



REPÚBLICA DE PANAMÁ
Ministerio de Relaciones Exteriores

PANAMÁ 4, PANAMÁ

19 de enero de 2017
A. J. - MIRE-2017-45640

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de referirme a su atenta Nota CDH-OC-23/047 de 18 de mayo de 2016, mediante la cual transmitió la solicitud de opinión consultiva que hiciera el Estado de Colombia.

Sobre el particular, la República de Panamá, tiene a bien brindar las observaciones correspondientes sobre la solicitud supra mencionada.

En ese sentido, el Ministerio de Ambiente y la Autoridad de los Recursos Acuáticos de la República de Panamá tuvieron a bien manifestar sus consideraciones al respecto:

A- El Ministerio de Ambiente de la República de Panamá contestó, mediante Nota SG-007-2017 de 17 de enero de 2017, lo siguiente:

I- A guisa de introito.

- 1- Metodología de las observaciones de dicho Ministerio: dar especial atención a las preguntas específicas formuladas por la República de Colombia, con fundamento del Pacto de San José y Convenio de Cartagena.**

Luego de examinar las consideraciones de hecho y jurídicas que dan origen a la presente solicitud de opinión consultiva, dicha entidad procedió a emitir concepto, dando especial atención a las preguntas específicas formuladas por la República de Colombia a la Corte IDH, con fundamento al Pacto de San José y el Convenio de Cartagena.

Al Honorable Señor
PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI
Secretario Ejecutivo
Corte Interamericana de Derechos Humanos
Ciudad

2- Panamá es Estado parte tanto del Pacto de San José y del Convenio de Cartagena.

En ese sentido, señala dicho Ministerio que el Pacto de San José y el Convenio de Cartagena son aplicables a los Estados signatarios. Sin embargo, no todos los países que han ratificado el Pacto de San José son Parte del Convenio de Cartagena, a pesar de tener jurisdicción en el ámbito geográfico de esta área.

3- Los tratados internacionales son vinculantes para Panamá, en virtud de la disposición constitucional consignada en el artículo 4.

En Panamá, los tratados internacionales son vinculantes por disposición del artículo 4 de la Carta Magna. Así que, “la defensa u observancia de los derechos humanos a la luz de los compromisos internacionales en cuanto a la labor de los operadores de justicia debe realizarse a través de lo que se denomina, control de la convencionalidad”, según el cual cada juzgador debe velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, de manera que no quede mermando o anulado por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias *al objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos.*”¹

4- Los derechos humanos están tutelados por la Constitución de la República de Panamá y por los tratados internacionales.

De lo anterior, se desprende que los derechos humanos se encuentran protegidos no sólo por la propia Constitución Política de la República de Panamá, sino también por los tratados internacionales de los cuales somos parte, , que son considerados estándares mínimos, conforme al párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución, y cuyo conocimiento y aplicación resulta de especial relevancia. Tal es el caso del Pacto de San José, ratificado mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

¹ CORTE IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Sentencia de 12 agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 180.

5- Sobre el bloque de la constitucionalidad que conforman algunos tratados sobre derechos humanos en Panamá.

En ese sentido, la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia ha reconocido que una norma convencional sobre derechos humanos, que fortalece las garantías fundamentales del individuo, integra la Constitución con fundamento en la doctrina del bloque de la constitucionalidad,² y que entre los derechos humanos protegidos por dichos instrumentos internacionales se encuentra el derecho a un ambiente sano.³

6- Materias de protección y conservación del ambiente en el Régimen Ecológico desarrollado en la Constitución Política panameña.

Ahora bien, en materia de protección y conservación del ambiente, el Estado panameño reconoce en el Régimen Ecológico de su Carta Magna el “deber fundamental del Estado de garantizar a la población el derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, donde se satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana” (artículo 118). De igual manera, se establece el deber de propiciar el desarrollo sostenible, “donde se prevenga la contaminación al ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas” (artículo 119). Para ello, “el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de los recursos naturales se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia” (artículo 120).

Con la creación del Ministerio de Ambiente mediante Ley 8 de 25 de marzo de 2015, se reafirma el compromiso del Estado de incorporar el componente

² PANAMÁ. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. Roxana Cárcamo vs. IFARHU (Amparo), Sentencia de 21 de agosto de 2008.

³ PANAMÁ. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA. Constantino González vs. ANAM (Contencioso Administrativo de Nulidad), Sentencia de 20 de diciembre de 2013.

ambiental en las decisiones del Estado sobre el desarrollo nacional, para asegurar una mejor calidad de vida para los habitantes del país.

7- Obligaciones Internacionales en materia ambiental, asumidas por Panamá antes de la creación del Ministerio de ambiente, verbigracia, el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe.

Sin embargo, previo a la creación de esta entidad, el Estado panameño ya había adquirido compromisos con la comunidad internacional en materia ambiental, expresando su voluntad de atender, individual y conjuntamente, problemas ambientales comunes a nivel regional. Tal es el caso, del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, ratificado mediante Ley 13 de 30 de junio de 1986.

En el referido Convenio, las Partes Contratantes han determinado las fuentes de contaminación para requerir la acción regional y nacional para su control: contaminación de barcos, descarga, fuentes terrestres y de las actividades del fondo del mar junto con la contaminación aerotransportada. Asimismo, el Convenio también identifica los problemas de administración ambientales para las cuales los esfuerzos cooperativos son necesarios: áreas de flora y fauna especialmente protegidas, cooperación en casos de emergencias, evaluación del impacto ambiental y cooperación científica y técnica.

Sobre la base de lo antes expuesto, esta entidad presenta sus consideraciones a la interpretación de las disposiciones presentadas por la República de Colombia, que son objeto de la presente solicitud de opinión consultiva.

II. ¿De acuerdo con lo estipulado en el artículo 1§1 del Pacto de San José, debería considerarse que una persona, aunque no se encuentre en el territorio de un Estado parte, está sujeta a la jurisdicción de dicho Estado en el caso específico en el que, de forma acumulativa, se cumplan las cuatro condiciones que a continuación se enuncian?

- i. Que la persona resida o se encuentre en una zona delimitada y protegida por un régimen convencional de protección del medio ambiente del que dicho Estado sea parte;
- ii. Que ese régimen convencional prevea un área de jurisdicción funcional, como por ejemplo el previsto en el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe;
- iii. Que en esa área de jurisdicción funcional los Estados parte tengan la obligación de prevenir, reducir y controlar la polución por medio de una serie de obligaciones generales y/o específicas; y
- iv. Que como consecuencia de un daño al medio ambiente o de un riesgo de daño ambiental en la zona protegida por el convenio de que se trate, y que sea atribuible a un Estado Parte – del convenio y del Pacto de San José, los derechos humanos de la persona en cuestión hayan sido violados o se encuentran amenazados?

Consideraciones

Al respecto, consideramos que el espíritu del Pacto de San José es claro al disponer que los Estados Partes se comprometen “a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio **a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción**”. Entonces, no debe entenderse o interpretarse que el ámbito de aplicación de la convención permite una extensión de la jurisdicción (extraterritorialidad), si bien se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona humana, tal como reza el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen

*como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”;*⁴

Sobre el particular, nos permitimos citar al Doctor Sergio García Ramírez, quien fuera Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“En el ámbito universal la protección de los derechos humanos también se ha visto acrecentada con la adopción de diferentes instrumentos internacionales con efectos jurídicos diversos, cuya finalidad común es el respeto y la garantía de los derechos humanos. Entre estos instrumentos destacan, además de los ya señalados, la Convención contra la Tortura, y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos protocolos facultativos relativos a la participación de los niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía; la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; los tratados sobre derechos humanos que se refieren a crímenes internacionales, como la Convención contra el Genocidio o la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; los tratados de Derecho Internacional Humanitario, en especial los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales; los tratados relativos a la Protección de los Refugiados y al Derecho de Asilo, y el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Todos estos tratados dan claro ejemplo de las diversas vertientes de protección internacional de la persona humana, cada una con

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Preámbulo.

características propias y ámbitos de aplicación específicos, pero atentos a la finalidad común de respetar y garantizar los derechos humanos en toda circunstancia, de manera complementaria a la protección nacional.”⁵

Así, en la Región del Gran Caribe, el Convenio de Cartagena busca la protección y el desarrollo del medio marino, en virtud del valor económico y social que tiene en la región para beneficio y disfrute de las generaciones presentes y futuras. En consecuencia, las Partes Contratantes *“adoptarán, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas para proteger y preservar en la zona de aplicación del Convenio los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción. Con este objeto las Partes Contratantes procurarán establecer zonas protegidas”*.⁶

De acuerdo a lo expresado, la Región del Gran Caribe a pesar de no constituirse como un área protegida, representa una zona de especial relevancia debido a las particulares características de sus ecosistemas y vulnerabilidad. En ese sentido, somos del criterio que, en virtud de que las Partes Contratantes han reconocido una serie de compromisos, tendientes a prevenir, reducir y controlar la contaminación, como consecuencia de un daño o riesgo ambiental en dicha zona, se deberán adoptar todas las medidas necesarias con el objeto de hacer frente a las emergencias en materia de contaminación.

Asimismo, consideramos que, a la luz de lo dispuesto en el Pacto de San José y el Convenio de Cartagena, no debe entenderse que la finalidad de estos sea que las personas se sometan a la jurisdicción de los Estados partes. Más bien, los gobiernos deben garantizar el respeto de los compromisos internacionales por parte de los particulares, y es que tomando en consideración la importancia que tienen estos temas en la agenda internacional, la adopción de los instrumentos internacionales en mención ha propiciado el establecimiento y puesta en marcha

⁵ García Ramírez, Sergio. La jurisdicción interamericana de derechos humanos (Estudios). México 2006. p. 18-19. http://capacitacion.jusmisiones.gov.ar/files/material_curso/9-Sergio%20Garc%C3%ADa%20Ram%C3%ADrez%20VII.pdf

⁶ Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe. Artículo 10.

de distintos mecanismos entre los Estados que garanticen el respecto y protección desde una concepción integral.

De modo que, en caso de que surjan controversias relacionados con los compromisos contraídos por los Estados parte, el Convenio de Cartagena dispone que las Partes Contratantes procurarán resolverla mediante negociaciones o por cualquier otro medio pacífico de su elección. De lo contrario, será sometida de común acuerdo a arbitraje, según las condiciones establecidas por el Convenio, y si aún dicha solución no se logrará por esta vía, las Partes Contratantes no quedarán exentas de su obligación de continuar buscando una solución.⁷

En ese mismo orden de ideas, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con el objetivo de establecer una alianza mundial mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, reconoce:

“Principio 12

Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. **Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.”**

⁷ Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, Artículo 23.

“Principio 13

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. **Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”** (Lo resaltado es nuestro.)

De lo anterior, se desprende que, de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales, los Estados deben de forma conjunta adoptar las medidas correspondientes para prevenir, reducir, mitigar, controlar, corregir y compensar los posibles efectos o impactos ambientales causados por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad y cooperar decididamente en la solución armónica y pacífica de los problemas ambientales transfronterizos o mundiales.

Cabe agregar que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, mejor conocida como CONVEMAR, ratificada mediante Ley 38 de 4 de junio de 1998, dispone que los Estados “tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con esta Convención”⁸.

De igual manera, señala que los Estados ribereños *“dictarán leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino resultante directa o indirectamente de las actividades relativas a los fondos marinos sujetas a su jurisdicción y de las islas artificiales, instalaciones y estructuras bajo su*

⁸ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Artículo 194.

*jurisdicción*⁹, y en consecuencia, reconoce que los Estados “*son responsables del cumplimiento de las obligaciones internacionales relativas a la protección y preservación del medio marino*”¹⁰, sin que ello afecte las obligaciones contraídas en virtud de convenciones y acuerdos celebrados anteriormente por los Estados sobre esta materia¹¹.

Tal como se observa, CONVEMAR constituye un instrumento jurídico internacional de gran utilidad, puesto que prevé la cooperación de los Estados para la protección y preservación del medio marino, teniendo en cuenta las características propias de cada región. Ahora bien, si bien es cierto la República de Colombia no es Estado parte de CONVEMAR, la Corte Internacional de Justicia ha manifestado que “el derecho aplicable en el caso es el derecho internacional consuetudinario. La Corte considera que la definición de la plataforma continental consagrada en el Artículo 76, párrafo 1 de CONVEMAR forma parte del derecho internacional consuetudinario.”¹² En otras palabras, aunque no todas las disposiciones de CONVEMAR provienen de la costumbre internacional, aquellas que sí lo sean serían aplicables en los espacios marítimos donde Colombia ejerza su jurisdicción.

Finalmente, es oportuno hacer referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por Panamá, mediante Decreto Ejecutivo 393 de 14 de septiembre de 2015, que prevé una serie de compromisos que deben alcanzarse en los próximos 15 años, entre los cuales podemos mencionar el Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Algunas de las metas que contempla este objetivo son:

- Para 2025, prevenir y reducir de manera significativa la contaminación marina de todo tipo, en particular la contaminación producida por

⁹ *Ibíd.*, Artículo 208.

¹⁰ *Ibíd.*, Artículo 235.

¹¹ *Ibíd.*, Artículo 237.

¹² CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Controversia Territorial y Marítima (Nicaragua vs. Colombia), Sentencia de 19 de noviembre de 2012. párr. 118,.

actividades realizadas en tierra firme, incluidos los detritos marinos y la contaminación por nutrientes.

- Para 2020, gestionar y proteger de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros con miras a evitar efectos nocivos importantes, incluso mediante el fortalecimiento de su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos con objeto de restablecer la salud y la productividad de los océanos.
- Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que proporciona el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento «El futuro que queremos».

III. ¿Las medidas y los comportamientos, que por acción y/o por omisión, de uno de los Estados parte, cuyos efectos sean susceptibles de causar un daño grave al medio ambiente marino -el cual constituye a la vez el marco de vida y una fuente indispensable para el sustento de la vida de los habitantes de la costa y/o islas de otro Estado parte-, son compatibles con las obligaciones formuladas en los artículos 4§1 y 5§1, leídos en relación con el artículo 1§1, del Pacto de San José? ¿Así como de cualquier otra disposición permanente?

Consideraciones

Las acciones que un Estado parte realiza en su jurisdicción continental, costera, marina e insular pudieran producir impactos ambientales positivos y/o negativos sobre otros Estados. Los grupos de trabajo de ambos acuerdos internacionales, en materia de derechos humanos y protección y desarrollo del medio marino, son plataformas que deben servir para articular esfuerzos comunes hacia el desarrollo sostenible de la Región del Gran Caribe dentro del ámbito de su competencia.

Como ya hemos señalado, es indudable la relación de los derechos humanos y el ambiente. De hecho, a nivel regional, el Protocolo Adicional a la Convención

Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) reconoce el derecho a un ambiente sano como un derecho humano y lo sistematiza como parte de los derechos económicos, sociales y culturales.

Señala la doctrina que:

“La relación entre derechos humanos y ambiente se puede definir en dos vías principales. Para empezar, se da una relación complementaria. La protección ambiental puede ser considerada una precondition para la satisfacción de otros derechos humanos, como la vida, la salud y las condiciones favorables de trabajo. Un sistema efectivo de protección ambiental puede ayudar a asegurar el bienestar de las futuras generaciones, así como la supervivencia de los grupos indígenas y los grupos de personas económicamente marginados, quienes dependen directamente de los recursos naturales para sobrevivir.

En segundo lugar, la protección legal de los derechos humanos y del derecho al ambiente sano reviste gran importancia, ya que con esta protección lo que se pretende es un efectivo reconocimiento y respeto de estos derechos. Con una protección legal, los derechos humanos y el derecho al ambiente ya no serán problemas sociales sino jurídicos, se transformarán las necesidades en derechos, y se obliga a los Estados a reconocer derechos individuales a cada persona bajo su jurisdicción.”¹³

Resulta lógico entonces que, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se haya planteado la relación entre el ambiente y otros derechos humanos como son la vida, la salud, las condiciones de trabajo saludables y los estándares adecuados de vivienda.

¹³ Cuadrado Quesada, Gabriela. El reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano en el derecho internacional y en Costa Rica. Revista CEJIL, 2009. p. 3. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24270.pdf>

Por las consideraciones anteriores, coincidimos en que los Estados deben evaluar, de forma unilateral o conjunta, y en la medida de lo posible, los efectos potenciales de cualquier actividad que suponga un daño o riesgo de contaminación del medio marino en la Región del Gran Caribe, y en que la formulación y adopción de prácticas y procedimientos deben ir dirigidas a garantizar el respeto de los derechos de otros Estados, según los estándares en el plano mundial y regional. Tal es el caso de los habitantes de las zonas marino costeras, que dependen de los servicios ecosistémicos que brindan estas zonas para subsistir.

VI. ¿Debemos interpretar, y en qué medida, las normas que establecen la obligación de respetar y de garantizar los derechos y libertades enunciadas en los artículos 4§1 y 5§1 del Pacto, en el sentido de que de dichas normas se desprende la obligación a cargo de los Estados miembros del Pacto de respetar las normas que provienen del derecho internacional del medio ambiente y que buscan impedir un daño ambiental susceptible de limitar o imposibilitar el goce efectivo del derecho a la vida y a la integridad personal, y que una de las maneras de cumplir esa obligación es a través de la realización de estudios de impacto ambiental en una zona protegida por el derecho internacional y de la cooperación con los Estados que resulten afectados? De ser aplicable, ¿qué parámetros generales se deberían tener en cuenta en la realización de los estudios de impacto ambiental en la Región del Gran Caribe y cuál debería ser su contenido mínimo?

Consideraciones.

Tal como lo dispone el artículo 12 del Convenio de Cartagena, las Partes Contratantes en el marco de sus políticas de ordenamiento, *“se comprometen a elaborar directrices técnicas y de otra índole que sirvan de ayuda en la planificación de sus proyectos de desarrollo importante, de manera que se prevenga o minimice su impacto en la zona de aplicación del convenio”*¹⁴.

¹⁴ Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, Artículo 12.

A propósito de este tema, Panamá cuenta con legislación ambiental que regula el proceso de evaluación de impacto ambiental, el cual se define como un sistema de advertencia temprana que permite tomar decisiones preventivas sobre la protección del ambiente. A través del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 se establecen los contenidos mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental (EslA), la lista taxativa de proyectos y los criterios de categorización de los EslA, entre otros aspectos de vital relevancia.

Recientemente, a través de la creación del Ministerio de Ambiente se fortaleció la gestión ambiental en materia marino costera, al atribuirle las competencias de aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos costeros y marinos¹⁵, que antes estaban adscritas a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), ampliando de esta manera el marco regulatorio de supervisión y fiscalización de aquellas obras, actividades y proyectos en la zona marino costera. Además, se incorporó la elaboración de Evaluaciones Ambientales Estratégicas para políticas, planes y programas que supongan potenciales oportunidades estratégicas y riesgos para la conservación ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales¹⁶, como lo es la Política Nacional de Costas y Mares que está por ser definida.

Resulta oportuno señalar que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo también contempla que los Estados promuevan la evaluación de impacto ambiental, como instrumento de gestión aplicable a cualquier actividad, obra o proyecto, público o privado, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental:

“Principio 17

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo

¹⁵ Ley 8 de 25 de marzo de 2015, Artículo 73.

¹⁶ *Ibíd.*, Artículo 5.

considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre el EsIA, indicando que estos deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto:

“40. Los EISAs sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión. El objetivo de los EISAs no es sólo tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también, como se señaló en el párrafo 133 de la Sentencia, “asegura[r] que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”¹⁷.

“205. [...] Además la Corte determinó que los Estudios de Impacto Ambiental “sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión. El objetivo de [los mismos] no es [únicamente] tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también [...] asegurar que los miembros del pueblo [...] tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad”, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, “con conocimiento y de forma voluntaria”¹⁸.

¹⁷ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 12 de agosto de 2008. (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). párr. 40. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf

¹⁸ Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párr. 205. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Por su parte, CONVEMAR dispone que en caso de que los Estados *“tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar cambios importantes y perjudiciales en él evaluarán, en la medida de lo posible, los efectos potenciales de esas actividades para el medio marino e informarán de los resultados de tales evaluaciones”*¹⁹ en la forma prevista en el Convenio.

Como ejemplo en la región de la evaluación de los efectos potenciales de proyectos de infraestructura, en la región del Caribe, podemos citar la Construcción del Puente Binacional sobre el Río Sixaola (Costa Rica – Panamá).

Dada la necesidad de constituir un paso fronterizo que permita satisfacer las necesidades económicas, sociales, de comunicación, entre otras, el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica suscribieron el 3 de mayo de 1992, el Convenio de Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, el cual fue ratificado por Panamá mediante Ley 16 de 10 de agosto de 1994 y por Costa Rica mediante Ley 7518 del 10 de julio de 1995.

Tal como dispone el artículo primero, el objetivo del referido Convenio es *“ampliar, mejorar y profundizar las relaciones de cooperación en todos los campos, para contribuir significativamente al desarrollo y mejoramiento social, económico, comercial, ambiental y político en general de la región fronteriza; y fortalecer el proceso de integración entre ambos países”*, para lo cual se ejecutarán programas, proyectos o actividades de pre-inversión, inversión y asistencia técnica en la región fronteriza en los diversos sectores del desarrollo, y se adoptarán todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos y fines del Convenio.

Con fines de dotar, a la zona ubicada entre las comunidades de Sixaola y Guabito, de infraestructura vial de primer orden, que acompañe, y fomenta, el comercio, comunicación y desarrollo integral de la región, se lleva a cabo, el proyecto de

¹⁹ CONVEMAR, Artículo 206.

estudio, diseño y construcción del puente binacional sobre el río Sixaola entre Costa Rica y Panamá, mismo que tiene como objetivo, promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte; por tanto, cumplir con los objetivos de lograr el desarrollo económico y social de ambas naciones.

En virtud de lo antes indicado, consideramos que de conformidad con el derecho internacional, la República de Costa Rica y Panamá adoptaron, tanto de forma individual como conjunta, las medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar cualquier impacto nocivo ocasionado por la ejecución del proyecto, desde la planificación del mismo, hasta su fase de operación.

De igual manera, tal como lo dispone el artículo 12 del Convenio de Cartagena, ambos Estados evaluaron de acuerdo con sus posibilidades y normativa nacional e internacional, los posibles impactos del proyecto en mención, a fin de que se adoptarán las medidas de mitigación adecuadas para nulificar, atenuar, minimizar o compensar los impactos y efectos negativos que pueden provocar la actividad de construcción del puente sobre el río Sixaola.

V- Consideraciones finales.

1. A lo largo del documento de solicitud consultiva se señala que se tiene certeza o se vislumbra la construcción de grandes proyectos de infraestructura o nuevas grandes obras de infraestructura en la Región del Gran Caribe. Sin embargo, el documento no adjunta un listado de proyectos u obras existentes, ya sea en etapa de construcción o planificación. Sólo se mencionan actividades generales, sin hacer alusión a sitios concretos o dimensiones de los proyectos.

Las actividades mencionadas son:

- Exploración y explotación petrolera;
- El transporte de hidrocarburos por vía marítima;
- La construcción y mantenimiento de puertos;

- La construcción, mantenimiento y ampliación de canales para circulación marítima.
2. El documento hace mención de la posibilidad que los proyectos de infraestructura en la Región del Gran Caribe ocasionen riesgos o graves daños al medio ambiente marítimo y generen perjuicios a los derechos que se encuentran a garantizados en el Pacto de San José. Sin embargo, no se mencionan los tipos de riesgos ni daños de manera específica, sino genérica, impidiendo que esta entidad pueda pronunciarse sobre cómo determinada actividad, obra o proyecto genera perjuicios directos sobre el derecho a la vida, derecho a la integridad personal y al desarrollo de las personas de la región y determinar las correspondientes medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos.
 3. Se considera que el alcance de las obligaciones bajo el Pacto de San José y el Convenio de Cartagena deben estar determinadas por los preceptos consagrados en éstos.
 4. Dentro de la Región del Gran Caribe, recientemente la República de Panamá crea el área protegida “Área de Recursos Manejados Banco Volcán”, mediante el Decreto Ejecutivo No. 2 de 22 de septiembre de 2015, en virtud de que dicha área cuenta con recursos naturales únicos que ameritan protección por parte del Estado. Con la creación de esta importante área protegida, el país cumple con la meta 11, Objetivo III, del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, adoptado en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, denominadas como Metas de Aichi para la biodiversidad:

“Objetivo estratégico C: mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética

Meta 11: Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que

revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios.”

- B- La Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá respondió mediante Nota OAL-56-17 de 18 de enero de 2017 lo siguiente:
 - I- A guisa de introito.

La capacidad de los ecosistemas para prestar los servicios ambientales asociados a un buen estado de conservación, es afectada por las presiones que reciben como resultado de las actividades económicas que allí se desarrollan.

En las zonas marinas y costeras, cada vez son más los usos y actividades que tienen cabida en tan valioso espacio, por ejemplo, el éxito de actividades de comercio marítimo, la industria pesquera, la defensa naval, que dependen del desarrollo de puertos y bahías; adicional a ellas, otras actividades como la acuicultura, el aprovechamiento energético de las olas, el viento y las mareas, la investigación científica, la protección de especies y espacios, instalaciones para la captura y secuestro de CO₂, o la desalinización del agua de mar, por lo que es de suma importancia el correcto diseño, construcción, desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras que se construyan en dichas zonas.

En ese sentido, podemos decir que el desarrollo marítimo suele generar problemas ambientales locales y puede también producir problemas de escala regional. Los impactos del desarrollo de grandes infraestructuras marítimas pueden ser diferentes a escalas diferentes, y esto dependerá de su ubicación y de otras características o variaciones en rasgos importantes como geografía, morfología, hidrología, geología, oceanografía, ecología, industrialización, urbanización, usos diversos, etc.

La alteración de las aguas naturales y construcción de estructuras artificiales, puede resultar en impactos directos sobre las masas de agua donde se están desarrollando, así como impactos directos e indirectos sobre los ecosistemas, los recursos pesqueros y comunidades adyacentes en las cercanías del proyecto. Por ejemplo, algunas operaciones en la construcción de grandes infraestructuras como las operaciones de dragado, la eliminación de materiales, desarrollo de la zona de playa, mayor tránsito marítimo, pueden resultar en la liberación de contaminantes naturales y antropogénicos en el medio marino; las combinaciones de efectos físicos, químicos y biológicos sobre el medio de interés varían.

Algunos impactos potenciales que podrían darse sobre el medio marino son derrames, descargas de petróleo, la liberación de contaminantes según la re suspensión del sedimento, el aflujo superficial, y las descargas de fuentes puntuales, destrucción del hábitat, cambios en la composición química y circulación del agua, seguridad en el transporte marítimo, afectación de recursos pesqueros, entre otros.

II- Respuesta institucional.

En relación a las ***“Consideraciones De Hecho que dan origen a la solicitud de Opinión Consultiva hecha por Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos”***, desde la perspectiva institucional, primero tendría que abordarse qué constituye la Opinión Consultiva.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera necesario que una Opinión Consultiva tenga un desarrollo práctico en el derecho interamericano. Así lo mencionó cuando sostuvo que la competencia consultiva de la Corte constituye, como ella misma lo ha dicho, "un método judicial alternativo" para la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, lo que indica que esa competencia no debe, en principio, ejercitarse mediante especulaciones

puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva.²⁰

Es en ese sentido que Colombia solicitó a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, haciendo referencia a una serie de determinadas situaciones, Opinión Consultiva relacionada con la posible degradación del entorno marino y humano en la Región del Gran Caribe, que puede resultar de las acciones y/o omisiones de los Estados ribereños del Mar Caribe, en el marco de la construcción de nuevas grandes obras de infraestructura.

En particular, esta solicitud de Opinión Consultiva responde al desarrollo de nuevas grandes obras de infraestructura en la Región del Gran Caribe que, debido a sus dimensiones y la permanencia en el tiempo, pueden ocasionar un daño significativo al medio ambiente marino y, en consecuencia, a los habitantes de las costas e islas ubicadas en esta región, que dependen de dicho ambiente para subsistir y para su desarrollo.

En ese sentido, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), reconoce que esta situación es de interés no solo de los Estados Ribereños de la Región del Gran Caribe, cuya población costera e isleña puede verse directamente o indirectamente afectada por daños ambientales que sufra esta región, sino también de la comunidad internacional.

Como país marítimo, hemos firmado diversos convenios regionales e internacionales en apoyo a garantizar la conservación y protección del medio marino; uno de ellos es el *Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe*, firmado en Cartagena el 24 de marzo de 1983 y aprobado mediante Ley 13 de 30 de junio de 1986, en Gaceta oficial No. 20,613 de 7 de agosto de 1986; depósito del Instrumento de Ratificación el 7 de octubre de 1987.²¹ En dicho instrumento los

²⁰ (Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párrafo 43)

²¹ Asamblea Nacional de la República Ley No. 13 de 30 de junio de 1986, en Gaceta oficial No. 20,613 de 7 de agosto de 1986.

países contratantes reconocemos el valor económico del medio marino, las zonas costeras y la obligación de proteger el medio marino para beneficio y disfrute de las generaciones presentes y futuras.

Igualmente reconocemos las especiales características hidrográficas y ecológicas de la región del Gran Caribe y su vulnerabilidad a la contaminación, la fragilidad de sus ecosistemas vitales y el hecho de que la sostenibilidad de los recursos marinos no ha sido lo suficientemente integrada en los procesos de desarrollo, las grandes obras de infraestructura constituyen un riesgo para el medio marino, el equilibrio ecológico, sus recursos y sus usos legítimos.

Un aspecto clave por el cual los países deberíamos estar atentos ante la ocurrencia de este tipo de hechos que podría afectar la calidad de vida de las nuestras comunidades costeras e isleñas, recae directamente en la necesidad de garantizar un servicio básico como la seguridad alimentaria de nuestras poblaciones.

Sin duda alguna, la pesca es una de esas fuentes básicas de seguridad alimentaria, que contribuyen al bienestar de los habitantes de la región en diversas formas.

En ese sentido, Panamá, país plenamente marítimo, reconoce que sus comunidades costeras del Caribe dependen de las capturas de recursos pesqueros, como la langosta espinosa, un recurso de gran importancia comercial y pesquera, registrada como una de las seis principales especies de pesca transfronteriza en el Gran Ecosistema Marino del Caribe (CLME, por sus siglas en inglés), y uno de los recursos más importantes para las economías locales y nacionales.

La pesca de langosta en la región del Caribe, es realizada por flotas de barcos industriales y de pescadores artesanales, en el caso de Panamá. Se utilizan tanto las nasas, como por sistema de buceo, el cual puede ser a pulmón o autónomo,

por lo que además se considera una pesquería secuencial, en la que el esfuerzo de pesca se aplica a los diferentes estadíos de su ciclo de vida.²²

Las ocho (8) eco-regiones que conforman la Provincia Tropical del Atlántico Norte, todas comparten áreas que demuestran una composición biológica relativamente homogénea pero al mismo tiempo notable por su alta diversidad biológica. Los ecosistemas costeros generalmente están representados por manglares, praderas marinas y arrecifes coralinos que muestran una gran conectividad hidrológica y ecológica entre sí.

La Eco-región del Caribe Suroeste está definida por el área de influencia de la Contra-Corriente del Caribe que forma un giro que circula en sentido contrario al de las manecillas del reloj. Esta corriente marina lleva aguas de las costas de Nicaragua y Costa Rica hacia las costas de Panamá y Colombia. La plataforma continental que se extiende mar afuera de Costa Rica, Panamá y Colombia es bastante estrecha, raramente excediendo los 50 km de ancho. Caso contrario es la plataforma ancha que forma grandes bancos por las costas de Nicaragua y Honduras extendiendo más de 400 km fuera de esas costas – hábitat ideal para poblaciones comercialmente importantes como la langosta espinosa o *Panulirus argus* (langosta del Caribe).²³

Según estudios, la circulación oceánica en el Mar Caribe, descrita con mayor claridad por Mooers et al. (1998), demostró, sobre las trayectorias satelitales de boyas oceanográficas que existen dos grandes regiones de giros oceánicos que sirven de mecanismos de retención de microorganismos entre los que se encuentran las larvas de langosta. Uno de tales giros se encuentra localizado al sur de Cuba y que es responsable de la gran abundancia de langosta en la Bahía de Batabanó, y otro en la región al norte de Colombia, Panamá y Costa Rica que retiene las larvas generadas por las poblaciones de la Plataforma Continental de

²²Documento Propuesta borrador de los planes de manejo locales para la langosta espinosa (*panulirus argus*) del Caribe sitios pilotos: Caye Caulker, Belice Roatán, Honduras Comarca Guna Yala, Panamá.

²³ Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá - Arden & Price Inc. / Universidad de Miami, Octubre de 2008 "Plan de Manejo Marino Costero Integrado de Bocas del Toro",

Nicaragua-Honduras y responsable de la retro-alimentación de dichas larvas a aquel ecosistema.²⁴

De lo anterior se desprende que en realidad la langosta del Caribe, *Panulirus argus*, que se explota en Panamá, tendría su origen y/o influencia del conglomerado de unidad poblacional de la región que podría denominarse Nicaragua-Honduras, y por lo tanto, las tendencias de las abundancias de los reproductores en aquella región tendrían una gran preponderancia sobre la abundancia de juveniles de langosta *P. argus* en Panamá.²⁵

Entendiéndose de esta forma que, las abundancias estacionales de langosta en Panamá dependen de la producción de larvas en la plataforma continental de Honduras - Nicaragua y son de origen "extraterritorial".²⁶

Las pesquerías de langostas han sido siempre significativas - tanto económica como socialmente - para las comunidades costeras del Caribe y Brasil. Lo mismo también ocurre en el caso de las regiones pobladas del Caribe de Panamá. Ehrhardt (2001) reportó que estas pesquerías generan alrededor de US\$456 millones en exportaciones desde la totalidad de la región. Este valor es sólo sobrepasado por los desembarques regionales de camarones del género *Litopenaeus*, realizadas por flotas industriales que operan desde el Golfo de México a Belem en el Norte de Brasil. Por lo tanto, las pesquerías sostenidas por la especie *P. argus* corresponden a las segundas más económicamente importante en toda la región, y sin duda, la primera en cuanto se refiere a impacto

²⁴ Ehrhardt, N.M. 2001. Regional Review. En: Report on the FAO/DANIDA/CFRAMP/WECAFC Regional Workshops on the Assessment of the Caribbean Spiny Lobster (*Panulirus argus*), P. Medley & S. Venema (eds.). FAO Fisheries Report 619, 12-16.

²⁵ Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, 15 de Agosto de 2007, "Plan de Manejo Marino Costero Integrado de Bocas del Toro" en el Marco del Programa Multifases de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, Informe de Avances N°2

²⁶ Plan de Manejo Marino Costero Integrado para la Región de Bocas del Toro - CONADES /Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá Arden & Price Inc. / University of Miami, dic. 2008

social por el número de empleos que genera especialmente a través de las pesquerías artesanales que sostiene.²⁷

En el área de la Comarca Guna Yala, la pesca de dulub (o langosta espinosa) es multiespecífica, acompañada de otros mariscos (crustáceos y moluscos). Estudios realizados en los años 1994 y 1995, demostraron que la producción estimada de dulub fue de 100 toneladas, lo que generó directamente a la comarca una entrada económica aproximada de US\$700,000.00.

De lo anterior se desprende que la langosta espinosa *P. argus*, es un recurso marino de alto valor comercial para las poblaciones costeras no solo de Panamá sino del Caribe en general haciendo una importante contribución a las economías familiares de las comunidades que se dedican a su captura o comercialización. Por lo que, el manejo adecuado de la pesquería de la langosta y la conservación de sus hábitats debe hacerse no solo a niveles locales y nacionales, sino también nivel regional, a fin de mantener la conectividad y la viabilidad y sostenibilidad de las poblaciones de ejemplares juveniles y adultos de los cuales dependen las diversas comunidades de los Estados Ribereños.

Evidentemente en Panamá, una actividad como la pesquería de langosta del Caribe juega un papel muy importante en la seguridad alimentaria de las comunidades costeras del Caribe Panameño, particularmente de los sectores más pobres y vulnerables, por lo que si el ecosistema donde se desarrollan está amenazado, también lo estarían la subsistencia y calidad de vida de cientos de panameños.

Sin duda alguna, la actividad económica del Caribe panameño se basa en gran medida en el bienestar del mar y la belleza escénica natural de los arrecifes de coral, los pastos marinos, los lechos de algas, las playas de arena blanca y los bancos de peces del mar abierto, que constituyen activos de capital natural que atrae a visitantes de todo el mundo, para lo cual se necesita, el funcionamiento

²⁷ CONADES/ Arden & Price Inc. / Universidad de Miami Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, 15 de Agosto de 2007, "Plan de Manejo Marino Costero Integrado de Bocas del Toro" en el Marco del Programa Multifases de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, Informe de Avances N°2

sano de complejos procesos físicos y biológicos, evitando en lo posible la pérdida o degradación de ecosistemas que podrían representar enormes repercusiones para el desarrollo de la Región del Gran Caribe.

En ese sentido cualquier proyecto de gran infraestructura marítima que se desarrolle de forma inadecuada, sin los debidos controles y medidas de manejo; las acciones y/o omisiones de los Estados en cuya jurisdicción se lleven a cabo, podrían afectar no solo las poblaciones aledañas o que habitan, podrían afectar ecosistemas, recursos pesqueros e igualmente, podría verse afectada el área o espacios protegidos.

Al respecto, Panamá, por ejemplo, cuenta con una nueva área protegida, el "*Área de Recursos Manejados Banco Volcán*", área que se encuentra sobre nuestra zona económica exclusiva - ZEE del Caribe panameño, con un perímetro de 232 millas náuticas, y en la que se encuentran fauna bentónica de alta diversidad, especies pelágicas vulnerables altamente migratorias, algunas poco estudiadas como atunes, picudos, dorado, tortugas así como algunas especies protegidas y en peligro como ballenas, tiburones y delfines.

Considerando todo lo anterior, no cabe duda que la construcción y operación de nuevos grandes proyectos de infraestructura en la Región del Gran Caribe, podría impactar negativamente en los recursos pesqueros y ecosistemas, y por ende, en la calidad de vida de los habitantes de las costas y, particularmente, de las islas ubicadas en esta región. Por lo que en la medida en que los habitantes costeros de la Región del Gran Caribe dependan fundamentalmente de los recursos que provienen del medio ambiente marino, cualquier daño grave a dicho entorno afectaría su desarrollo económico, social y cultural.

Por lo tanto, consideramos que debe ser una prioridad de los Estados Ribereños como el nuestro, ser garantes de que en todos los procesos con miras a la construcción de proyectos de gran infraestructura marítima en la Región del Gran Caribe, los mismos sean proyectos idóneos y eficaces en la prevención y mitigación de posibles daños ambientales, asegurando la viabilidad del funcionamiento adecuado de los ecosistemas costeros y marinos.

19 de enero de 2017
A. J. - MIRE-2017-45640

Hago propicia la ocasión para reitera al Señor Secretario Ejecutivo las seguridades de mi distinguida consideración.



FARAH DIVA URRUTIA M.
Directora General de Asuntos Jurídicos y Tratados