proceso de consulta indígena en Panamá, el cual no utiliza los estándares internacionales vigentes para garantizar que se cumpla con el requisito de contar con un consentimiento “previo, libre e informado”. Por ejemplo, mediante la Ley 18 de 2003, se derogaron los artículos 63, 96, 98 y 102 de la Ley General de Ambiente, los cuales reconocían el derecho de los pueblos indígenas al uso de los recursos naturales ubicados en las comarcas y reservas, establecía que las tierras indígenas eran inembargables, imprescriptibles e inalienables y que los pueblos indígenas solo podían ser trasladados mediante su previo consentimiento.

Por otra parte, es necesario recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió el Caso No. 12.354, “Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros”, el 26 de febrero de 2013 ante la Corte Interamericana, el cual versa sobre la “violación continuada del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros”<sup>9</sup>

Sobre el mismo punto, una comunicación conjunta de organizaciones respondió que:

“En el tema minero, solamente mediante la movilización en la calle del pueblo Ngábe Buglé, con el costo en vidas humanas y otras violaciones varias a los derechos humanos por parte del Estado, se logró que el Órgano Legislativo

---

<sup>8</sup> BENJAMÍN M., Ramón H. “El Convenio 169 de la OIT en la lucha social política por la vigencia efectiva de los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo democrático de la sociedad panameña” (2009), disponible en [http://issuu.com/ramonbenjamin/docs/c169\\_oit](http://issuu.com/ramonbenjamin/docs/c169_oit)

<sup>9</sup> CIAM (Centro de Incidencia Ambiental) en Mid-term Implementation Assessment: Panama, página 16 (documento de seguimiento UPR-INFO) disponible en <http://www.upr-info.org/followup/assessments/session22/panama/MIA-Panama.pdf>

promulgara la Ley 11 de 2012 “que establece un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en la comarca Ngäbe Buglé”, prohibiendo las concesiones mineras en la comarca, áreas anexas y comunidades ngäbe buglé adyacentes, además, cancelando las concesiones existentes en la comarca y áreas anexas<sup>10</sup>”

3. En cuanto a la consideración de los impactos sobre los derechos de las personas y comunidades dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental, se ofreció una respuesta conjunta afirmando que:

“la legislación vigente sobre estudios de impacto ambiental no toma en cuenta los impactos sociales y sobre los derechos de las personas afectadas por megaproyectos en zonas indígenas y áreas protegidas. Recientemente el administrador general de la Autoridad Nacional del Ambiente ha admitido que “los estudios de impacto ambiental se han convertido en un mero trámite” que no cumplen sus funciones de prevención y protección<sup>11</sup>.

## EL MODELO EXTRACTIVO MINERO ES UN PROBLEMA DE DERECHOS HUMANOS

La presencia actual del tema minero en la opinión pública es producto de las primeras manifestaciones en contra de los proyectos en el distrito de Donoso y las protestas de 2010, 2011 y 2012, con la participación fundamental de la población Ngäbe Buglé en el sector occidental del país. Los principales antecedentes se presentan en la comarca Ngäbe Buglé, en la provincia de Veraguas y la península de Azuero.

El impulso al modelo extractivo minero es un problema de derechos humanos desde el **escenario condicionado** en el cual se pretenden ejecutar o ejecutan los proyectos, ya que aprovechan la desatención de las responsabilidades, obligaciones y funciones fundamentales del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, además de la desigualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos civiles y políticos entre distintos grupos sociales, para promover una imagen de satisfacción de necesidades y deseos de la población, ubicadas tales necesidades dentro del marco ideológico de la modernidad occidental, el progreso y el desarrollo, promovidos como separación del individuo respecto a una naturaleza instrumentalizada en función de la expansión del crecimiento económico y de los niveles de consumo<sup>12</sup>.

En cuanto a las **formas o procedimientos**, el desarrollo del modelo extractivo minero es un problema de derechos humanos, al incumplirse los derechos a la participación en los asuntos de interés público, tanto en la elaboración de políticas y legislaciones en la

---

<sup>10</sup> Íbid, página 17. Las organizaciones son Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ), Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) y Colectivo Voces Ecológicas (COVEC).

<sup>11</sup> “Estudios de impacto ambiental no funcionan: Vergara”, en La Prensa, sección Locales, edición del 18 de enero de 2013., disponible en <http://www.prensa.com/uhora/locales/estudios-impacto-ambiental-anam-silvano-vergara/151426>

<sup>12</sup> “Al cierre del siglo xx, 20% de la población concentraba 83% de la riqueza, mientras que el 20% más pobre solo se adjudicaba 1,4% de esta; se trata de proporciones que prácticamente se mantienen al día de hoy”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud): Human Development Report 1992, Oxford University Press, Nueva York, 1992, citado en DELGADO RAMOS, Gian Carlo. ¿Por qué es importante la ecología política? Revista Nueva Sociedad, n° 244, marzo-abril de 2013, disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3927\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3927_1.pdf)

materia, como en los mecanismos existentes de participación y consulta ciudadana establecidos a través de la legislación sobre gobiernos locales y en las normas ambientales, que aparte de ser débiles, no vinculantes y desfavorables para los intereses de las organizaciones comunitarias, movimientos sociales y de sociedad civil ambiental, enfrentan los obstáculos, tanto en vía administrativa como judicial, en el derecho de acceso a la información como requisito de una participación informada, efectiva y en igualdad de condiciones.

En el **fondo de la materia**, el desarrollo del modelo extractivo minero implica afectaciones a los derechos a la propiedad privada, integridad personal, salud, vida y ambiente sano, con especial afectación a los derechos de grupos en condición de vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes, mujeres y pueblos indígenas. También es frecuente la vulneración de los derechos civiles y políticos que ejercen los defensores de derechos humanos en contra del modelo.

Sobre la importancia del derecho a un ambiente sano, es necesario recordar que aunque la teoría de los derechos humanos se basa en principios como indivisibilidad e integralidad de un conjunto de derechos considerados de igual jerarquía e importancia, es evidente que el ambiente en general y la naturaleza en particular constituyen la base material de toda posibilidad humana, en lo económico, político y cultural.

## **EL PROBLEMA ECOLÓGICO ES UN PROBLEMA POLÍTICO**

- **La decisión de desarrollar el modelo extractivo minero en Panamá no es un producto democrático.**

Incluso entendiendo la democracia en su concepción minimalista, la propuesta electoral de la alianza Cambio Democrático-Partido Panameñista que triunfó en las elecciones 2009 mencionaba a la minería metálica a cielo abierto como una de las causas de la deforestación, que a su vez se presentaba como “uno de los principales problemas ambientales que enfrenta el país... pérdida de biodiversidad, disminución de caudales de agua, aumento de temperaturas y de emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático y nos hacen más vulnerables a éste”.

Ante estas consideraciones, la propuesta electoral ofertaba realizar auditorías a las concesiones existentes para rescindir aquellas que incumplieran los contratos y normas ambientales, en las secciones sobre ordenamiento territorial y producción más limpia. El problema es que, aparte de no haberse realizado ninguna auditoría, el contrato del principal enclave del modelo extractivo minero en Panamá otorga excesivas ventajas a las empresas y la legislación ambiental es excesivamente débil, desprotegiendo en ambos casos el interés público y social. Aunque el plan de gobierno no promovía una moratoria o prohibición, el sentido de los planteamientos y las acciones reflejadas en el documento va en dirección contraria a lo que se ha ejecutado durante la actual gestión de gobierno.

Por su parte, el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, presentado en diciembre de 2009 por el gobierno nacional, al identificar los “motores para el crecimiento” de la economía del país, no incluye ninguna actividad extractiva, por el contrario, promueve actividades agrícolas, turísticas e identificaba la “riqueza natural” y los servicios de los ecosistemas como “fundamentales” para sectores clave de la economía panameña, delineando una serie de líneas estratégicas, políticas, planes, marcos legales

institucionales y acciones que se contradicen y compiten en condición de desventaja con la eventual imposición del modelo extractivo minero en Panamá.

Considerando iniciativas un poco más participativas como la Concertación Nacional para el Desarrollo (2007), aún a pesar de la composición de las mesas y algunas contradicciones visibles entre objetivos, metas, estrategias e indicadores establecidos en sus acuerdos, tampoco existe ninguna alusión al desarrollo del modelo extractivo minero e igualmente se plasman lineamientos no compatibles con el modelo minero.

De más está decir que la iniciativa del desarrollo de la minería en Panamá no surge de ninguna iniciativa, preocupación o propuesta de origen popular. Todos los datos apuntan a que la propuesta de desarrollar explotaciones mineras e implantar el modelo extractivo minero en el territorio panameño tiene orígenes muy particulares, no vinculados al interés público, social o comunitario, en otras palabras, relacionados con el interés privado local y transnacional, resultando así una imposición contraria al deber ser democrático dentro del Estado de Panamá.

- **Todo el proceso refleja relaciones asimétricas de poder.**

Reiteramos entonces, que ni las condiciones, ni los procesos de toma de decisión, ni los efectos sociales, ecológicos y económicos son productos democráticos, sino que reflejan la existencia de relaciones profundamente asimétricas de poder que operan a través de las instituciones del Estado<sup>13</sup>, el cual queda reducido en la práctica a la función de asegurar la propiedad, uso y distribución de beneficios de acuerdo a intereses estrictamente privados. El discurso de explotar para crecer, distribuir y combatir la pobreza ha demostrado ser una falacia sin la minería, no tiene por qué ser distinto con ella, al formar parte de un mismo sistema económico en el cual sus actores no tienen como finalidad garantizar derechos, sino la de acumular y reproducir capital.

- **El problema minero no es estrictamente técnico, es un problema de poder y por tanto, entendiendo la política más allá de partidos, individuos y elecciones, es imposible despolitizarlo.**

Por tanto, la solicitud de no politizar un tema cruzado por relaciones de poder en toda su extensión, empezando por la posición del Estado, ente político por excelencia, como titular de derechos y “mediador” entre naturaleza, comunidades, empresas y otros grupos de interés, es imposible de realizar, pues toda decisión implica afectación de intereses y posiciones.

En todo caso, es necesario atender el problema desde el debate en curso sobre el concepto mismo de desarrollo y alternativas al modelo de desarrollo, que es una discusión política entre la imposición o adopción de un modelo u otros, también desde una perspectiva de derechos humanos, aplicando los principios de igualdad y no

---

<sup>13</sup> “El Estado, en sus múltiples niveles, representa cada vez más los intereses de sus socios empresariales, empujando a favor de esos intereses un amplio entramado legal ad hoc que se superpone al denominado «Estado e derecho». Al mismo tiempo, y de cara a la profundización del despojo y a los usos y abusos de la naturaleza, el Estado se arma para el control interno promoviendo, justificando o avalando la criminalización de la protesta, al tiempo que presume que los actores sociales en legítima defensa de su territorio y de los bienes comunes que este contiene son, en el mejor de los casos, irracionales, opositores al progreso y al desarrollo” DELGADO RAMOS, Gian Carlo. ¿Por qué es importante la ecología política? Revista Nueva Sociedad, n° 244, marzo-abril de 2013, disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3927\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3927_1.pdf)

discriminación, integralidad, indivisibilidad e interdependencia, aunque esto no le quita el carácter político, sino que le da a la política un contenido de derechos humanos, como límites al ejercicio del poder.

## LA DIMENSIÓN IDEOLÓGICA EN LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

El sociólogo Boaventura de Sousa Santos<sup>14</sup> utiliza el concepto de “sociología de las ausencias” en la búsqueda de nuevos marcos epistemológicos útiles para la construcción de modelos alternativos de desarrollo y los necesarios marcos teóricos de los sujetos políticos de esa transformación social.

Por sociología de las ausencias entiende la investigación que busca “mostrar que lo que no existe es, de hecho, activamente producido como no-existente, o sea, como una alternativa no creíble a lo que existe”. En términos sociales quiere decir que la supuesta no existencia de propuestas alternativas se sustenta en la descalificación como invisible, no inteligible o desechable de algunos entes sociales y sus saberes, producida por una misma racionalidad monocultural.

Identifica cinco modos de producción de ausencia o no-existencia: el ignorante, el retrasado, el inferior, el local y el improductivo o estéril. Dado el escaso nivel de penetración de este autor en el país, reproducimos íntegramente parte de su obra:

*La primera lógica deriva de la monocultura del saber y del rigor del saber. Es el modo de producción de no-existencia más poderoso. Consiste en la transformación de la ciencia moderna y de la alta cultura en criterios únicos de verdad y de cualidad estética, respectivamente. La complicidad que une las «dos culturas» reside en el hecho de que se arrogan, en sus respectivos campos, ser cánones exclusivos de producción de conocimiento o de creación artística. Todo lo que el canon no legitima o reconoce es declarado inexistente. La no-existencia asume aquí la forma de ignorancia o de incultura.*

*La segunda lógica se basa en la monocultura del tiempo lineal, la idea según la cual la historia tiene sentido y dirección únicos y conocidos. Ese sentido y esa dirección han sido formulados de diversas formas en los últimos doscientos años: progreso, revolución, modernización, desarrollo, crecimiento, globalización. Común a todas estas formulaciones es la idea de que el tiempo es lineal y al frente del tiempo están los países centrales del sistema mundial y, junto a ellos, los conocimientos, las instituciones y las formas de sociabilidad que en ellos dominan. Esta lógica produce no existencia declarando atrasado todo lo que, según la norma temporal, es asimétrico con relación a lo que es declarado avanzado.*

*Bajo los términos de esta lógica, la modernidad occidental ha producido la no-contemporaneidad de lo contemporáneo, la idea de que la simultaneidad esconde las asimetrías de los tiempos históricos que en ella convergen. El encuentro entre el campesino africano y el funcionario del Banco Mundial en trabajo de campo ilustra esta condición, un encuentro simultáneo entre no contemporáneos. En este*

---

<sup>14</sup> DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad & Programa Democracia y Transformación Global (2010) disponible en [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Refundacion%20del%20Estado\\_Lima2010.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Refundacion%20del%20Estado_Lima2010.pdf)



caso, la no-existencia asume la forma de residualización, la cual, a su vez, ha adoptado, en los últimos dos siglos, varias designaciones, la primera de las cuales fue la de lo primitivo o salvaje, siguiéndole otras como la de lo tradicional, lo premoderno, lo simple, lo obsoleto o lo subdesarrollado.

La tercera lógica es la lógica de la clasificación social, la cual se asienta en la monocultura de la naturalización de las diferencias. Consiste en la distribución de las poblaciones por categorías que naturalizan jerarquías. La clasificación racial y la clasificación sexual son las manifestaciones más señaladas de esta lógica. Al contrario de lo que sucede con la relación capital/trabajo, la clasificación social se basa en atributos que niegan la intencionalidad de la jerarquía social. La relación de dominación es la consecuencia y no la causa de esa jerarquía y puede ser, incluso, considerada como una obligación de quien es clasificado como superior (por ejemplo, «la carga del hombre blanco» en su misión civilizadora). Aunque las dos formas de clasificación (raza y sexo) sean decisivas para que la relación capital/trabajo se establezca y profundice globalmente, la clasificación racial fue la que el capitalismo reconstruyó con mayor profundidad, tal y como han mostrado, entre otros, Wallerstein y Balibar (1991) y, de una manera más incisiva, Césaire (1955), Dussel (2001), Grosfoguel (2007), Maldonado-Torres (2004), Mignolo (2003) y Quijano (2000). De acuerdo con esta lógica, la no-existencia es producida bajo la forma de una inferioridad insuperable, en tanto que natural. Quien es inferior lo es porque es insuperablemente inferior y, por consiguiente, no puede constituir una alternativa creíble frente a quien es superior.

La cuarta lógica de la producción de inexistencia es la lógica de la escala dominante. En los términos de esta lógica, la escala adoptada como primordial determina la irrelevancia de todas las otras escalas posibles. En la modernidad occidental, la escala dominante aparece bajo dos formas principales: lo universal y lo global. El universalismo es la escala de las entidades o realidades que se refuerzan independientemente de contextos específicos. Por eso, se adjudica precedencia sobre todas las otras realidades que dependen de contextos y que, por tal razón, son consideradas particulares o vernáculos. La globalización es la escala que en los últimos veinte años adquirió una importancia sin precedentes en los más diversos campos sociales. Se trata de la escala que privilegia las entidades o realidades que extienden su ámbito por todo el globo y que, al hacerlo, adquieren la prerrogativa de designar entidades o realidades rivales como locales.

En el ámbito de esta lógica, la no-existencia es producida bajo la forma de lo particular y lo local. Las entidades o realidades definidas como particulares o locales están aprisionadas en escalas que las incapacitan para ser alternativas creíbles a lo que existe de modo universal o global.

Finalmente, la quinta lógica de no-existencia es la lógica productivista y se asienta en la monocultura de los criterios de productividad capitalista. En los términos de esta lógica, el crecimiento económico es un objetivo racional incuestionable y, como tal, es incuestionable el criterio de productividad que mejor sirve a ese objetivo. Ese criterio se aplica tanto a la naturaleza como al trabajo humano. La naturaleza productiva es la naturaleza máximamente fértil dado el ciclo de producción, en tanto que trabajo productivo es el trabajo que maximiza la generación de lucro igualmente en un determinado ciclo de producción. Según esta lógica, la no-existencia es producida bajo la forma de lo improductivo, la

*cual, aplicada a la naturaleza, es esterilidad y, aplicada al trabajo, es pereza o descalificación profesional.*

Es necesario incluir este punto que trata, no directamente sobre el problema minero, sino sobre las formas de comprender el mundo y la región en que vivimos, porque es útil en la necesidad de replantearse conceptos, paradigmas y fuentes de conocimiento. Dentro del Estado de Panamá, unitario, la centralización y concentración del poder no es solamente una forma política administrativa. Tiene un sustrato cultural que se extiende, a su manera, dentro de la racionalidad moderna, occidental, eurocéntrica, traída en la visión del “hombre, blanco, cristiano, heterosexual” que realizó la colonia y de la cual no hemos escapado mentalmente.

Nos manejamos con una serie de conceptos como “modernizarnos”, “llegar al primer mundo”, “lograr el desarrollo”, “hay que crecer”, “progresar”, “pensar científicamente”, “hay que competir”, que no son neutrales, por el contrario, forman parte de un sistema de ideas que justifican, sin realmente explicar, la dinámica de nuestra sociedad, nuestra posición y relaciones dentro de ella y la interacción naturaleza-sociedad-ser humano.

La naturaleza es dividida en recursos naturales, cada uno por separado, en tanto tengan un valor de mercado, aplicándosele criterios individualistas, básicamente económicos para su manejo. Esta división entre ser humano y naturaleza, y entre naturaleza “útil” como materia prima en el proceso de producción, desconoce la totalidad, la interdependencia, la complejidad, el carácter sistémico de la relación entre los seres humanos-sociedad-naturaleza, es decir, niega que existimos en una comunidad que depende de la naturaleza y sus fronteras de aprovechamiento, que forma parte e interactúa con ella, transformándose mutuamente y que desconocer tales límites al ejercer una racionalidad estrictamente individualista es de hecho, irracional, al no respetar las condiciones de vida.

Estas lógicas que invisibilizan posibilidades, potencialidades, capacidades, actores, saberes, otras formas de valorar y relacionarse, forman parte de una visión compartida por neoliberales y gobiernos “progresistas” o desarrollistas, en la cual el territorio y la naturaleza son vistos como “recursos naturales” o medios de producción de mercancías, por tanto reducibles a precios de mercado, esquema mental repetido constantemente en los medios de comunicación y el discurso político de oportunidades, desarrollo sostenible, capitalismo o economía verde, responsabilidad social empresarial o más específicamente, minería responsable, incluso, dentro de sectores del ambientalismo, obstaculizando la mayor comprensión de los problemas sociales y el desarrollo de alternativas sociales, políticas y económicas.

**El Colectivo Voces Ecológicas reitera su posicionamiento en contra de la imposición del modelo extractivo minero en Panamá, reconociéndolo como un problema ecológico, político y de derechos humanos, en el contexto de los conflictos sociambientales en Panamá.**

[www.radiotemplor.org](http://www.radiotemplor.org)   
[/vocesecologicas](https://www.facebook.com/vocesecologicas)   
[/Radio-Templor-Panamá](https://www.facebook.com/Radio-Templor-Panamá)  
[@VocesEcologicas](https://twitter.com/VocesEcologicas) 