

EVALUACIÓN DEL MARCO DE POLÍTICAS MINERAS

Panamá

Diciembre 2020



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

© 2020 The International Institute for Sustainable Development
Publicado por el International Institute for Sustainable Development

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD, por sus siglas en inglés) es uno de los centros de investigación e innovación líderes en el mundo. El Instituto provee soluciones prácticas a los crecientes desafíos y oportunidades de la integración de prioridades ambientales y sociales en el desarrollo económico. Informamos sobre las negociaciones internacionales y difundimos el conocimiento adquirido a través de proyectos colaborativos, lo que se traduce en investigaciones más rigurosas, redes globales más fuertes y una mejor conexión entre los investigadores, ciudadanos, compañías y formuladores de políticas.

El IISD está registrado en Canadá como organización benéfica, mientras que en Estados Unidos está clasificado como entidad 501(c)(3). Para llevar a cabo sus operaciones, el IISD recibe apoyo fundamental del Gobierno de Canadá, a través del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) y la provincia de Manitoba. El Instituto recibe financiamiento para los proyectos de numerosos gobiernos dentro y fuera de Canadá, agencias de Naciones Unidas, fundaciones, el sector privado e individuos.



El IGF es una organización dirigida por sus miembros que brinda a los gobiernos nacionales la oportunidad de trabajar colectivamente para lograr sus objetivos de minería sostenible.

Se dedica a optimizar los beneficios de la minería para lograr la reducción de la pobreza, el crecimiento inclusivo, el desarrollo social y la gestión ambiental.

El IGF sirve como un espacio único a nivel mundial para el diálogo entre los gobiernos de sus 76 países miembros, compañías mineras, asociaciones industriales y la sociedad civil.

Las funciones de la Secretaría son proporcionadas por el International Institute for Sustainable Development (IISD) que gestiona las operaciones diarias del IGF y proporciona apoyo logístico, administrativo y estratégico para sus actividades.

El programa se lleva a cabo con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá provisto a través de Global Affairs Canada.

Evaluación del Marco de Políticas Mineras: Panamá

Diciembre 2020

Escrito por Marina Ruete y Alejandro Vio Grossi

SEDE DEL IISD

111 Lombard Avenue
Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

IISD.org

[@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

IGF / OFICINA DE OTTAWA

220 Laurier Avenue W.
Suite 1100
Ottawa, Ontario
Canada R3B 0T4

IGFMining.org

[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Secrétariat hébergé par



Secrétariat financé par

Canada



SOBRE ESTA SERIE DE REPORTES DE EVALUACIÓN DEL MPM

Con el apoyo del Gobierno de Canadá, el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF) está trabajando con una selección voluntaria de sus Estados miembros para ayudarlos a implementar prácticas consistentes con el Marco de Políticas Mineras (MPM) del IGF. Las primeras evaluaciones se llevaron a cabo en 2014 en la República Dominicana, Madagascar y Uganda. Con base en el éxito de estas evaluaciones iniciales, el IGF realizará tres o cuatro evaluaciones cada año, en respuesta a las solicitudes de los miembros.

El proceso de evaluación del MPM se compone de dos pasos principales. Primero, el equipo de evaluación de MPM evalúa las leyes, políticas, convenciones y marcos administrativos nacionales, regionales e internacionales relevantes para el desarrollo y gestión de minería y minerales en relación con los seis temas del MPM: el marco legal y de políticas, la optimización de beneficios financieros, la optimización de beneficios socioeconómicos, la gestión ambiental, la transición después de la explotación y la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE). Este trabajo se realiza tanto a través de la investigación documental como en el campo involucrando a diversas partes interesadas. La evaluación identifica fortalezas, debilidades y brechas importantes en las leyes y políticas mineras del país, en comparación con las mejores prácticas internacionales delineadas en el MPM, que ayudan a medir la disposición del Estado miembro para implementar el MPM a través de sus medidas gubernamentales existentes. Sobre la base de los resultados de este proceso de evaluación, la segunda fase del proyecto implica trabajar con el Estado participante para desarrollar un programa de capacitación y asistencia técnica que aborde los puntos débiles y las deficiencias clave, con la esperanza de que estas capacidades fortalecidas y un mayor entendimiento puedan mejorar legislación y políticas nacionales, optimizando así la contribución del sector minero al desarrollo sostenible.

Este informe presenta la evaluación de Panamá, con una visión hacia lo siguiente: ayudar al Gobierno a enfocar sus esfuerzos en la implementación del MPM; apoyar los esfuerzos de capacitación; y permitir el monitoreo del progreso en el tiempo. Los autores desean agradecer a sus colegas del Gobierno de Panamá, en particular al equipo del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), entre ellos al Profesor Daniel Esquivel, a la Ing. Ana Méndez, el Ing. Jaime Pashales y el Ing. Juan David Guizado por su ayuda invaluable y apoyo para lograr el desarrollo de esta evaluación. Asimismo, a Francisco Gallegos por su revisión final a este reporte.



RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta una evaluación sobre la preparación y capacidad de Panamá para implementar el Marco de Políticas Mineras (MPM) del Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF). El personal de la Secretaría del IGF realizó la evaluación entre diciembre de 2019 y abril de 2020. El proceso incluyó una revisión exhaustiva de documentación, entre leyes y políticas nacionales e internacionales clave, así como una visita de campo de nueve días al país, durante la cual el equipo del proyecto se reunió con una amplia gama de partes interesadas del Gobierno, sociedad civil, organizaciones internacionales y el sector privado. Esta fase de evaluación de este proyecto concluye con este informe.

El equipo de evaluación identificó las siguientes **fortalezas clave** en las leyes y políticas mineras de Panamá:

- Existe una consciencia de que la minería debe respetar el medio ambiente. Entre otros, el Gobierno panameño comprende la importancia de la biodiversidad en su país y esto se refleja en las exigencias de los instrumentos de gestión ambiental: Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y las Auditorías Ambiental.
- La legislación contiene provisiones para que la minería contribuya con beneficios socio-económicos como promoción del empleo de ciudadanos panameños para las operaciones y adiestramientos de este personal.
- La distribución de los beneficios financieros tiene fines específicos en la ley para el desarrollo de las comunidades aledañas al proyecto.
- Los pueblos indígenas pueden decidir si aceptan o no los proyectos mineros en sus territorios ya que la legislación panameña, fundamentada por la Constitución, los faculta como gobiernos autónomos, aún cuando esta norma de la República establezca que los recursos minerales son propiedad del Estado. Independientemente del tipo de territorio, los derechos de los pueblos indígenas igualmente son considerados para la aceptación de proyectos mineros.

Además de lo anterior, se han encontrado **debilidades clave** para la implementación del MPM. Panamá debe concentrarse en las siguientes prioridades para mejorar:

- Se espera que la minería aporte 6% del Producto Interno Bruto. Sin embargo, sin una visión o política minera con un plan de desarrollo minero consistente que dé una dirección a la gestión gubernamental del sector, las metas presidenciales serán difíciles de alcanzar. El Gobierno, en su conjunto, no ha logrado homogenizar su posición de si quiere que Panamá sea o no un país minero. Esto influye en las decisiones de otorgamiento de concesiones y prórrogas que se encuentran suspendidas *de facto*, así como en la ejecución de sentencias de la Corte Suprema.
- El marco legal se encuentra desactualizado. Por ejemplo, el Código de Recursos Minerales debe modificarse en base a los estándares y mejores prácticas internacionales. Asimismo, falta legislación y regulación específica minera en materia ambiental, de seguridad, cierre y post cierre de minas y minería artesanal y en pequeña escala (MAPE).
- Falta una fiscalización adecuada en las operaciones mineras en materia ambiental (agua, residuos sólidos, biodiversidad y planes de emergencias) y de seguridad y salud ocupacional.



- No existe mención al cierre de minas, post cierre y su garantía financiera en la legislación a pesar de existir tres casos de cierres conflictivos en el país en los últimos años.
- Faltan competencias para la fiscalización impositiva y aduanera en las concesiones por contratos como por ley. La distribución de impuestos recaudados es poco transparente.
- A pesar de tener una cantidad pequeña de minería ilegal, en comparación con otros países, el Gobierno no ejerce control sobre este sector, siendo que estas operaciones ilegales son propensas a prácticas inaceptables como el trabajo infantil, la inmigración ilegal y los impactos negativos al medio ambiente.

**TABLA ES1. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE CADA UNO DE LOS PILARES**

TEMA DEL MARCO DE POLÍTICAS MINERAS	NIVEL DEL PROGRESO	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Marco Legal y de Políticas	BAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Existe participación ciudadana en el proceso de EIA • La evaluación de impactos es tanto ambiental como social, se encuentran integradas y se describen impactos y riesgos, así como sus medidas de mitigación. En las evaluaciones se describen oportunidades sociales y para el ambiente. • En los procesos de permisos se consideran el reasentamiento, cuestiones relacionadas con pueblos indígenas y el patrimonio cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • La información geológica es deficiente y requiere de mejor acceso • El Código es antiguo y no refleja las mejores prácticas • No existe una política para el desarrollo del sector • El proceso de permisos no considera todas las etapas del ciclo de vida de la mina • La información solicitada a las empresas no contiene los detalles necesarios para tomar decisiones informadas • El proceso de permisos es visto como inestable, falta de coherencia, poco transparente y discrecional
Optimización de beneficios financieros	BAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Se utiliza el mismo régimen tributario que otros sectores con deducciones específicas al sector minero • La ley exige una distribución de beneficios financieros para el desarrollo de las comunidades • Los municipios pueden recaudar directamente sus beneficios • El personal actual de la DNRM son ingenieros geólogos y de minas con larga experiencia en el sector minero 	<ul style="list-style-type: none"> • Los flujos de regalías e impuestos no son transparentes ni se gestionan adecuadamente • No se optimiza la recaudación fiscal durante los períodos de precios elevados, ni se minimizan los riesgos de suspensión o interrupción de las actividades durante los períodos de precios bajos • No se consideran objetivos de políticas nacionales en la negociación de contratos u otorgamiento de concesiones mineras. No existe alineación con las estrategias de desarrollo económico con otros sectores. • Ciertos municipios amparan la minería ilegal al cobrar impuestos de empresas sin solicitar concesión. • En no-metálicos, el cobro con precio fijo que ampara la extracción ilegal • Falta de capacidades para negociar e interpretar contratos mineros. • La fiscalización para el cobro de impuestos de metálicos y no metálicos es débil



TEMA DEL MARCO DE POLÍTICAS MINERAS	NIVEL DEL PROGRESO	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Optimización de beneficios socio-económicos	MEDIO	<ul style="list-style-type: none"> • El EIA tiene consideraciones sociales. El EIA de Cobre Panamá tiene 115 compromisos sociales • Hay una interacción Gobierno-universidades y una protección a las carreras relacionadas con la minería • La capacitación al personal panameños es una obligación legal para los concesionarios • Existen esfuerzos de contenido local • Se consideran los temas de empleo nacional en la ley y contratos-ley y se busca su cumplimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay integración del sector minero con los planes de desarrollo del país/provincia/municipalidad • El planeamiento socioeconómico es limitado • Faltan profesionales de la minería para cubrir la demanda privada y pública. No hay un plan ni ha sido priorizado. No hay ingenieros de minas • Falta regulación de seguridad minera. No hay buena fiscalización, seguimiento a hallazgos, ni sanciones efectivas frente al no cumplimiento en temas de seguridad • La ley minera es muy general en temas de gestión de riesgos • En la práctica las obligaciones de empleo no son cumplidas • La consulta ciudadana no es periódica • No existe un diálogo abierto con ONGs ni pueblos indígenas • No existen esfuerzos respecto a los derechos humanos, normas internacionales, ni programas de género para la minería. • No existe desarrollo, ni consideración de políticas de género
Gestión ambiental	BAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Existen normas de calidad del agua que se vierte a los cursos de agua naturales • Se exige un plan de manejo ambiental y debe ser aprobado • Se exigen planes e informe sobre biodiversidad • Existe un plan de contingencias en el PMA • Los estudios de impacto estratégico para cuencas es un buen precedente 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento territorial: falta coordinación entre áreas protegidas, concesiones mineras y solicitudes de tierras colectivas • El marco legal no prohíbe proyectos mineros en áreas protegidas • Débil fiscalización ambiental y sanciones bajas • Deficiencia en el monitoreo del agua • El Gobierno no está actuando acorde a la complejidad y el alto riesgo de los relaves y botaderos de estériles • Aunque existe un plan de emergencia en el PMA, no se solicita que se actualice, ni que sea coordinado con la comunidades ni el Gobierno local



TEMA DEL MARCO DE POLÍTICAS MINERAS	NIVEL DEL PROGRESO	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Transición posterior a la minería	BAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Comienza un liderazgo en minas abandonadas 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe marco regulatorio específico • No hay capacidad institucional para monitorear los planes y el cierre y la transición posterior • No existe obligación de consultar con las comunidades el plan de cierre • La calidad de planes de cierre exigidos es inadecuada • La garantía que se exige puede no ser adecuada al proyecto • No se exige el uso de expertos externos • No existe liderazgo adecuado del Gobierno para minas abandonadas ni preparación para cierres intempestivos
Minería Artesanal y en Pequeña Escala	BAJO	<ul style="list-style-type: none"> • La MAPE está poco desarrollada en Panamá y hay poca utilización de mercurio • El Ministerio Público está tomando el liderazgo en minería ilegal • Panamá aprobó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe regulación específica para la MAPE ni categorización de la misma • No existen planes de formalizar, gestionar o fiscalizar las operaciones informales • No hay control sobre las actividades ilegales de la MAPE • No existe capacitación por parte del Gobierno sobre temas ambientales y sociales en la MAPE, ni programas sobre seguridad y salud ocupacional



TABLA DE CONTENIDOS

1.0 INTRODUCCIÓN.....	1
2.0 PANAMÁ: EL CONTEXTO NACIONAL.....	2
Contexto Económico.....	3
Contexto Ambiental.....	4
Contexto Social.....	5
Contexto de Género.....	6
3.0 CONTEXTO MINERO.....	7
4.0 PANAMÁ: LEYES, POLÍTICAS E INSTITUCIONES CLAVES.....	12
Leyes mineras.....	12
Leyes Ambientales.....	13
Leyes impositivas.....	14
Contratos-Ley.....	14
Otra normativa.....	15
Instituciones Gubernamentales Clave.....	16
5.0 EVALUACIÓN: PANAMÁ Y EL MARCO DE POLÍTICAS MINERAS.....	19
Marco Legal y de Políticas.....	19
Optimización de beneficios financieros.....	25
Optimización de beneficios socio-económicos.....	31
Gestión Ambiental.....	36
Transición posterior a la Minería.....	42
Minería Artesanal y en Pequeña Escala.....	45
6.0 ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES.....	49
7.0 RECOMENDACIONES.....	51
Prioridad 1: Marco Legal y de Políticas.....	51
Prioridad 2: Cierre de Minas.....	52
Prioridad 3: Gestión ambiental y optimización de beneficios socio-económicos. Fiscalización.....	53
Prioridad 4: Optimización de beneficios financieros.....	53
REFERENCIAS.....	54
ANEXO: LISTA DE PARTES INTERESADAS CONSULTADAS.....	56



ACRÓNIMOS

BEPS	Erosión de Base Fiscal y Traslado de Beneficios
CAMIPA	Cámara Minera de Panamá
DGNTI-COPANIT	Dirección General de Normas y Tecnología Industrial, en conjunto con la Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas
DNRM	Dirección Nacional de Recursos Minerales
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
IGF	Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible
IISD	International Institute for Sustainable Development
INB	Ingreso Nacional Bruto
MAPE	minería artesanal y en pequeña escala
MiAmbiente	Ministerio de Ambiente
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MPM	Marco de Políticas Mineras
ONG	organización no gubernamental
PAB	Balboa panameño
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas



1.0 INTRODUCCIÓN

El sector minero en Panamá es pequeño y en fase de desarrollo, con una operación a gran escala en producción de minerales metálicos, varias operaciones de mediana y pequeña escala de minerales no metálicos y una minería ilegal incipiente a comparación de otros países de la región. El Gobierno se encuentra en momento de decidir si se convertirá en un país minero, aprobando nuevas operaciones a gran escala y atrayendo nuevas inversiones, o si se mantendrá con un sector pequeño, con algunas excepciones de mayor escala.

Este informe de evaluación presenta el contexto del desarrollo de la minería y marco legal de Panamá. Se enfoca también en las fortalezas y debilidades claves en las políticas y leyes de Panamá a través de las áreas temáticas del Marco de Políticas Mineras (MPM) como marco de referencia.

La Secretaría del Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF) ha llevado a cabo una evaluación en 2019 y 2020 utilizando la siguiente metodología:

- Investigación: revisión de leyes, políticas, regulaciones y contratos que gobiernan el sector minero nacional, así como la literatura relevante del sector. Diciembre de 2019 – febrero 2020
- Visita a Ciudad de Panamá y entrevistas a partes interesadas y relevantes del Gobierno, sociedad civil y sector privado - diciembre de 2019
- Visitas de campo: (i) al proyecto de gran escala “Cobre Panamá” y cantera de Agregados y Minerales S.A. en diciembre de 2019, (ii) al proyecto Cerro Quema, alcaldía de Tonosí, comunidad de Río Quema en enero 2020
- Desarrollo de este informe: enero 2020 – marzo de 2020.
- Informe de evaluación final. Septiembre de 2020



2.0 PANAMÁ: EL CONTEXTO NACIONAL

La República de Panamá es un país de América Central que limita en el norte con el Mar Caribe, en el sur con el Océano Pacífico, en el este con Colombia y en el oeste con Costa Rica. Se encuentra en una posición estratégica del comercio internacional debido al Canal de Panamá que vincula el Océano Atlántico – por el mar Caribe – con el Océano Pacífico. En cuanto a territorio insular tiene el archipiélago de las Islas San Blas, el archipiélago Las Perlas y un número de islas individuales que en total son 1.518. Es el segundo país más grande del istmo centroamericano. Su capital es la Ciudad de Panamá y está dividida territorialmente en 10 provincias y 3 regiones indígenas (comarcas).

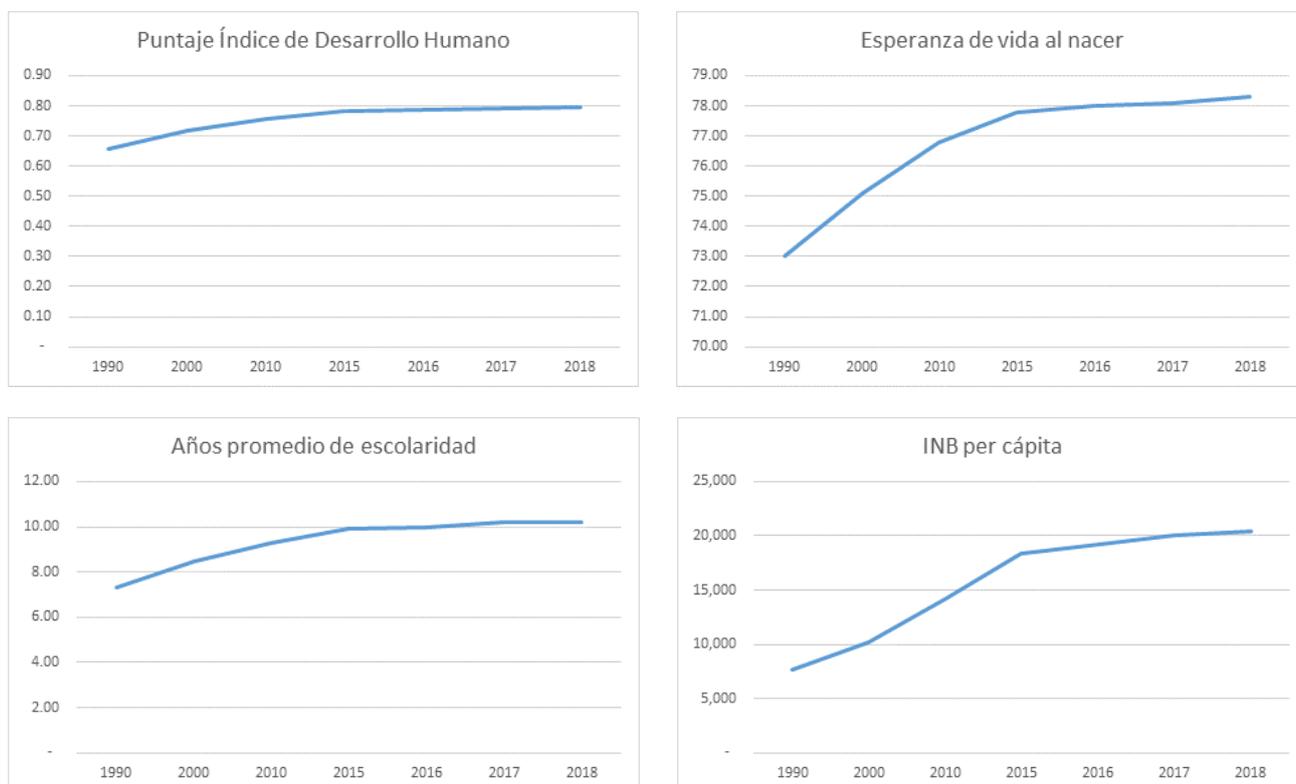
Actualmente, la población de Panamá es de aproximadamente 4.1 millones de habitantes (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020). Es un país con múltiples etnias, concentrado en cinco grupos poblacionales: mestizos que componen alrededor del 65% de la población, pueblos indígenas (Ngäbe 7.6%, Kuna 2.4%, Emberá 0.9%, Buglé 0.8%, otros y no especificados 0.6%), negra o descendiente de África (9.2%), blanco (6.7%) (Central Intelligence Agency [CIA], 2020) and others (6.8%). El idioma oficial es el español, mientras otros idiomas no oficiales incluyen: lenguas indígenas, inglés-panameño creole, inglés, chino, árabe, creole francés y otros. Muchos panameños son bilingües (CIA, 2020).

De acuerdo a el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el país está categorizado como de Desarrollo Humano Alto (PNUD, 2019) y ocupa el puesto 67 de un ranking de 189 países en el más reciente índice de Desarrollo Humano. Este sitúa a Panamá en el nivel más alto de desarrollo entre los países centroamericanos. La esperanza de vida es de 78.3 años, que es más alta que el promedio regional de 75,4 años en América Latina y el Caribe (PNUD, 2019). Sin embargo, la esperanza de vida es 11 años menor en pueblos indígenas que viven en sus territorios (67,75 años) (Banco Mundial, 2019).

Los ingresos en Panamá son comparativamente altos. Mientras que el promedio regional per cápita del Ingreso Nacional Bruto (INB) en América Central es de USD 13.857, en Panamá el promedio es USD 20.455. Sin embargo el INB esconde un alto grado de desigualdad: el 40% más pobre representa solamente el 11,5% del INB, mientras el 10% más rico representa un 37,7%. Además, el promedio del INB per cápita de Panamá es el más alto de la región, pero esconde un grado sustancial de inequidad de género, ya que las mujeres, en promedio, pueden esperar ganar un tercio menos que un hombre (USD 16.106 vs USD 24.788). Igualmente, la inequidad de género en Panamá es de las más bajas de la región (ver Contexto de Género) (PNUD, 2019).



FIGURA 1. TENDENCIAS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN PANAMÁ, 1990-2018 (UNDP, 2019)



CONTEXTO ECONÓMICO

La economía de Panamá es una de las economías de crecimiento más rápido y estable del continente americano. El crecimiento promedio anual fue de 5,0% en los últimos cinco años. (Banco Mundial, 2020). La economía está basada en el dólar estadounidense y los servicios constituyen más de tres cuartos del Producto Interno Bruto (PIB) (82%) y concentra aproximadamente el 64% del empleo (CIA, 2020). Sus principales actividades económicas son: el campo logístico (con el tráfico por el canal, la Zona Franca de Colón, puertos de contenedores), seguros, inversiones en infraestructura y los sectores financiero y turístico.

El actual crecimiento está, en parte, basado en la ampliación del Canal de Panamá inaugurado en 2016. La ampliación duplicó la capacidad de canal, permitiéndole acomodar barcos de alta capacidad como los New Panamax o Neopanamax que eran demasiado grandes para atravesar el canal original. En la década del 90, cuando el Canal estaba en manos de Estados Unidos, pasaban 200 contenedores al año. Con la ampliación, al día de hoy, pasan cerca de 13 millones. Estados Unidos y China están entre los países que más utilizan el canal.

La minería está cobrando importancia en la economía ya que los ingresos por la mina Cobre Panamá comenzaron en 2019 y serán un factor esencial para el crecimiento del país. Se calcula serán un aporte del PIB de 6% (Cortizo, 2019).¹

¹ 6% incluye no solamente Cobre Panamá, se deben agregar dos minas de oro (Cañazas-Cerro Quema), que en los próximos dos años podrían entrar en operación.



Sin embargo, su crecimiento económico líder en la región no se traslada aún a la prosperidad compartida, ya que Panamá es el segundo país con peor distribución de ingreso de América Latina (CIA, 2020).

Entre las naciones centroamericanas, Panamá se encuentra en el puesto 66 de 141 en el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 2018 (Schwab, 2019) con solo Chile, México, Uruguay y Costa Rica en mejor posición de la región. Por el contrario, se encuentra alto en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International, con un puntaje de 36 sobre 100 y ocupa el puesto 101 de 180 países en el ranking mundial de 2019, habiendo empeorado algunas posiciones desde 2015 (Transparency International, 2019).

Panamá es uno de los países con menor nivel de crimen. En el Índice de Paz Global de 2018 se encontraba 50 en un ranking de 163 países, siendo el segundo más pacífico de la región de América Central y el Caribe (Institute for Economics & Peace, 2018).

CONTEXTO AMBIENTAL

La Constitución Nacional establece que es “deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación (...)” (art. 118), además de garantizar la protección del medio ambiente ante el aprovechamiento de los recursos no renovables “a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales” (art. 121). Así, se compromete a reglamentar, fiscalizar y aplicar “oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de (...) tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia” (art. 120).

Se cree que la formación del Istmo de Panamá es uno de los acontecimientos geológicos más importantes en los últimos 60 millones de años. El Istmo de Panamá tuvo un enorme impacto en el clima y medio ambiente de la Tierra, aunque sea una pequeña porción de territorio, ya que influyó tanto en el sistema de circulación oceánica mundial, como en las pautas de precipitación atmosférica mundiales (Ministerio de Ambiente [MiAmbiente], 2011).

Panamá es un país que se caracteriza por tener montañas escarpadas con llanuras de tierras altas en su interior y llanuras costeras con colinas (CIA, 2020). Un amplio corredor montañoso cruza al país de oeste a este: la cordillera de Chiriquí, la sierra de Tabasará, las cordilleras Central y de San Blas y la serranía del Darién constituyen una frontera natural entre las vertientes del Pacífico y el Caribe (MiAmbiente, 2011).

Un gran porcentaje de sus costas se encuentran cubiertas por manglares. De los 39 humedales inventariados en Panamá, 22 están vinculados a los ecosistemas marino-costeros. De estos, cinco son Sitio Ramsar², ocho se localizan en áreas protegidas, y nueve no cuentan con ningún tipo de protección (MiAmbiente, 2014).

La red hidrográfica de Panamá cuenta con 52 cuencas, de las cuales, 19 desembocan en el océano Atlántico y 30 en el Pacífico.

Según datos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de 2014, existen 105 áreas protegidas que comprenden muestras representativas de las 12 zonas de vida y una variedad de ecosistemas aún no clasificados. Las áreas protegidas cubren una superficie que representa el 38,7%

² Un sitio Ramsar es un humedal que ha sido designado como de importancia internacional dentro de los parámetros de la Convención de Ramsar.



del territorio nacional: 2,680,406.48 ha son terrestres (35,85%) mientras que 2,81% son marinas. Panamá cuenta con 57 áreas claves de biodiversidad. De estas 57, 28 ya están protegidas (bajo el SINAP), 11 parcialmente protegidas y 18 totalmente desprotegidas (MiAmbiente, 2014).

Panamá posee una riqueza biológica extensa en proporción a la cantidad de territorio. Constantemente se descubren nuevas especies de flora y fauna. Una gran cantidad de institutos científicos internacionales estudian cada año la biodiversidad panameña. En el 2008, Panamá contabilizó un 52% de su biodiversidad como original (biodiversidad remanente) y el 48% de pérdida; desglosado en un 39% por el cambio de uso del suelo, 4% por construcción de infraestructura, 3% por la fragmentación del hábitat y un 2% por el cambio climático (MiAmbiente, 2014).

La tasa de deforestación bruta estimada es de 7,0% y la neta de 6,0%, tomando en cuenta para esta última, que entre 2008 y 2016 las plantaciones forestales se incrementaron en 32,537.50 ha. (MiAmbiente, 2014).

El clima del país se define como tropical caluroso, húmedo, con estación de lluvia larga (de mayo a enero) y estación seca corta (enero a mayo).

CONTEXTO SOCIAL

La composición poblacional de Panamá incluye, principalmente, a los siguientes grupos: mestizos, afro colonial -descendientes de esclavos africanos traídos al istmo durante la colonización española-, afroantillano - descendientes de los trabajadores antillanos de habla francesa o inglesa que llegaron durante la construcción del Canal de Panamá -, pueblos indígenas y blanco de “colonias” de descendientes de inmigrantes chinos, hindúes, pakistaníes, africanos, europeos y norteamericanos (CIA, 2020).

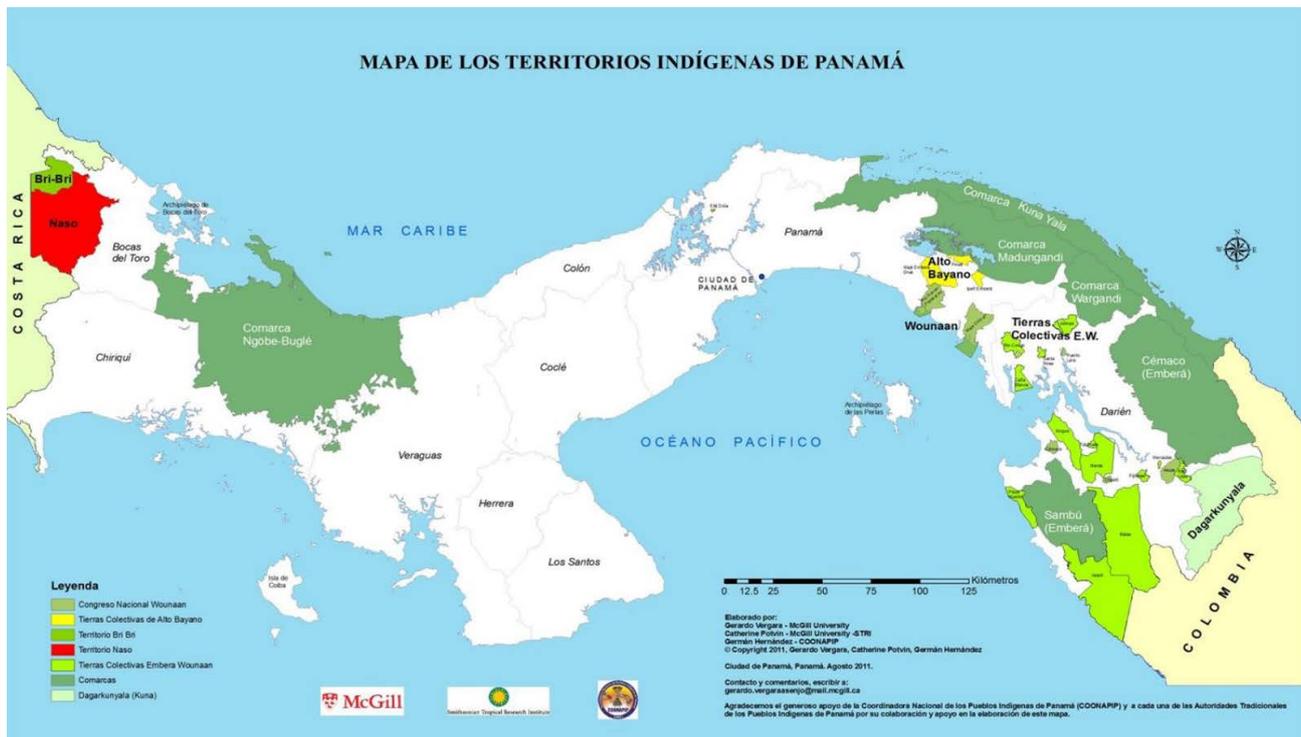
Los pueblos indígenas en Panamá están compuestos por los descendientes de pueblos originales que migraron al istmo tras el exterminio de la población nativa durante la conquista española (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2005). Existen siete etnias que representan cerca del diez por ciento de la población del país: kuna, emberá, wounaan, ngäbe, buglé, naso tjerdi y bri bri. En el censo de 2010, 12,3% se reconoció perteneciente a pueblos indígenas (PNUD, s.f).

Los derechos de los pueblos indígenas son reconocidos en la Constitución Nacional, las leyes comarcales y de Territorios Indígenas, en la normativa ambiental; además de en tratados, acuerdos, convenios y jurisprudencia internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Constitución Nacional reconoce la identidad étnica de las comunidades indígenas (art. 90), concede la reserva de tierras necesarias y propiedad colectiva (territorios apartados de las comarcas) exclusiva para pueblos indígenas (art. 127) y da representación en el Poder Legislativo (art. 147), entre otros.

Existen en Panamá cinco comarcas reconocidas: Kuna Yala, Emberá Wounaan, Kuna de Madungandí, Ngäbe Buglé y Kuna de Wargandí. La comarca “es un territorio indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del Gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado” (PNUD, s.f.).



FIGURA 2. TERRITORIOS INDÍGENAS DE PANAMÁ



Fuente: PNUD, (s.f)

El español es el idioma oficial del país y en las ciudades de Panamá y Colón, gran parte de la población habla y entiende el inglés. En las regiones indígenas aún se conservan las lenguas nativas de los pueblos que las habitan (MiAmbiente, 2011)

CONTEXTO DE GÉNERO

Panamá se encuentra en el grupo 1 de países en el Índice de Desigualdad de Género de 2018, lo cual significa que existe una alta equidad de género (PNUD, 2019). El valor del índice de Panamá es 1.005, más alto que el promedio regional de América Latina y el Caribe, indicando que existen menores niveles de inequidad de género en Panamá que en el promedio de la región. Las mujeres en Panamá viven sustancialmente más que los hombres y un tiempo mayor que el promedio regional (81.6 años las mujeres contra 75,2 años los hombres). Las niñas permanecen en la escuela un promedio de 10,2 años, y las niñas permanecen más tiempo en el sistema educativo que los niños. Esto se encuentra por encima del promedio regional de 8,6 años (PNUD, 2019).

Panamá ratificó el Convenio 045 sobre el Trabajo Subterráneo (Mujeres) en 1959 y su legislación (Código de Trabajo art. 104) prohíbe el trabajo de la mujer en minas subterráneas y canteras.

Muchos países han ratificado el Convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas que reemplaza los preceptos del Convenio 045 al proteger a todos los trabajadores de minas, tanto hombres como mujeres. Panamá no ha denunciado el Convenio 045 hasta la fecha ni ha ratificado el Convenio 176.



3.0 CONTEXTO MINERO

La historia de exploración y explotación minera en Panamá comienza con las actividades de las comunidades originarias. El oro fue lo que atrajo el interés de los indígenas y, después, el de los españoles. Durante la colonización española, Panamá era conocida como “Castilla de Oro” (comunicación personal, CAMIPA, 13 de diciembre 2019). La importancia de la mineralización de sulfuros de cobre y molibdeno se manifestó solamente a mitad del siglo XX (Organización de los Estados Americanos [OEA], s.f).

Los conocimientos actuales sobre la geología de Panamá se deben principalmente a los estudios geoquímicos-geológicos realizados por el Proyecto Minero de Azuero del PNUD, Fase I (1965-1968) que comprendió un área de 17.000 km² en la parte oriental-central del territorio; Proyecto Minero PNUD Fase II (1968-1972) en un área de 15.400 km² de extensión en algunas regiones de la parte oriental y occidental del territorio; Proyecto Minero Fase III con una extensión de 2.053 km² que abarcó toda la Península de Soná y la Isla de Azuero. Además, se incluyeron el Proyecto Inventario Minero del Swedish Geological International, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (1987) que se desarrolló en tres zonas geográficamente separadas que abarcaron un total de 15.624 km² de las cuales 7.550 km² fueron en el sector occidental, 6.149 km² en el sector central y 1.925 km² en el sector oriental. Estos tres proyectos conllevaron estudios geoquímicos y geológicos y, finalmente, las exploraciones para evaluar la presencia de hidrocarburos realizada por la Compañía Esso Exploration and Production Panamá, Inc. (1969-1971) en las cuencas sedimentarias de Bayano, Chuqunaque y Tuirá (OEA, s.f).

En 1967 la Dirección Nacional de Recursos Minerales, junto con el PNUD, efectuó estudios de exploración de suelo y hallaron un enorme yacimiento de cobre en Cerro Colorado, al este del país, dentro de la Comarca Ngäbe-Buglé. En etapa de exploración, el presidente Omar Torrijos creó la Corporación de Desarrollo Minero -Codemin- y otorgó concesiones a distintas empresas canadienses para determinar la factibilidad del proyecto. Sin embargo, la inversión necesaria era demasiado costosa en aquel entonces y Torrijos decidió suspender el proyecto.

La búsqueda y delimitación de materiales de construcción en Panamá fue iniciada de manera sistemática por el Catastro Rural de Tierras y Aguas en el período 1965-1968. Las regiones estudiadas se limitan a las partes occidental y central de Panamá, mientras que una parte pequeña de los distritos de Chepo y Chimán fue incluida en dichos estudios. (OEA, s.f.)



Durante la década de 1990 las minas Santa Rosa y Remance estuvieron en producción algunos años con posteriores cierres controversiales. Durante la década del 2000 la industria minera se basó más que nada en la minería de materiales de construcción (minerales no metálicos). Una gran cantidad de estos recursos minerales se utilizaron para la expansión urbana y de infraestructura del país.

Con el aumento de precios internacionales de los metales, la minería metálica volvió a tomar vuelo. Entre 2008 y 2012 el sector creció 14,42%, siendo aproximadamente 1,7% del PIB del país (Banco Mundial, s.f.). Esta expansión se debió principalmente a Petaquilla Gold que explotaba el depósito de oro de cerro Molejón, al sur de la concesión bajo el contrato-Ley 9 de 1997.

Pero la expansión no estuvo exenta de controversias. En 2011, durante el gobierno de Ricardo Martinelli, se intentó modificar el Código de Recursos Minerales que permitiría otorgar concesiones a Gobiernos extranjeros a través de la Ley 8. El pueblo Ngäbe-Buglé rechazó este intento ya que una de las explotaciones planeadas a otorgar hubiera sido la de Cerro Colorado, en territorio de su comarca, en base a falta de consultas adecuadas y falta de transparencia. Al final, la Ley 8 fue derogada.

La situación de crisis provocó que se iniciarán negociaciones entre la coordinadora indígena del pueblo Ngäbe-Buglé y el Gobierno panameño y, finalmente, en 2012, el presidente de Panamá, Ricardo Martinelli sancionó la “Ley 11 de 26 de marzo de 2012.” La nueva ley reconoce el derecho de la comarca al uso, manejo y aprovechamiento tradicional sostenible de los recursos renovables, y “prohíbe el otorgamiento de concesiones para la exploración, explotación, y extracción de minería metálica, no metálica y sus derivados en la comarca,” áreas anexas y comunidades Ngäbe-Buglé adyacentes.

La sociedad civil tuvo una época de auge anti-minero con la presentación del EIA de Cobre Panamá en el 2010. Se abrieron debates públicos sobre si Panamá debería ser un país minero o no, en especial basado en que la mayor parte de sus depósitos se encuentra en áreas importantes de biodiversidad como el Corredor Biológico Mesoamericano. Organizaciones como el Centro de Incidencia Ambiental de Panamá – CIAM -, Ancón y Natura lideraban la discusión nacional.

Esto llevó a una iniciativa de la Cámara Minera de Panamá (CAMIPA) en 2013, la creación de una Mesa de Diálogo por el Desarrollo Responsable de los Recursos Minerales en Panamá. Se contó con la participación de las partes interesadas más importantes del sector que incluyó el sector empresarial, gubernamental, organizaciones no gubernamentales (ONG), académicos, pueblos indígenas, la Iglesia, sindicatos y sociedades profesionales. De los acuerdos consensuados se destacan para el Eje Ambiental y Social: a) Incluir en los plan de Manejo Ambiental (PMA) detalles específicos relacionados a las actividades mineras, b) Incluir en el plan de cierre de mina los componentes ambiental y social, c) Fortalecer la gestión gerencial de Gobiernos locales, d) Definir y establecer los distritos mineros. En el Eje Económico: a) Presentar informe de rendición de cuentas a las comunidades por parte de los Municipios, b) Implementar un sistema para la protección social, c)Elaborar el Plan Estratégico de Estado para el uso responsable de los recursos minerales, d)Retomar la iniciativa de los Planes de Ordenamiento Territorial para el sector minero. En el Eje Legal-Institucional: a) Crear nueva institución de jerarquía para el sector minero, b) Reforzar la institucionalidad para la fiscalización y seguimiento de los proyectos mineros, c) Revisar integralmente la normativa del sector minero, d) Establecer un período de transición de un (1) año para el fortalecimiento institucional y normativo del sector minero.

A 2012, el sector minero ya producía PAB 553 millones y el 2,1% del PIB de Panamá (comunicación personal, CAMIPA, 13 de diciembre de 2019) apoyado principalmente por la industria de construcción de obras de infraestructura como la ampliación del Canal de Panamá y la construcción de la Línea 1 del metro. Por el otro lado, las exportaciones de oro entraron en declive. En 2014, Petaquilla Gold cerró



de manera intempestiva y las operaciones quedaron abandonadas con un pasivo ambiental y social y un número de causas en contra de su representante Richard Fifer. Sin embargo, la parte norte de la concesión quedó en manos de First Quantum Minerals, que al día de hoy tiene una inversión de gran escala de PAB 6.7 mil millones en la mina de cobre, oro y plata que entró en producción en 2019.

En 2014, Minera Cerro Quema S.A. (actualmente propiedad de Orla Mining Ltd.) anunció inversiones por PAB 100 millones en un depósito de oro en la zona central-sur del país. Por el otro lado, también se anunció la reapertura de la Mina Santa Rosa, hoy a cargo de Vera Gold Corporation bajo el contrato-Ley No. 92.

El Gobierno anterior mostró poco interés en expandir la minería. Se estuvo por declarar la moratoria indefinida de las concesiones mineras a través de un proyecto de ley presentado ante la Asamblea. La agenda ambiental de aquel Gobierno se comprometió de facto a no otorgar nuevas concesiones (Coriat, 2015). Sin embargo, los grandes depósitos de cobre, oro, plata y molibdeno junto con su ubicación estratégica demuestran que Panamá tiene un enorme potencial para atraer inversión.

El Registro de Solicitudes para concesiones de la Dirección Nacional de Recursos Minerales (DNRM) presenta a diciembre de 2019, 15 contratos de minería metálica otorgados y 142 solicitudes de exploración y explotación para metálicos. Para el sector no metálico existen 154 contratos y 265 solicitudes de exploración y explotación.

Las principales empresas en la industria minera panameña se conglomeran en la CAMIPA. Las empresas con proyectos más grandes que están actualmente operando en Panamá son:

COBRE PANAMÁ - MINERA PANAMÁ S.A. - FIRST QUANTUM MINERALS

Las operaciones de la mina Minera Panamá, S.A. se encuentran en Donoso, Provincia de Colón, en la parte norte de la concesión bajo el contrato-ley 9 de 1997. Tras la aprobación del estudio de impacto ambiental para la extracción de cobre, en 2011, Inmet Mining Corporation construyó una planta eléctrica de carbón de 300 MW, dos puertos y la mina de cobre, sobre 5.900 hectáreas de las 12.955 concesionadas y con una inversión que supera los USD 6.300 millones (Chandiramani, 2019a). En marzo de 2013, el proyecto fue adquirido por la canadiense First Quantum Minerals, actual concesionaria del 90% del proyecto. La empresa pública Koreana, KORES, es propietaria del otro 10%. En 2016, el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) aprobó la extensión de la concesión original con Resolución No. 128, el 30 de diciembre de 2016. En 2018, se publicó un fallo de la Corte Suprema de Panamá declarando inconstitucional el contrato Ley 9 en base a argumentos procesales de que la aprobación de la Ley 9 de 1997 no cumplió con el proceso de licitación pública. Minera Panamá presentó una solicitud de aclaración en búsqueda de que el fallo de entre en vigor cuando haya una nueva ley que apruebe el contrato, considerando que no es un vicio del contrato sino del proceso de aprobación de la ley.

En 2019 la empresa comenzó la molienda y a exportar el cobre del proyecto y lleva 6.7 mil millones de dólares invertidos. En cuanto al fallo, se conformó una Comisión de Alto Nivel del Gobierno (MICI, MiAmbiente, Ministerio de Trabajo) para evaluar los temas ambientales y laborales.

SANTA ROSA - VERA GOLD CORPORATION

En 2013, la Comisión Legislativa de Comercio de la Asamblea de Diputados de Panamá aprobó en primer debate la Ley 92 de 2013 que otorga a la sociedad Vera Gold Corporation una concesión minera para la extracción de minerales metálicos, oro, plata y otros, en más de 2.000 hectáreas ubicadas en la provincia de Veraguas, localizada en el centro del país.

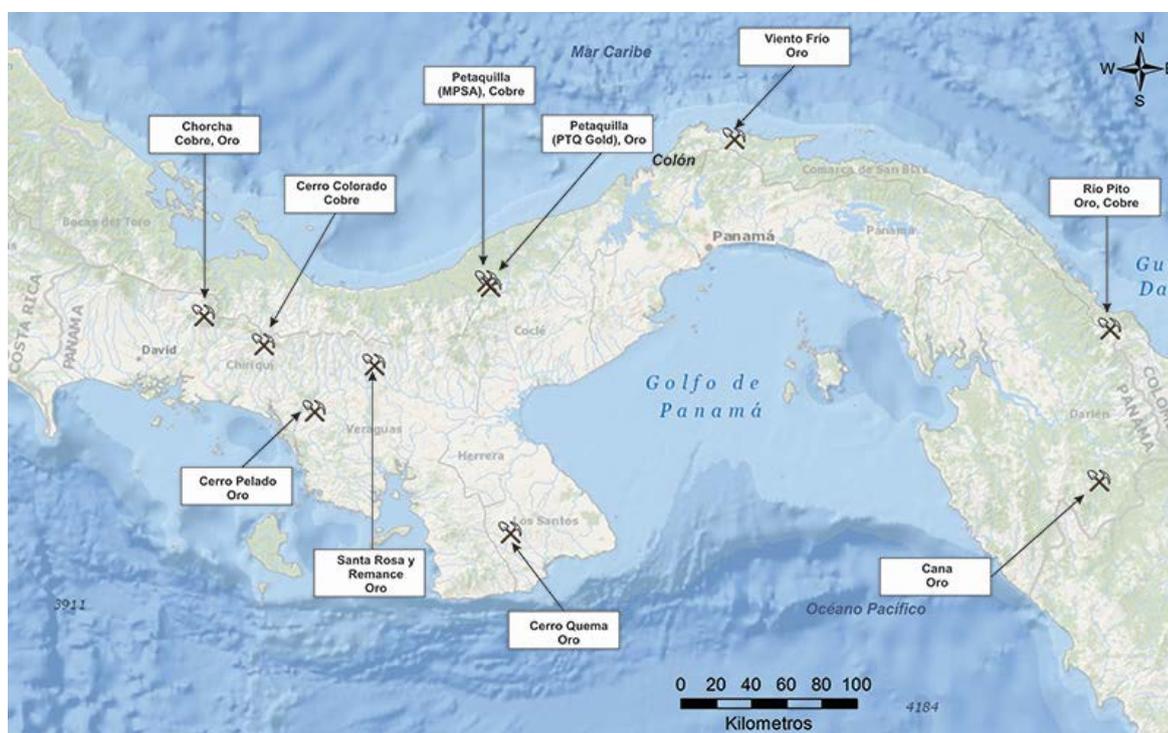


La empresa informa que está diseñando un molino no tóxico para los residentes del área. Actualmente el proyecto se encuentra en etapa de inicio para la reconstrucción de la infraestructura de la mina.

CERRO QUEMA - MINERA CERRO QUEMA S.A. - ORLA MINING LTD.

El proyecto se encuentra ubicado en Cerro Quema, Tonosí, provincia de Los Santos. La empresa Minera Cerro Quema, S.A. de propiedad de la canadiense Orla Mining Ltd. tiene una concesión para la extracción de oro y plata desde 1997 que cubre 14.000 hectáreas. La empresa entregó su estudio de impacto ambiental y el mismo debe ser aprobado por el MiAmbiente para dar luz verde a la construcción de la infraestructura para la explotación de 5 mil hectáreas. Solicitaron una prórroga en noviembre de 2016 que aún se encuentra en evaluación (Arcia Jaramillo, 2019).

FIGURA 3. UBICACIÓN DE YACIMIENTOS CONOCIDOS



Fuente: CAMIPA, 2014

**TABLA 1. VALOR DE RESERVAS Y RECURSOS MINERALES EN MILLONES DE US\$**

RESERVAS MINERALES			
1. COBRE (Cu)			
Proyecto	Mineral	Reservas (millones de lbs)	Valor In Situ (US\$ Millones @ US\$3/lb)
Cerro Colorado	cobre	25,000+	75,000
Cobre Panamá	cobre	26,000	78,000
Chorcha	cobre	2,200	6,600
Sub-total		53,200	159,600.00
2. ORO (Au)			
Proyecto	Mineral	Reservas (Onzas)	Valor (US\$ Millones @ US\$1,500/onza)
Cobre Panamá	Oro	7,300,000	10,950
Molejón	Oro	500,000	750
Cerro Quema	Oro	750,000	1,125
Santa Rosa	Oro	750,000	1,125
Remance	Oro	100,000	150
Sub-total		9,400,000	14,100
RECURSOS MINERALES			
Proyecto	Mineral	Recursos (Onzas)	Valor (US\$ Millones @ US\$800/onza)
Cerro Pelado	Oro	115,000	115
C. Dorada	Oro	40,000	60
Viento Frio	Oro	125,000	187.5
Ziara	Oro	75,000	112.5
Otros	Oro	1,000,000	1,000
Sub-total		1,355,000	2,032.5
TOTALES (US\$M)			175,733.00

Fuente: CAMIPA, 2014.



4.0 PANAMÁ: LEYES, POLÍTICAS E INSTITUCIONES CLAVES

Panamá es una república presidencialista ejercida por tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El presidente desde junio de 2019 es Laurentino “Nito” Cortizo Cohen. Su mandato finalizará en 2024.

El art. 257 numerales 5 y 6 de la Constitución Nacional establecen que pertenecen al Estado todos los minerales y que tanto el Estado como personas privadas pueden explotarlo conforme a la ley o contratos. Tanto las leyes como los contratos-ley deben ser aprobados por la Asamblea Nacional.

LEYES MINERAS

El Código de Recursos Minerales (Decreto Ley 23 de 1963 y modificatorias) es la principal legislación específica del sector. En ella se establece el régimen de concesiones, régimen fiscal y de incentivos económicos y las obligaciones de los concesionarios y del Estado, entre otros. La Ley 13 de 2012 le otorga el derecho a recaudar a las municipalidades y restablece artículos del Código de Recursos Minerales que habían sido modificados.

El Código de Recursos Minerales clasifica a los minerales y metales y se los divide en seis clases: minerales no metálicos, minerales metálicos (exceptos los preciosos), minerales preciosos aluvionales, minerales preciosos no aluvionales, minerales energéticos – excepto los hidrocarburos – y minerales de reserva (art. 41).

La legislación se fue especializando para los minerales no metálicos con las leyes 55 y 109 de 1973 que fueron reformadas por la Ley 32 de 1996 y Ley 13 de 2012. La Ley 55 es específica para los derechos de extracción de minerales no metálicos, arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca. La Ley 109 reglamenta los minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos refractarios y metalúrgicos. Por último, la Ley 32, que modificó la Ley 55 y 109, adopta medidas para conservar el equilibrio ecológico y que se garantice el adecuado uso de los recursos minerales (comunicación personal, Virgilio Luque, 12 de diciembre de 2019) .

El Código de Recursos Minerales y sus leyes modificatorias fueron reglamentadas en materia de planos mineros, solicitudes de concesiones de minerales no metálicos y de autorización para la extracción de minerales destinados a obras públicas, que fueron esenciales para el crecimiento de Panamá en el siglo XXI.



Asimismo, se dictaron seis decretos ejecutivos que declararon área de reserva minera en distintas zonas del país. Estas zonas tienen un régimen jurídico particular para cada caso, con procedimientos para la adjudicación y condiciones que se apliquen a cada concesión. El Código de Recursos Minerales les aplica en forma supletoria. (art. 32 Código de Recursos Minerales). Entre otras, estas áreas se encuentran en ciertas partes del Litoral Pacífico, Capira, Chame, San Carlos, Antón y Farallón y cauces de ríos Chagres, La Villa, Santa María y Mamoni.

El siguiente cuadro detalla la legislación minera aplicable:

Código de Recursos Minerales de 1963

Ley 13 de 2012 que reforma el Código de Recursos Minerales para los minerales metálicos

Ley 55 de 1973

Ley 109 de 1973 de minerales no metálicos

Ley 32 de 1996 de equilibrio ecológico y adecuado uso de recursos minerales

Reglamento de Planos Mineros de 1998

Reglamento de solicitudes mineras de Concesiones de Minerales no Metálicos DGRM-98-67

Reglamento de autorización para extracción de minerales destinados a obras públicas, DGRM-98-93.

LEYES AMBIENTALES

No existe en Panamá legislación especial ambiental aplicada a la minería. Aplican las normativas ambientales generales que protegen y reglamentan el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que puedan ser afectados por cualquier actividad económica, entre ellas, la minería. La normativa principal es la Ley General de Ambiente.

Por los efectos adversos que provoca al ambiente, la actividad minera requiere EIA de categoría II (impactos ambientales negativos significativos que afectan parcialmente) y categoría III (producen impacto ambiental negativo indirecto que ameritan un análisis más profundo para evaluación, identificación y aplicación de medidas de mitigación). Los requisitos aplicables a los EIAs se describen en el Decreto Ejecutivo 123 de 2009.

El uso del agua se encuentra legislado bajo el Decreto Ley 35 de 1966 que aplica a todas las actividades económicas y reglamentada por el reglamento DGNTI-COPANIT 22-393-99 sobre calidad de agua.

La descarga de efluentes líquidos aplicable, entre otras actividades económicas, a la minera, se encuentran reglamentadas por las resoluciones 350 y 351.

La biodiversidad, por su lado, se encuentra protegida bajo la Ley 24 de 1995 sobre Vida Silvestre, la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la Ley Forestal 1-94 y de Reforestación 24-1994.



El siguiente cuadro detalla la legislación ambiental aplicable a la minería:

- Ley General de Ambiente 41 de 1998
- Decreto Ejecutivo 123 de 2009. Reglamento del Proceso de Estudios de Impacto Ambiental
- Decreto Ley 35 de 1966 que reglamenta el uso del agua Reglamento DGNTI-COPANIT 22-393-99 “Calidad de Agua. Toma de muestra para análisis biológico”
- Ley 24 de 1995 de Vida Silvestre
- Resolución J.D. 009-94 Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Ley 1-94 Ley Forestal
- Ley 24-1994 de Reforestación
- Resolución AG-0235-2003 Tarifa para el pago en concepto de indemnización ecológica
- Resolución 343 de 1997
- Resolución 350 del 2000 descarga de efluentes líquidos directamente a sistemas de recolección de aguas residuales.
- Resolución 351 del 2000 descarga de efluentes líquidos directamente a cuerpos de aguas superficiales.
- Resolución 352 del 2000 Uso y disposición final de lodos

LEYES IMPOSITIVAS

Aplica al sector minero el mismo sistema impositivo que a otras sociedades y se le adiciona un sistema complementario basado en el Código de Recursos Minerales y el régimen municipal (para mayor detalle de sistema fiscal, referir a Optimización de Beneficios Financieros).

El siguiente cuadro detalla la legislación impositiva aplicable a la minería:

Código de Procedimiento Tributario (2019)
 Código de Recursos Minerales (1963)
 Decreto Ejecutivo 360 (2015) que reglamenta la obligación de pago de regalías

CONTRATOS-LEY

La Asamblea Nacional puede negociar contratos-ley con empresas que lo soliciten. Estos contratos-ley pueden generar un marco legal particular aplicable al proyecto.

Los siguientes son los dos contratos-ley existentes que se encuentran detallados en la descripción de las compañías Minera Panamá, S.A. y Vera Gold Corporation, S.A.

Contrato Ley 9 de 1997 Concesión Petaquilla (Minera Petaquilla, S.A., actualmente Minera Panamá, S.A.)
 Contrato-Ley 92-2013 Vera Gold Corporation, S.A.



OTRA NORMATIVA

El siguiente cuadro detalla otra normativa aplicable a la minería:

<p>Código Sanitario - Ley 66 de 1947</p> <p>Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal</p> <p>Resolución No. AG 363-2005 de registro de hallazgos históricos y arqueológicos nacionales.</p> <p>Reglamento DGNTI-COPANIT 44-2000 de higiene y seguridad en el ambiente de trabajo donde se generen ruidos</p> <p>Reglamento DGNTI-COPANIT 43-2001 de higiene y seguridad en el ambiente de trabajo donde se generen sustancias químicas</p> <p>Reglamento DGNTI-COPANIT 45-2000 de higiene y seguridad en el ambiente de trabajo donde se generen vibraciones</p>

TABLA 2. ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES RELEVANTES PARA EL SECTOR MINERO

CATEGORÍA	DOCUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN
Derechos Humanos	Declaración Universal de Derechos Humanos	
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica – 1969)	1978
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1977
	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	1981
	Convención sobre Derechos del Niño	1990
Ambiente – Naciones Unidas	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	1978
	Convención de Ramsar sobre Humedales	1990
	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	1995
	Convenio sobre la Diversidad Biológica	1995
	Convención de la Lucha contra de Desertificación	1996
	Programa sobre Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+)	
	Acuerdo de París	2016



CATEGORÍA	DOCUMENTO	FECHA DE RATIFICACIÓN
Gestión de productos químicos peligrosos	Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos	1991
	Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional	2000
	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	2003
Organización Internacional de Trabajo	Convenio relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio	1966
	Convenio sobre el Trabajo Subterráneo (Mujeres)	1959
	Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración	1958
	Convenio relativo a la aplicación de principio del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva	1958
	Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación	1966
	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación	1958
	Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo	2000
	Convenio sobre la Prohibición de las Peores formas de Trabajo Infantil	2000

Panamá firmó en 2015 el Convenio de MINAMATA sobre mercurio con un compromiso de eliminar su uso en el país. El uso de mercurio sigue estando muy extendido en la minería artesanal de oro en pequeña escala, en gran parte de los países donde se encuentra este metal. Es el proceso más económico, por lo que es usado comúnmente. Afortunadamente, Panamá cuenta con un subsector de minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) pequeño e incipiente y el uso del mercurio no es extendido.

Panamá no es miembro de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES CLAVE

DIRECCIÓN NACIONAL DE RECURSOS MINERALES (DNRM)

La DNRM es una dependencia especializada del MICI creada mediante el Decreto Ley N° 23 de 1963, encargada de promover el desarrollo de la industria minera. Es el organismo de ejecución técnica y administrativa para el aprovechamiento y conservación de los recursos minerales. Es también el depositario de la información geológica del país.

El Decreto Ley 6 de 15 de febrero de 2006 reorganizó el MICI y definió a la DNRM como entidad rectora del sector de recursos minerales, entre otras industrias. Entre sus funciones están:

- La ejecución técnica y administrativa de la política nacional de aprovechamiento y conservación de los recursos minerales.



- El asesoramiento al Órgano Ejecutivo en la estructuración y programación de los planes de desarrollo de la política minera nacional.
- El otorgamiento, suspensión y cancelación de las concesiones de exploración, explotación, beneficio y transporte de minerales metálicos y no metálicos.
- Inspección, vigilancia y fiscalización de las operaciones mineras y el cumplimiento de los términos establecidos en los contratos de concesión minera.
- El apoyo técnico a través de laboratorios de análisis de minerales

MIAMBIENTE

Es la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y ambiente. Debe asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y regulaciones del ambiente. Entre ellas las obligaciones de presentar EIAs y PMAs en los proyectos de desarrollo en el país que en su propia ley define, donde están por cierto los mineros.

MITRADEL

El MITRADEL es el organismo encargado de proyectar, promover, regular, administrar y ejecutar el sistema de administración del trabajo, estableciendo la política nacional laboral, así como los proyectos y programas de desarrollo laboral del Estado, conforme con la Constitución Nacional, Leyes y Convenios Internacionales ratificados por Panamá. No tiene una injerencia directa en el desarrollo de la actividad minera, pero algunas de las normas de Código de Trabajo aplican al sector. Por ejemplo, la prohibición de la mujer en trabajo considerado insalubre (art. 104), el trabajo de menores (art. 118), trabajo con sustancias peligrosas (art. 283, 294, 288), entre otros. Pero no regula la relación de trabajo entre el empleador minero y los empleados domésticos que es regulada bajo el Código de Recursos Minerales o el Contrato-ley correspondiente.

MINSA

El Ministerio de Salud es el encargado de fiscalizar los temas de salud e higiene en la actividad minera bajo el Código Sanitario. Bajo su control se encuentra la higiene industrial, los servicios de salud de las empresas, los artículos nocivos para la salud,

MEF - DGI

El Ministerio de Economía y Finanzas participa en el sector minero desde el lado de recaudación impositiva, a través de la Dirección General de Impuestos (DGI) y de las exportaciones. La recaudación impositiva se basa principalmente en el impuesto a la renta bajo el Código de Procedimiento Tributario.

MIDES

El Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de las políticas sociales en el Gobierno panameño. El Código de Familia, cuya implementación es obligación de MIDES, prohíbe el trabajo de menores de 18 años en actividades peligrosas como el manejo de explosivos, trabajos subterráneos en minas y canteras y el manejo de sustancias nocivas a la salud (art. 510).

Dentro de él queda el Instituto Nacional de la Mujer que trabaja por la equidad de género en Panamá.



MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

El Ministerio de Obras Públicas interviene directamente en la actividad minera de materiales de construcción, y puede explotar directamente canteras. Actualmente cuenta con 8 concesiones de piedras de canteras y grava de río. Es también la entidad rectora en material de caminos e infraestructura.

DIRECCIÓN NACIONAL DE PATRIMONIO HISTÓRICO

La DNPH es la encargada del patrimonio histórico y cultural de Panamá. Aprueba estudios de EIA en materia de patrimonio a fin de garantizar que las concesiones no causen daños a las riquezas culturales e históricas de Panamá.

VICEMINISTERIO DE ASUNTOS INDÍGENAS BAJO EL MINISTERIO DE GOBIERNO

Este viceministerio tiene a su cargo coordinar y mantener la comunicación entre autoridades de comarcas y el Estado panameño. Coordina y ejecuta planes y proyectos para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas. En materia minera, vela por los intereses sociales, económicos, culturales de los Pueblos Indígenas garantizando que no sean afectados por la actividad minera.

MUNICIPALIDADES

Las municipalidades tienen gran injerencia en la minería en Panamá, en especial en la administración de minerales no metálicos. Pueden crear empresas municipales o mixtas para la explotación de sus bienes (art. 8) y dictar medidas para proteger el medio ambiente (art. 17 de la Ley 106 de 1973). Los municipios cobran impuestos sobre la extracción de minerales no metálicos y, dependiendo de la tarifa de la regalía, sobre los minerales metálicos (Ley 3 de 1988).



5.0 EVALUACIÓN: PANAMÁ Y EL MARCO DE POLÍTICAS MINERAS

MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS

El primer pilar del MPM es el marco general normativo y de políticas sobre los procesos de permisos y fomenta un sistema legislativo moderno y maduro con líneas claras de responsabilidad y rendición de cuentas. Esta combinación de regulaciones sirve como base para la buena gobernanza y el desarrollo sostenible. Las recomendaciones del MPM en este pilar se dividen en las siguientes categorías:

- La generación continua de la información geológica y su acceso igualitario.
- La revisión periódica y actualización de la legislación y de las políticas mineras
- Un proceso de permisos que requiera:
 - Consulta con las comunidades en las etapas de planificación y desarrollo.
 - Presentación de evaluaciones integrales (social, económica y ambiental).
 - Identificación de oportunidades de desarrollo sostenible.
 - Un plan y seguro financiero para el cierre de las minas.
 - Atención a los derechos de los pueblos indígenas, al patrimonio cultural, a los reasentamientos y a la seguridad de la comunidad y otras cuestiones de seguridad.
 - Un proceso oportuno, transparente, unívoco y uniforme.

LEYES Y POLÍTICAS CLAVES

- Constitución Nacional (1972 reformada en 2004)
- Código de Recursos Minerales (1963)
- Ley General de Ambiente (1998)
- Decreto Ejecutivo 123 (2009) Reglamento del Proceso de Estudios de Impacto Ambiental
- Ley 13 de 2012 que reforma el Código de Recursos Minerales para los minerales metálicos
- Contrato - Ley 9 de 1997
- Contrato - Ley 92 de 2013



El sistema legislativo minero se basa en los preceptos de la Constitución Nacional que declaran los minerales del país como de propiedad del Estado (art. 257, numerales 5 y 6). El Código de Recursos Minerales (modificado, entre otros, por la Ley 13 de 2012) establece la legislación particular minera incluida la permisología, características de cada concesión minera (ver Tabla 3), la clasificación de los minerales (ver Tabla 4), los impuestos, la relación empleado-empleador, las facultades y obligaciones del concesionario y el Estado, entre otros.

La Ley General de Ambiente y el Decreto Ejecutivo 123 rigen los EIA que debe presentar el solicitante de la concesión para recibir una licencia ambiental a fin de recibir una concesión minera.

Por último, los contratos-ley negociados y aprobados por la Asamblea Nacional proveen un régimen jurídico específico para el concesionario. Al presente solo existen dos contratos-ley: uno para el proyecto de Cobre Panamá y otro para Vera Gold.

TABLA 3. ETAPAS DEL CICLO MINERO SEGÚN EL CÓDIGO DE RECURSOS MINERALES Y PERÍODOS DE CONCESIÓN EN CADA ETAPA

ETAPA	DEFINICIÓN EN EL CÓDIGO	PERÍODO DE LA CONCESIÓN
Reconocimiento superficial	Permiso que se expide a profesionales de la geología para realizar inspecciones con el propósito de un reconocimiento de la geología superficial	6 años
Exploración	Excavación, perforaciones, dragado o cualquiera otra actividad subterránea que, además de la investigación geológica preliminar, se realice con el propósito de determinar las condiciones geológicas favorables a la presencia de un mineral	Período inicial de 4 años con una superficie máxima de 25000 has
Extracción	Separación de un mineral de su yacimiento	Ver tabla 4 por clasificación de mineral. 3 prórrogas: la primera de 10 años y las siguientes de 5 años.
Transporte	Acarreo de un mineral a través de una instalación de transporte minero con excepción de lo siguiente: 1. Acarreo asociado generalmente con una operación de extracción o beneficio y que forma parte de la misma; y 2. Acarreo necesario para probar, analizar, o evaluar en cualquiera otra forma un mineral.	25 años. 3 prórrogas: la primera de 10 años y las siguientes de 5 años.
Beneficio	1. La separación de los diferentes elementos o compuestos químicos que forman un mineral ó 2. La preparación de un mineral sin cambiar su composición química y que incluye la trituración, separación por tamaño y secado ó 3. La combinación de los procesos comprendidos en los ordinales 1 y 2.	25 años 3 prórrogas: la primera de 10 años y las siguientes de 5 años.



TABLA 4. CLASIFICACIÓN DE MINERALES, PERÍODO Y SUPERFICIE DE CONCESIÓN DE EXTRACCIÓN

CLASE	MINERAL	DEFINICIÓN	PERÍODO (AÑOS)	SUPERFICIE (HAS)
I	Minerales no metálicos	Aquellos provenientes de yacimientos sedimentarios, (detriticos, químicos, bioquímicos y de aguas subterráneas) que originan concentraciones exógenas como, por ejemplo: yeso, azufre, fosfato, sílice amorfa y derivados, etc. y además aquellos especificados en el art. 1 de la Ley 109 del 8 de octubre de 1973.	25	5000
II	Minerales metálicos, excepto los minerales preciosos	Aquellos provenientes de yacimientos hidrotermales y de afinidad platónica que originan concentraciones endógenas como, por ejemplo: cobre, hierro, zinc, plomo, aluminio, etc.	25	5000
III	Minerales preciosos aluvionales	Aquellos que originan concentraciones exógenas como, por ejemplo: oro, plata y etc.	10	3000
IV	Minerales preciosos no aluvionales	Aquellos que originan concentraciones endógenas como, por ejemplo: oro, plata, diamante, etc.	20	5000
V	Minerales energéticos, excepto hidrocarburos	Aquellos utilizados para producir energía como, por ejemplo: carbón, turba, minerales radioactivos, etc.	25	10000
VI	Minerales de reserva	Aquellos que el Órgano Ejecutivo determine en función del interés nacional que se considere en el momento	25	5000

El aprovechamiento de las piedras semipreciosas - tales como jaspe, ágata, ónice, calcedonia y demás derivadas de sílice amorfa que se encuentren aisladas en estado natural en la superficie del suelo - y el de las arenas auríferas de los ríos podrá llevarse a cabo mediante permisos especiales de la DNRM, siempre que no se hagan en establecimientos fijos y que la explotación sea en pequeña escala. (art. 17 Código de Recursos Minerales).

FORTALEZAS

Existe participación ciudadana en el proceso de EIA

La participación ciudadana es necesaria para la aprobación de la concesión minera bajo la ley. La participación ciudadana se aborda en dos etapas: en la elaboración del EIA (art. 28 del Decreto 123) y luego de elaborado y presentado se abre un espacio del proceso para la ciudadanía panameña en la elaboración del EIA (art. 13 Decreto 123). Y posteriormente, si el EIA es de categoría III, se abre a foro público antes de la fase de decisión del EIA.

MiAmbiente debe hacer de conocimiento público la presentación de los EIA para consideración y otorgará un plazo para los comentarios sobre el proyecto propuesto (art. 12, Ley General de Ambiente). Esta obligación no es exclusiva del sector minero.



La consulta no es vinculante; los comentarios se deben revisar y responder y se deben presentar a MiAmbiente (art. 34 Decreto 123). Se hace en el área de influencia – directa e indirecta –, y los concesionarios deben identificar actores clave.

En el caso de proyectos a desarrollarse en territorio de comunidades indígenas, habrá procedimientos de consulta que se orienten “a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades” (art. 98 Ley General de Ambiente).

La participación de la sociedad civil también está garantizada en la elaboración del EIA (art. 12 del Decreto 123).

Sin embargo, la participación ciudadana bajo la legislación ambiental no se requiere en todas las etapas del ciclo de vida de la mina (ver Debilidades).

La evaluación de impactos es tanto ambiental como social, se encuentran integradas y se describen impactos y riesgos, así como sus medidas de mitigación. En las evaluaciones se describen oportunidades sociales y para el ambiente

El proceso de evaluación de impactos ambientales y sociales se encuentra en la Ley General de Ambiente y el Decreto Ejecutivo 123. Se establece que cualquier actividad que pueda generar riesgo o daño ambiental, requerirá un EIA previo a su ejecución. MiAmbiente aprueba o rechaza el EIA después de que se haya hecho de conocimiento público para consideración y comentarios.

El EIA tiene un componente socio-económico que requiere la descripción de las condiciones socio-económicas del área determinada³ (art. 26.8 del Decreto 123) y un análisis de los impactos sociales y económicos a la comunidad por el proyecto (art. 26.9.4 del Decreto 123). Estos contenidos mínimos de los EIA promueven la creación de una radiografía de los temas sociales y económicos de la comunidad.

El promotor debe contabilizar los impactos positivos en área de influencia del proyecto dentro del EIA y el PMA (art. 26.2.5 Decreto 123). Así sustenta como su proyecto es viable.

En los procesos de permisos se consideran el reasentamiento, cuestiones relacionadas con Pueblos Indígenas y el patrimonio cultural

Los pueblos indígenas en Panamá tienen un amplio reconocimiento que incluye jurisdicción propia (comarcas) (ver Contexto Social). La Ley General de Ambiente, que regula el aprovechamiento de los recursos naturales en las comarcas indígenas y tierras colectivas destinadas a los pueblos indígenas (art. 50), y además establece que “los estudios de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que se autoricen en tierras ocupadas por comarcas o pueblos indígenas no deben causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales” (art. 95).

Los procedimientos de consulta, en caso de proyectos desarrollados dentro del territorio de comunidades indígenas, “se orientarán a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios (...)” (art. 98).

³ Por ejemplo, características de la población, acceso a servicios públicos, índices demográficos, mortalidad, índice de ocupación laboral, equipamiento, servicios, obras de infraestructura y actividades económicas, percepción local del proyecto, etc.



Los pueblos indígenas tendrán derecho a una participación de los beneficios económicos que pudieran derivarse en caso de actividades destinadas al aprovechamiento de recursos naturales en tierras de comarcas o pueblos indígenas (art. 100).

Se considera el reasentamiento de comunidades en el proceso de permisos, en especial bajo el EIA (art. 23 del Decreto 123). La DNRM investiga si las coordenadas de la propiedad a destinar a la actividad minera están dentro de una comarca indígena remitiéndose al Viceministerio de Asuntos Indígenas. Bajo contratos-ley, Minera Panamá también ha trabajado en la reubicación de comunidades indígenas, la de Petaquilla y Chicheme.

El patrimonio cultural es también considerado en la legislación panameña minera. El artículo 138 del Código de Recursos Minerales establece que se darán avisos cuando en el curso de las operaciones se descubran objetos arqueológicos. La Resolución de ANAM, (hoy MiAmbiente) No. AG 363-2005 establece “la obligatoriedad del registro de los hallazgos históricos y arqueológicos nacionales” y se apoya en la Ley No. 14 de 1982, conocida como la Ley de Patrimonio Histórico.

El Decreto 123 de EIA exige al solicitante detallar en el EIA si en el proyecto hay sitios históricos, arqueológicos y culturales declarados (art. 26, 8.4). Asimismo, en el detalle de los criterios para proponer categoría ambiental se debe considerar “cuando el proyecto genera o presenta alteraciones sobre sitios declarados con valor antropológico, arqueológico, histórico y perteneciente al patrimonio cultural” con el objetivo de evaluar si se generan alteraciones significativas.

DEBILIDADES

La información geológica es deficiente y requiere de mejor acceso

El Gobierno cuenta con poca información geológica y la información no está disponible al público fácilmente. Existe una escala de información geológica de 1:250000 para todo el país.

El artículo 1 de Código de Recursos Minerales refleja un deseo del Gobierno de dejar al sector privado la exploración de territorio, pero que debe suministrar a la DNRM informes y mapas geológicos de carácter general (art. 98, Código de Recursos Minerales). Sin embargo, es función de la DNRM levantar la carta geológica del país y obtener información completa con respecto a los recursos minerales (art. 294 e) y f), Código de Recursos Minerales).

En este momento no existe un plan para consolidar, expandir, ni utilizar o aumentar el acervo de información geológica por parte del Estado. Asimismo, hay necesidad de mejorar el nivel de detalle de los planos. Estos se solicitan a los concesionarios (art. 98 Código de Recursos Minerales) en una escala de 1:50000 que no permite desarrollar un sector minero con información para atraer nuevas inversiones.

No se puede calcular, ni estimar la importancia de los yacimientos para la economía panameña sin un inventario de los recursos en base a investigaciones geológicas sistemáticas.

El Código es antiguo y no refleja las mejores prácticas

El Código de Recursos Minerales se encuentra desactualizado y no refleja los conocimientos actuales ni las mejores prácticas. El código es del año 1963 y ha tenido varias modificaciones (Ley 32 de 1996 y Ley 13 de 2012). Sin embargo, estas modificaciones no trajeron cambios sustanciales relativos a mejores prácticas internacionales.

Algunos de los temas clave en el código actual que deben mejorar son: relación con desarrollo local, requerimientos de consultas comunitarias extensivas y periódicas, vinculación con objetivos de



desarrollo sostenibles, adhesión a mejores prácticas de gestión ambiental incluyendo agua, residuos y biodiversidad, requisitos para revisión de un plan de cierre y rehabilitación, mecanismos de garantía para el cierre y diferenciación clara de la minería artesanal y en pequeña escala.

No existe una política para el desarrollo del sector

El Gobierno gestiona el sector sin una política para guiar el desarrollo del mismo, lo que genera que las partes interesadas no sepan si Panamá tiene un Gobierno interesado en desarrollar la actividad o no y de qué manera.

Existe actualmente una meta presidencial creada durante la campaña de 2019 para desarrollar el sector que busca fortalecer “la institucionalidad del Estado para el debido cumplimiento de las leyes, contratos y regulaciones, particularmente en materia ambiental, fiscal, laboral y la protección y desarrollo de las comunidades en donde se encuentran dichos proyectos y del país en general” (Cortizo, 2019) y este informe pretende ser un promotor para ese proceso. Sin embargo, las entrevistas en este proceso revelan que existen dudas de funcionarios para el desarrollo el sector.

El proceso de permisos no considera todas las etapas del ciclo de vida de la mina

A pesar de que el ciclo de vida de la mina se considera en el Código de Recursos Minerales desde la prospección, no existe consideración sobre el cierre y pos-cierre en el proceso de permisos. La legislación ambiental considera de manera general el cierre del proyecto sin tener en cuenta las particularidades de la industria minera. No queda claro el nivel de ingeniería que se solicita, si se deben hacer consultas con las comunidades para esta etapa y hasta donde se consideran los impactos ambientales y sociales del cierre y en la transición posterior a la operación minera (ver sección Transición después de la Explotación).

Asimismo, las consultas con los ciudadanos no se exigen por ley en todas las etapas del ciclo de vida de la mina. Las consultas son exigidas dependiendo de la categoría ambiental del EIA que propone el solicitante y ratifica MiAmbiente (ver Optimización de Beneficios Socioeconómicos). Queda a discreción de los concesionarios realizarlas en las demás etapas.

La información solicitada a las empresas no contiene los detalles necesarios para tomar decisiones informadas

El artículo 100.1 del Código requiere a los concesionarios presentar un informe anual que declare las operaciones del año anterior que “tendrá que ser lo suficientemente detallado para poder determinar la diligencia con que se llevaron a cabo las operaciones.” Art. 100.4 exige también un informe de operaciones con ciertos requisitos. La información solicitada a las empresas no contiene los detalles que se necesitan para tomar decisiones informadas.

El proceso de permisos es visto como inestable, falto de coherencia, poco transparente y discrecional

La falta de coherencia en el proceso de permisos proviene de la posibilidad de las empresas de poder elegir tener una concesión a través de un contrato-ley a discreción de la empresa y el Gobierno, sin la existencia de criterios específicos para distinguir en qué caso correspondería otorgar una concesión por ley o por contrato. Uno de los justificativos expresados, es el de congelar las regulaciones del Estado y no estar sometidos a los cambios legislativos o regulatorios aplicables a todo el sector. Esto impide al Estado exigir mejores prácticas a estos concesionarios. Los contrato-ley vigentes también contienen ciertas diferencias y beneficios no provistos por el Código de Recursos Minerales, como el caso de la Ley 9 donde se acordaron mayores beneficios financieros o excepciones a la prohibición de que Gobiernos extranjeros sean concesionarios mineros.



El proceso se considera poco claro y transparente al existir 142 solicitudes de concesiones de exploración y explotación de minerales metálicos pendientes que, en su mayoría llevan entre 10 y 20 años en trámite. Asimismo, compañías que han hecho importantes inversiones, como Minera Cerro Quema tiene una solicitud de prórroga de concesión y la presentación de una EIA hace más de 4 años sin respuesta por parte del MICI y MiAmbiente y sin información sobre cuándo y por qué no tienen respuesta.

Los permisos se consideran inestables. Por ejemplo, se ha provocado inseguridad jurídica al existir una declaración de inconstitucionalidad del contrato-ley bajo la Ley 9 de 1997, que es el proyecto de minería más grande del país - del cual depende el crecimiento del país. Después de un año de la declaración, no existe una interpretación unánime del Poder Ejecutivo (representado por el MICI) ni decisión sobre cómo ejecutar la sentencia. El proyecto aún se encuentra en operación, pero su situación legal no ha sido resuelta. Asimismo, la Corte Suprema declaró esta inconstitucionalidad 10 años después de haber sido interpuesto el recurso por la ONG, CIAM, lo que significa que el Poder Judicial es también lento para considerar asuntos clave del sector.

Existen también arbitrajes contra el Gobierno de Panamá como el de Dominion Minerals Corp por la negativa a la extensión de una concesión de exploración de un depósito de cobre, oro y plata en Cerro Chorcha. En 2009, el Gobierno reclamó la participación y los beneficios financieros a cambio de la extensión y ante el rechazo de la empresa, declaró la propiedad como reserva minera y la empresa demandó al Gobierno en 2016.

Por el otro lado, varias empresas en operación han informado que no siempre conocen de antemano los requerimientos que realizará el Gobierno, se superpone la información solicitada o el nivel técnico solicitado no es el adecuado a la industria. Esto se debe, en parte, a la falta de regulación de la ley, guías o protocolos que darían mayor claridad al sector privado.

En cuanto a los EIA, en las solicitudes de concesión, los interesados creen que a partir de la aprobación del EIA ya pueden comenzar las operaciones mineras, cuando necesitan todavía del permiso de la autoridad minera. Esto sucede por falta de claridad del Código y la Ley General de Ambiente, y falta de coordinación entre el MICI y MiAmbiente. Por el otro lado, MiAmbiente puede aprobar un EIA de un territorio menor al tamaño de la concesión aprobada por el MICI. Esto ha generado confusión y problemas con las comunidades que reclaman que el EIA no cubre todo el territorio de la concesión. Por último, tanto la aprobación de concesiones mineras como la aprobación del EIA, pueden tardar años en ser otorgadas sin justificación por parte de las autoridades, provocando, lo que muchos creen, una moratoria de hecho.

OPTIMIZACIÓN DE BENEFICIOS FINANCIEROS

El segundo pilar del Marco de Políticas Mineras trata de la optimización financiera de las actividades mineras a través de impuestos y regalías, y refleja el valor de los recursos minerales para la sociedad. El otro sub-tema principal de esta sección es la transparencia de los ingresos, a nivel municipal y nacional y la distribución de estos ingresos en el desarrollo local de las zonas impactadas por la industria. Las recomendaciones de políticas en esta sección se dividen en las siguientes categorías:

- La implementación de un marco de generación de ingresos que optimice los beneficios de las actividades mineras y permita un cierto nivel mínimo de rendimiento financiero en períodos de precios bajos.
- La integración de la planificación para el sector minero con la de otros sectores económicos.



- La promoción de una política que optimice los ingresos y que al mismo tiempo ofrezca tasas de retorno adecuadas a los inversores, con un impuesto sobre la renta basado en utilidades netas, y que aplique este tipo de impuestos de manera similar a actividades no mineras.
- La necesidad de un nivel alto de recursos humanos e intelectuales, en especial para administrar y monitorear el sistema fiscal del país y obtener los máximos beneficios de su régimen fiscal
- La integración de los instrumentos fiscales con los objetivos políticos
- El aumento de la transparencia de los ingresos y del conocimiento sobre la distribución de los beneficios mineros

LEYES Y POLÍTICAS CLAVES

- Constitución Nacional (1972 reformada en 2004)
- Código de Recursos Minerales de Panamá (1963)
- Decreto Ejecutivo 360 (2015) que reglamenta la obligación de pago de regalías
- Código de Procedimiento Tributario (2019)
- Ley 13 (2012) que restablece la vigencia de artículos del Código de Recursos Minerales

Sistema impositivo para la minería

Para las concesiones que se rigen por la Código de Recursos Minerales, los impuestos e incentivos fiscales y económicos son normados por el mismo Código de Recursos Minerales, así como por el Código de Procedimiento Tributario. En el caso de los contratos especiales, estos pueden incluir particularidades a los impuestos e incentivos.

El régimen general impositivo de Panamá aplica a las concesionarias. Este incluye el pago del 25% sobre la renta y los municipios pueden establecer sus propios impuestos. Por otra parte, Panamá tiene el Impuesto de Transferencia de bienes muebles y prestación de Servicios (ITBMS), conocido en otros países como impuesto al valor agregado –IVA –, del 7 % que es uno de los más bajos de América Latina (González Mata, et al, 2019).

El Código de Recursos Minerales establece obligaciones financieras específicas. El solicitante de una concesión debe “presentar una propuesta de prima pagadera a la Nación por el derecho a la concesión” (art. 20). El canon superficial se calcula por hectárea. Para exploración establece lo siguiente (art. 210):

PARA EXPLORACIÓN	
Años de concesión	Canon por hectárea Balboa
1 a 2	1.00
3 a 4	2.00
5 o +	3.00



Para la exploración, los minerales Clase III, minerales preciosos aluviales, además del canon se les cobra el 5 % sobre la producción bruta negociable.

Para el caso de los concesionarios de extracción, el canon se calcula en base a los años y a la clase de mineral extraído (art. 211):

PARA EXTRACCIÓN				
Clase de mineral	Canon Balboa			Regalías
	Hasta 5 años	De 6 a 10 años	Más de 10 años	
I – No metálicos	1.50	3.50	4.50	0
II – Metálicos excepto los minerales preciosos	2.00	4.00	6.00	5%
III – preciosos aluvionales	2.00	4.00	6.00	8%
IV – preciosos no aluvionales	2.00	5.00	7.00	4%
V – energéticos, except hidrocarburos	1.5	3.00	4.00	4%
VI – de reserva	3.00	6.00	8.00	6%

Las regalías se calculan en base a la producción bruta vendida o negociable y pueden ser modificadas por el MICI, pero nunca ser menor a las establecidas en el Código. Estas son deducibles para el cálculo del impuesto a la renta.

La distribución de las regalías incluye: (i) al dueño de la superficie con un 5% de las regalías proporcional a las hectáreas que cubre el depósito mineral (art. 216 del Código de Recursos Minerales), (ii) al Estado Nacional que en regalías de tarifa de 5% o más debe destinar un 2% a programas beneficiosos a las comunidades aledañas y 1% a la Caja de Seguro Social y (iii) a los municipios les corresponde el 20% de los beneficios totales que debe percibir el Estado (art. 20 de la Ley 13 de 2012).

El Código de Recursos Minerales establece una serie de incentivos a fin de promover la inversión y mejorar la competitividad ante otros países. Entre otros establece exoneración del impuesto a la importación de repuestos, equipos o materiales requeridos para las operaciones mineras (art. 262), deducciones por agotamiento del mineral (art. 234), establece un método de depreciación y descuentos en concepto de gastos en las exploraciones del pago de cánones (art. 222) (comunicación personal, Virgilio Luque, 12 de diciembre de 2019).

Para el caso de los concesionarios que explotan minerales no metálicos como arenas, cascajos (grava), piedra de cantera, piedra caliza, arcilla y tosca, pagan entre PAB 0,5 y PAB 3 por metro cúbico dependiendo del material que se trate.

Existen también las concesiones mediante contrato-ley, donde se pueden establecer pagos de cánones y regalías distintos. Por ejemplo, en el caso de la Ley N° 9 de 1997 bajo el que opera Minera Petaquilla, S.A. actualmente Minera Panamá, S.A., se establecieron cánones y regalías más económicas que las establecidas actualmente, en el Código de Recursos Minerales:



Canon en área no definida como del proyecto:

AÑOS DE CONCESIÓN	CANON POR HECTÁREA (USD/PAB)
1 a 2	0.50
3 a 4	1.00
5 o +	1.50

En área definida como del proyecto:

CLASE	CANON (USD/PAB)			REGALÍAS
	HASTA 5 AÑOS	DE 6 A 10 AÑOS	MÁS DE 10 AÑOS	
I	0.75	1.25	2.00	2%
II	1.00	2.00	3.00	2%
III	1.00	2.00	3.00	4%
IV	1.00	2.50	3.50	2%
V	0.50	1.00	1.00	2%
VI	1.50	3.00	4.00	2%

Este contrato también incluye una variedad de exoneraciones e incentivos.

FORTALEZAS

Se utiliza el mismo régimen tributario que otros sectores con deducciones específicas al sector minero

Los impuestos corporativos de la industria minera en Panamá son similares a las entidades no mineras con posibilidad de incentivos específicos. El régimen general impositivo aplica a las concesionarias mineras. Esto facilita la administración impositiva. La existencia de tasas impositivas múltiples dentro de una jurisdicción puede complicar la recaudación, la gestión y la transparencia de los ingresos.

La ley exige una distribución de beneficios financieros para el desarrollo de las comunidades

La Ley 13 de 2012 prevé que parte de los beneficios financieros se destinen a las comunidades cercadas a los proyectos mineros. Para el caso de que la tarifa de las regalías sea del 5% o más, el Estado deberá transferir el 2% para construcción de obras de infraestructura y programas de desarrollo social para las comunidades aledañas a las concesiones y un 1% directamente a la Caja de Seguro Social para fortalecer el financiamiento de riesgo de invalidez, vejez y muerte (art. 211. del Código de Recursos Minerales).

El ingreso del 20% de los municipios (detallado en el siguiente título) debe ser dirigido únicamente a “programas de desarrollo en áreas de educación, salud y proyectos de inversión socio ambiental requeridos por las comunidades” (art. 20 de la Ley 13 de 2012).



Los municipios pueden recaudar directamente sus beneficios

En muchos países existe una disputa entre jurisdicción nacional y local por la recaudación de los impuestos correspondientes a las jurisdicciones locales. En el caso de Panamá, los municipios donde se realizar actividades de exploración y explotación, reciben 20% de los beneficios que por el Código de Recursos Minerales debe recibir el Estado. Esta recaudación la realiza directamente el municipio a la empresa en base a cálculos de la DNRM (art. 20 de la Ley 13 de 2012).

El personal actual de la DNRM son ingenieros geólogos y de minas con larga experiencia en el sector minero

Panamá es un país con un sector minero pequeño pero la DNRM ha logrado contar con tomadores de decisiones profesionales de la minería con una gran experiencia en la minería de Panamá. Siendo que la gobernanza del sector se encuentra bajo un ministerio a cargo de una amplia variedad de actividades económicas, contar con profesionales especializados como los/las de la DNRM, permite al Gobierno de Panamá, tomar decisiones técnicas debidamente informadas.

DEBILIDADES

Los flujos de regalías e impuestos no son transparentes ni se gestionan adecuadamente

El Gobierno no pone a disposición del público datos sobre impuestos y regalías ni de su distribución y uso a nivel local, regional y nacional. Esto es clave para aumentar la responsabilidad, reducir la corrupción y maximizar los beneficios socioeconómicos.

Por ejemplo, hubo un intento de crear un fideicomiso para gestionar el uso del impuesto a la construcción en Municipalidad de Donoso proveniente del proyecto Cobre Panamá. Sin embargo, este mecanismo no prosperó y la comunidad desconoce el destino y fines de dichos dineros, habiendo sido utilizados discrecionalmente por la municipalidad sin una visión de desarrollo sostenible de la región y las comunidades.

En la misma línea, el Gobierno aún no considera la participación en EITI que podría ayudarlos, de manera estructurada, a transparentar ante el público en general los flujos de beneficios financieros de la industria minera.

No se optimiza la recaudación fiscal durante los períodos de precios elevados, ni se minimizan los riesgos de suspensión o interrupción de las actividades durante los períodos de precios bajos

Si Panamá busca promover el sector minero como una opción para diversificar sus ingresos, un problema puede ser la volatilidad de los precios de los minerales. La inestabilidad de los ciclos de precios significa a veces que los beneficios del Gobierno provenientes del sector pueden ser altos y otros años muy bajos.

Panamá no optimiza la recaudación fiscal con mecanismos que permitan aumentar los ingresos provenientes de la actividad minera en los momentos en que los precios de los metales y minerales sean elevados. Con los ingresos obtenidos en época de precios altos se puede crear, por ejemplo, reservas o fondos para aliviar la presión en los momentos de bajas de precios de los metales.

De igual manera no existen mecanismos que en época de precios de los metales y minerales muy bajos permita bajar el monto de las regalías y cánones para, de ser necesario, aliviar la carga tributaria a las empresas mineras en peligro de quiebra o que deban suspender sus actividades.



No se consideran objetivos de políticas nacionales en la negociación de contratos u otorgamiento de concesiones mineras. No existe alineación con las estrategias de desarrollo económico con otros sectores

Tanto en las negociaciones de contratos-ley como en el otorgamiento de concesiones mineras bajo el Código de Recursos Minerales, no se han tomado en cuenta los objetivos de la política nacional ni los planes de desarrollo nacional, ni las formas en que los acuerdos pueden promover esos objetivos. Los proyectos se evalúan y aprueban caso a caso, únicamente con la información que entregan las empresas mineras.

Asimismo, no existe la integración del sector minero con otros sectores de la economía con el fin de optimizar sus aportaciones. No hay un plan general para el desarrollo de la actividad minera se realice tomando en cuenta las economías y estrategias de desarrollo nacionales, regionales y locales.

La minería puede ser un motor muy importante para avanzar hacia el desarrollo sostenible y la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible aprobado por la ONU, en particular hacia la ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). La minería puede contribuir a crear comunidades sostenibles, por ejemplo, respaldando el desarrollo de la correspondiente infraestructura local de forma coordinada con los gobiernos locales o ejecutando planes de gestión del patrimonio cultural.

Ciertos municipios amparan la minería ilegal al cobrar impuestos de empresas sin solicitar concesión

Se ha tomado conocimiento que algunos municipios en Panamá cobran cánones y regalías a empresas mineras que extraen minerales no metálicos, en particular arenas y gravas de la construcción, sin que ellas cuenten con la concesión minera correspondiente. Esto se traduce en que los municipios amparan la explotación ilegal de no metálicos en vez de promover su formalización.

En no-metálicos, el cobro con precio fijo ampara la extracción ilegal

En el caso de los minerales no metálicos, se pagan regalías solamente en función de la cantidad de material que se extrae, sin tener en cuenta el precio al que se vende. Al cobrar un precio fijo por metro cúbico o tonelaje y no sobre el precio de venta, es decir, el valor real del producto, esto puede provocar que se cobre muy poco de regalía o se cobre en exceso, exterminando el negocio o incentivando la extracción ilegal.

Falta de capacidades para negociar e interpretar contratos mineros

No se aprecia el conocimiento suficiente de los procesos y el negocio minero que permita una buena negociación e interpretación de los contratos mineros.

No solo las autoridades mineras deben tener conocimiento respecto a este tema, sino también otros actores del Estado, como son las autoridades impositivas, legisladores, municipios, entre otros. En resumen, es aconsejable que todas las autoridades que tienen alguna injerencia en la negociación de los contratos y en su aplicación y fiscalización, se encuentren capacitados en el tema de contratos mineros.

La fiscalización para el cobro de impuestos de metálicos y no metálicos es débil

En primer lugar, la Dirección General de Ingresos (DGI) no cuenta con los recursos suficientes para realizar las fiscalizaciones de las operaciones mineras. La industria minera, en general, se desarrolla lejos de los centros urbanos, por lo que la fiscalización de cualquier tipo es más onerosa que una fiscalización a una industria cercana en centros urbanos. Tomamos conocimiento de que los fiscalizadores de la DGI no cuentan con recursos especiales para la fiscalización de las empresas



mineras. Obviamente el tener una fiscalización robusta permite que la recaudación de los impuestos sea la correcta.

Además, la fiscalización que realiza la DGI para el cobro de los impuestos a las empresas mineras que extraen minerales metálicos y no metálicos es débil. Dicha debilidad se manifiesta en los siguientes hechos, entre otros:

- Cuando llegó el momento del primer cobro de regalías a la producción de Cobre Panamá, los fiscalizadores no tenían el conocimiento respecto a los procesos mineros de dicha empresa, como tampoco de cómo se debe fiscalizar.
- En la extracción de los no metálicos, en particular de las arenas submarinas, no hay un procedimiento claro y riguroso de cómo contabilizar dicha extracción. Aunque la Ley 13 de 2012 establece que las naves o barcos deben instalar un sistema de localización automática para rastrear estos vehículos, no se ha puesto en práctica para la fiscalización.
- No hay conocimiento sobre las técnicas modernas que usan empresas internacionales para minimizar o evadir el pago de impuestos como precios de transferencia inadecuados, la creación de empresas fantasmas, erosión de la base y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), el traslado de beneficios a países de baja o nula tributación — los “paraísos fiscales” —, el “metal streaming” realizado de manera abusiva, la subvaluación de exportaciones minerales, las deducciones excesivas de intereses y otras técnicas que dificultan el proceso de establecer la base impositiva y asegurar su recaudación.

OPTIMIZACIÓN DE BENEFICIOS SOCIO-ECONÓMICOS

El tercer pilar del MPM tiene como objetivo promover la conversión del capital natural extraído en otras formas de capital, incluyendo sobre todo, el capital humano mediante el fomento de políticas que optimicen los beneficios socioeconómicos de la minería para los actores locales, regionales y nacionales. Las recomendaciones de políticas dentro de este tema se dividen en las siguientes categorías:

- Integrar la minería en las estructuras y estrategias comunitarias, regionales y nacionales; por ejemplo, hacer la planificación socioeconómica parte del proceso de permisos y garantizar las consultas con las partes interesadas afectadas en las distintas etapas del ciclo minero.
- Asegurar que las actividades mineras consideren y apoyen los servicios de educación y salud de la comunidad, trabajando en colaboración con los gobiernos.
- Garantizar buenos niveles de salud y seguridad ocupacional a través de normas adecuadas.
- Optimización de oportunidades laborales de negocio en la mina y fuera de ella, con el objetivo de asegurar el crecimiento económico más allá de la vida de la mina.
- Abordar los potenciales problemas de seguridad.
- Tener en cuenta el respeto de los derechos humanos, de los pueblos indígenas y del patrimonio cultural a través de normas que estén alineadas con las leyes y normas internacionales.

LEYES Y POLÍTICAS CLAVES

- Constitución Nacional (1972 reformada en 2004)
- Código de Recursos Minerales (1963)



- Código de Trabajo (1971)
- Ley General de Ambiente (1998)
- Decreto Ejecutivo 123 (2009) Reglamento del Proceso de Estudios de Impacto Ambiental

FORTALEZAS

El EIA tiene consideraciones sociales. El EIA de Cobre Panamá tiene 115 compromisos sociales

La Ley General de Ambiente exige que el EIA contenga consideraciones sociales. Este debe describir las características de los impactos sociales previsibles, así como las medidas para prevenir o mitigar. El Decreto 123 de 2009 establece los contenidos mínimos del EIA en el cual se exige una descripción del ambiente socioeconómico que incluya uso de la tierra en sitios colindantes, características de la población, índices demográficos, sociales y económicos, índices de mortalidad y morbilidad, índices de ocupación laboral, percepción local sobre el proyecto (a través del plan de participación ciudadana), sitios históricos, arqueológicos y culturales, entre otros (art. 26).

El EIA del contrato-ley que rige Minera Petaquilla, S.A., hoy Minera Panamá S.A., cuenta con 115 compromisos sociales que son auditados cada tres meses. Estos compromisos son, igualmente, poco detallados, lo que obstaculiza la fiscalización. Minera Panamá, S.A. tiene programas de educación, compras locales para satisfacer la demanda de alimentos del campamento, programas de agroforestación, forestación de especies nativas y medición conjunta de calidad de agua, entre otras. Los programas de educación se trabajan junto con el Gobierno a través de un convenio con el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano - INADEH- para formación profesional (no necesariamente minera) mayormente de personas de las comunidades alrededor de la mina.

Hay una interacción gobierno-universidades y una protección a las carreras relacionadas con la minería

Existen fuertes sinergias entre la DNRM, la CAMIPA y las universidades panameñas (Universidad Tecnológica y Universidad Nacional de Panamá) que ofrecen carreras relativas a la minería para impulsar la educación relacionada con la minería.

Desde 1980 se impulsó la educación para la minería, comenzando con una tecnicatura en geología. Entre 1985 y 1990 hubo un auge en la formación. Al día de hoy existe la carrera de Ingeniería en Geología, con aproximadamente 120 matriculados entre ambas universidades, que intenta responder a la demanda de Minera Panamá S.A. Los profesionales son rápidamente absorbidos por el sector privado.

Existen alrededor de 20 panameños becados por la empresa en el exterior, mayormente por Minera Panamá S.A., que ofrece programas de transformación de cualquier ingeniería a ingeniería de minas.

A pesar de que el cuerpo docente es escaso para enseñar en la carrera y los alumnos son pocos, la cercanía entre el Gobierno y las universidades muestra un compromiso al crecimiento y profesionalización del sector.

La capacitación al personal panameños es una obligación legal para los concesionarios

El Código de Recursos Minerales dedica una sección específica y detallada a la capacitación y transferencia de conocimiento de los concesionarios mineros a los empleados locales. El artículo 132 del Código establece que “los concesionarios (...) deberán proveer a sus costes instrucción y



adiestramiento teórico y práctico a empleados panameños que deberán ser profesionales y obreros especializados, en instituciones educativas y en instalaciones o actividades dentro o fuera del país.” El artículo 133, por su lado, exige que el personal que es adiestrado durante un año “deberá ser el 10% del número máximo de empleados extranjeros.” El artículo 135 es específico en el propósito del Gobierno, pues exige que existan programas para los obreros no especializados y semi-especializados de modo que estos puedan aprender métodos más eficientes de llevar a cabo las operaciones mineras.

La DNRM recibe, asimismo, informes de empleo y adiestramiento (art. 100.6) que indican también qué empleados participan en las capacitaciones y el progreso relativo que se está haciendo (art. 134).

Esta estrategia permite a Panamá, un país con un sector minero pequeño, ir formando poco a poco a sus nacionales a fin de poder, en el futuro, contar con minas lideradas por profesionales nacionales.

Existen esfuerzos de contenido local

El Gobierno promueve alianzas que brinden oportunidades para el suministro local de bienes a Minera Panamá S.A., por parte de proveedores locales. El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo actualmente se encuentra realizando esfuerzos para una alianza público-privada en la que cooperativas agropecuarias y de pesca puedan vender su producción directamente a Minera Panamá S.A.. La intención es darle economías de mercado para que puedan vender posteriormente a otros clientes.

A pesar de ser solamente un caso, este podría servir como ejemplo para nuevas operaciones y un plan nacional coherente de contenido local.

Se consideran los temas de empleo nacional en la ley y contratos-ley y se busca su cumplimiento

El Código de Recursos Minerales impone un límite máximo de personal extranjero de un 25% y sueldos de máximo 25% del total de los sueldos de la operación (art. 131). El artículo 100.6 exige la presentación de un informe de empleo y adiestramiento que contenga una “declaración en cuanto al empleo de panameños y extranjeros.” Asimismo, el EIA exige información de la “mano de obra (durante la construcción y operación, empleos directos e indirectos generados” (art. 26. 5.6.2 del Decreto 123).

El contrato-ley con Vera Gold contiene una cláusula que obliga a la empresa a contratar 150 panameños para la etapa de construcción y preferentemente de los municipios aledaños al proyecto. También debe contratar panameños una vez alcance la producción proyectada en el estudio de factibilidad. El contrato de Minera Panamá, S.A. exige que solo un máximo de 25% de los empleados sean extranjeros, comprometiéndose a cumplir con la transferencia de tecnología a personal panameño (cláusula octava). En la etapa de construcción de mina, al menos 700 trabajadores deben ser panameños, preferentemente de los municipios aledaños (cláusula sexta).

DEBILIDADES

No hay integración del sector minero con los planes de desarrollo del país/provincia/municipalidad

Se desconoce cómo han sido utilizados los fondos provenientes de los impuestos del proyecto de Minera Panamá, S.A. recaudados por la municipalidad de Donoso desde el año 2011. Su destino no ha tenido una visión de desarrollo sostenible para la región y las comunidades.



No existe alineación ni coordinación entre los servicios de educación y salud brindados por las compañías y los públicos. En el caso de Minera Panamá, S.A., esta responde a las solicitudes de las comunidades sin necesidad de realizar consultas con los organismos públicos.

El planeamiento socioeconómico es limitado

Una cantidad limitada de planeamiento socioeconómico es exigida en el proceso de permisos. Mientras algunas consideraciones sociales deben incluirse en el proceso del EIA (ver Fortalezas de esta sección), no existe un requerimiento del Código de Recursos Minerales para que los solicitantes consideren los niveles socioeconómicos regionales o nacional. Asimismo, no existe una coordinación planeada con el Estado tras recibir la información socio-económica del proyecto.

Faltan profesionales de la minería para cubrir la demanda privada y pública. No hay un plan ni ha sido priorizado. No hay ingenieros de minas

En vista de la ausencia de una tradición minera, la DNRM tiene problemas de requerimientos de personal a corto, mediano y largo plazo (OEA, s.f.). Existen esfuerzos del Gobierno (ver Fortalezas) para profesionalizar la minería, pero estos no han logrado aún satisfacer la alta demanda de profesionales particulares de la minería a gran escala en el país.

Falta regulación de seguridad minera. No hay buena fiscalización, seguimiento a hallazgos, ni sanciones efectivas frente al no cumplimiento en temas de seguridad

En general los países cuentan con un reglamento específico para la actividad minera por las características riesgosas de la actividad. Para su fiscalización se requiere de conocimientos técnicos específicos de geología y minería - distintos a otras ramas de la ingeniería - por ejemplo, conocimientos en estabilidad de la mina y la ingeniería de los relaves.

En Panamá no existe regulación de seguridad minera ni se exigen los mejores estándares internacionales. Tampoco existen guías ni protocolos para realizar las fiscalizaciones.

Las capacidades técnicas para fiscalizar temas de seguridad minera, como la seguridad del tajo o de los relaves, es prácticamente nula. Se constató que no existen prácticamente seguimiento de los hallazgos.

No hay sanciones efectivas frente al no cumplimiento en temas de seguridad minera. El Departamento de Minas y Canteras de la DNRM, encargado de la fiscalización de las minas no tiene poder, en la práctica, para sancionar a las empresas sin autorización de las más altas autoridades.

En consecuencia, el Gobierno no puede asegurar razonablemente a la ciudadanía que operaciones complejas como las mineras cumplen con los mejores estándares en el sector ni que su peligrosidad se encuentra controlada.

La ley minera es muy general en temas de gestión de riesgos

El Código de Recursos Minerales, bajo el título II de Medidas de Seguridad y Prevención de Desperdicios (art. 113-119), solo trata sobre la seguridad en el manejo de líquidos o gases y las medidas de mitigación en caso que ocurra un accidente. No establece normas respecto a la Gestión del Riesgo para el resguardo de las personas e instalaciones.

En cuanto a la información sobre seguridad a presentar, establece que las concesionarias mineras deben presentar un informe anual que contenga una serie de materias que allí se detalla. No se le pide ninguna información relacionada con la seguridad sino un máximo de describir de forma



“suficientemente detallada las actividades para poder determinar la diligencia con que se llevaron a cabo las operaciones” (art. 100.1).

En la práctica las obligaciones de empleo no son cumplidas

A pesar de que el Código de Recursos Minerales exige cuotas máximas de extranjeros trabajando en las operaciones mineras, en la práctica, estas obligaciones no son cumplidas, en especial por la existencia de contratos especiales (contratos ley) a solicitud de concesionarios en donde no se mantiene la obligación del Código. Por ejemplo, en Minera Panamá, S.A., solo 2% de los cargos gerenciales están ocupados por panameños. Asimismo, en materia de género, solo 10% del personal del proyecto son mujeres.

La consulta ciudadana no es periódica

La consulta ciudadana no es exigida por el Código de Recursos Minerales, aunque sí por la Ley General de Ambiente y el Decreto 123 a través de plan de participación ciudadana. Es obligatoria solamente previo a la resolución de otorgamiento de concesión para la etapa de explotación. Sin embargo, en las etapas previas (prospección y exploración) y posteriores (cierre de minas y pos-cierre) no existe obligación de consulta con las comunidades a pesar de que sí existen impactos ambientales y sociales durante esas etapas. Los solicitantes proponen la categoría ambiental y MiAmbiente ratifica o no.

Tampoco se exige que las comunidades revisen periódicamente los planes que provienen del EIA como el PMA.

No existe un diálogo abierto con ONGs ni Pueblos Indígenas

A pesar de que la sociedad civil y los pueblos indígenas han demostrado interés por el sector minero, no existe un espacio o institucionalización del diálogo con estos. Proyectos, como Cerro Colorado, se encuentran dentro de comarcas indígenas y están suspendidos, a pesar de los deseos del sector privado y público de potencialmente reactivarlo. Sin embargo, no existen vías de comunicación para discutir su desarrollo.

Con la puesta en marcha del proyecto de Minera Panamá, S.A. hubo un auge de discusión con la sociedad civil sobre una visión para el país en relación al sector minero. Ese diálogo continuó liderado por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP) a través de una mesa de diálogo de múltiples partes interesadas. Hoy en día, no existe interés en mantener esa discusión.

No existen esfuerzos respecto a los derechos humanos, normas internacionales, ni programas de género para la minería

El Gobierno no requiere a las compañías mineras el cumplimiento de altos estándares o adhesión de leyes y estándares internacional y nacionales sobre derechos humanos. Se ha comunicado que en operaciones no reguladas existen varias violaciones a derechos humanos como trabajo infantil o trabajo de inmigrantes ilegales (esta información no ha sido verificada en campo).

No se utiliza el lenguaje, ni se promueve la utilización de estándares internacionales como las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional. Tampoco existen programas específicos para promover las mujeres en la minería. En general, ninguno de estos temas es considerado por el Gobierno ni por las empresas consultadas.



No existe desarrollo, ni consideración de políticas de género

Panamá ha ratificado el Convenio 045 sobre el Trabajo Subterráneo (Mujeres) en 1959 y su legislación (Código de Trabajo art. 104) prohíbe el trabajo de la mujer en minas subterráneas y canteras. Esto obstaculiza el trabajo de las mujeres en la minería.

Muchos países han ratificado el Convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas que reemplaza los preceptos del Convenio 045 al proteger a todos los trabajadores de minas, tanto hombres como mujeres. Panamá no ha denunciado el Convenio 045 hasta la fecha, ni ha ratificado el Convenio 176.

Asimismo, dentro del MICI no existen políticas de género ni prácticas de recolectar información sobre género. Tampoco la ley ni los contratos-ley proponen políticas de género.

GESTIÓN AMBIENTAL

Esta sección del Marco de Políticas Mineras (MPM) parte con la declaración del reconocimiento de que los ecosistemas son de suma importancia para cualquier sociedad que busque un desarrollo sostenible.

Los temas tratados en esta sección son:

- Gestión ambiental adecuada de los recursos hídricos superficiales y subterráneos mediante normas adecuadas que permitan el uso de estos recursos de manera sustentable.
- Gestión ambiental para evitar o reducir al mínimo los posibles efectos adversos sobre la biodiversidad biológica.
- Gestión ambientalmente sustentable de los desechos mineros, exigiendo a las empresas mineras que diseñen y construyan las instalaciones de desechos mineros de manera estable física y químicamente, tanto en su operación como en el cierre. La supervisión debe ser del Estado, quien podrá contratar expertos internacionales para velar por que se cumpla con las mejores prácticas internacionales sobre el tema.
- Gestión de las emergencias. Los planes y programas de emergencias deben ser parte del Estudio de Evaluación Ambiental de los proyectos mineros, por lo que deberán existir normas claras al respecto.

LEYES Y POLÍTICAS CLAVES

- Constitución Nacional (1972 reformada en 2004)
- Decreto Ley 23 de 1963, Código Minero de Panamá
- Ley General de Ambiente (1998)
- Decreto Ejecutivo 123 (2009), Reglamento del Proceso de Estudios de Impacto Ambiental
- Decreto Ley 35 (1966) Uso de las Aguas
- Decreto Ejecutivo 57 (2004), que reglamenta la Ley General de Ambiente.
- Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 – 2050, Agua para Todos
- Reglamento Técnico Dirección General de Normas y Tecnología Industrial, en conjunto con la Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas (DGNTI-COPANIT) 47-2000. Uso y disposición final de lodos
- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 35 -2000 Descargas de flujos líquidos directamente a cuerpos y masas de aguas superficiales y subterráneas



- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 23-394-99, Toma de muestras para análisis biológicos de la calidad de agua.
- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 21-393-99, Toma de muestra para determinar las características del agua.

FORTALEZAS

Existen normas de calidad del agua que se vierte a los cursos de agua naturales

Panamá cuenta con normas relacionadas con la calidad del agua que se vierte directa o indirectamente a los cursos de aguas naturales. Dichas normas son establecidas por la DGNTI-COPANIT. Algunos de estos reglamentos técnicos tratan los siguientes temas:

- Uso y disposición final de lodos
- Descargas de flujos líquidos directamente a cuerpos y masas de aguas superficiales y subterráneas
- Toma de muestras para análisis biológicos de la calidad de agua.
- Toma de muestra para determinar las características del agua.

Se exige un plan de manejo ambiental y debe ser aprobado

La legislación panameña exige que dentro del EIA se desarrolle un PMA (art. 26.10 Decreto ejecutivo 123). El PMA debe contener acciones para “prevenir, mitigar, controlar, corregir y compensar los posibles efectos o impactos ambientales negativos” de manera detallada y en orden cronológico con programas de vigilancia, control y contingencia. MiAmbiente debe evaluar el EIA y el PMA recabando opinión técnica de la autoridad sectorial, en este caso, la DNRM (art. 40 del Decreto 123).

El PMA es una buena herramienta para realizar las fiscalizaciones que ejecuta MiAmbiente de las operaciones mineras en conjunto con la DNRM.

Se exigen planes e informe sobre biodiversidad

La Constitución Nacional protege la fauna terrestre, fluvial y marina, así como los bosques, tierras y aguas en su aprovechamiento para que se “evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia” (art. 119).

El EIA debe contener la descripción del ambiente biológico de los proyectos (art. 26.7 Decreto 123). Entre otras materias, debe contener una caracterización de la flora y fauna, inventario de especies y ecosistemas frágiles.

Existe un plan de contingencias en el PMA

La regulación ambiental prevé que se presente un plan de contingencias dentro del PMA como parte de los contenidos mínimos del EIA (art. 26.10.9 del Decreto Ejecutivo 123). Para el caso de eventos catastrófico se norman algunas acciones ante emergencias de este tipo, como pueden ser las excepciones para actuar más rápido, la creación de un registro histórico de eventos catastróficos y requerimientos de mitigación durante los eventos por parte de MiAmbiente (art. 71 a 74).

Los estudios de impacto estratégico para cuencas es un buen precedente

Panamá cuenta con un “Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 – 2050. Agua para Todos” que es la hoja de ruta del país a seguir para que el agua mejore la calidad de vida, respalde el crecimiento

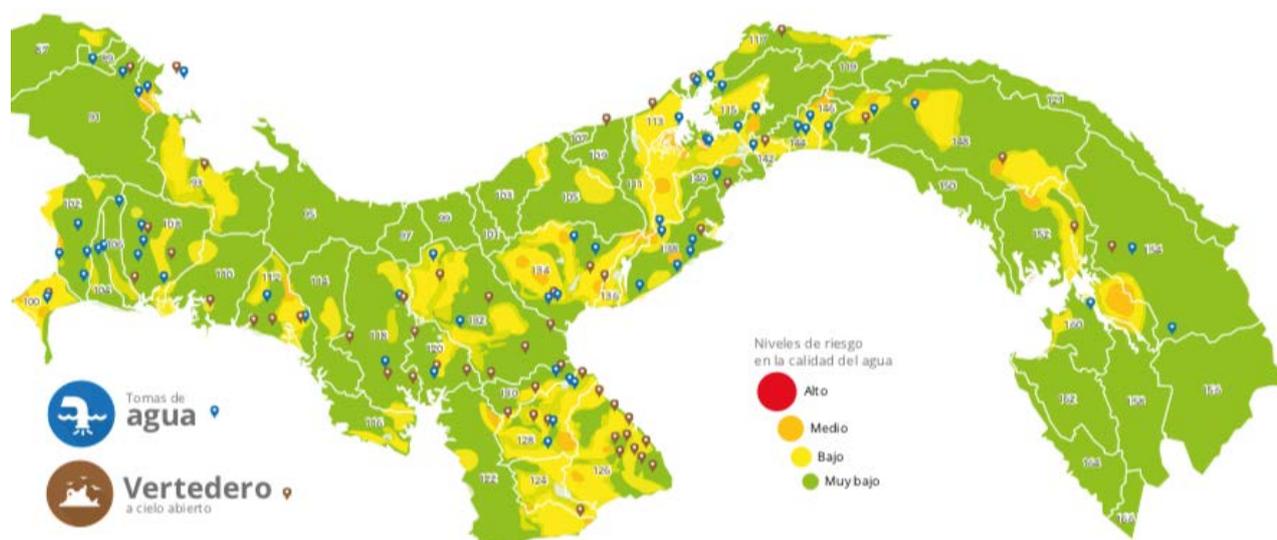


socioeconómico inclusivo y asegure la integridad del ambiente” (Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica, 2016). Este plan establece cinco metas a largo plazo, que incluyen:

- Acceso universal a agua de calidad y servicios de saneamiento.
- Agua para el crecimiento socioeconómico inclusivo.
- Gestión preventiva de los riesgos relacionados con el agua.
- Cuencas hidrográficas saludables.
- Sostenibilidad hídrica.

En el marco de este plan, el país ha iniciado los estudios y trabajos para que en el año 2050 las cuencas hidrográficas de Panamá sean saludables. En dicho marco se monitorearon 3.383 puntos a nivel nacional para establecer una línea base de calidad del agua para consumo humano (Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica, 2016). Con ello se elaboró el siguiente mapa con los niveles de riesgo de todas las cuencas del país.

FIGURA 4. CUENCAS HIDROGRÁFICAS DE PANAMÁ



Infografía 34. Mapa de niveles de riesgo de calidad de agua, tomas de agua y vertederos en las cuencas hidrográficas del Panamá

Nº	Río principal	100	Palo Blanco	108	Chiriquí	116	Caté	126	Guararé	142	Matasnillo	158	Tuculí
87	Sixaola	101	Veraguas	109	Miguel de la Borda	117	Cuango	128	La Villa	144	Juan Díaz	160	Mareá
89	San San	102	Chiriquí Viejo	110	Fonseca	118	San Pablo	130	Parita	146	Pazora	162	Sambú
91	Changuinola	103	Río Belén	111	Indio	119	Mandinga	132	Santa María	148	Bayano	164	Jaqué
93	Guarivara	104	Escárrea	112	San Félix	120	San Pedro	134	Río Grande	150	Chimán	166	Jurado
95	Cricamola	105	Coclé del Norte	113	Lagarto	121	Cartí	136	Río Antón	152	Sabanás		
97	Calovébora	106	Chico	114	Tabasará	122	Río Quebro	138	Chame	154	Chucunaque		
99	Concepción	107	Platanal	115	Chagres	124	Tonosí	140	Caimito	156	Tuira		

Fuente: Mi Ambiente. Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050, Agua para Todos

En línea con los principios de la Ley General de Ambiente, de incorporar la dimensión ambiental en las estrategias económicas del Estado, estos estudios estratégicos son un buen precedente para toma de decisiones de cualquier actividad económica, en nuestro caso, en el sector minero, en especial en la etapa de decisión de otorgar o no concesiones.

DEBILIDADES

Ordenamiento territorial: falta coordinación entre áreas protegidas, concesiones mineras y solicitudes de tierras colectivas

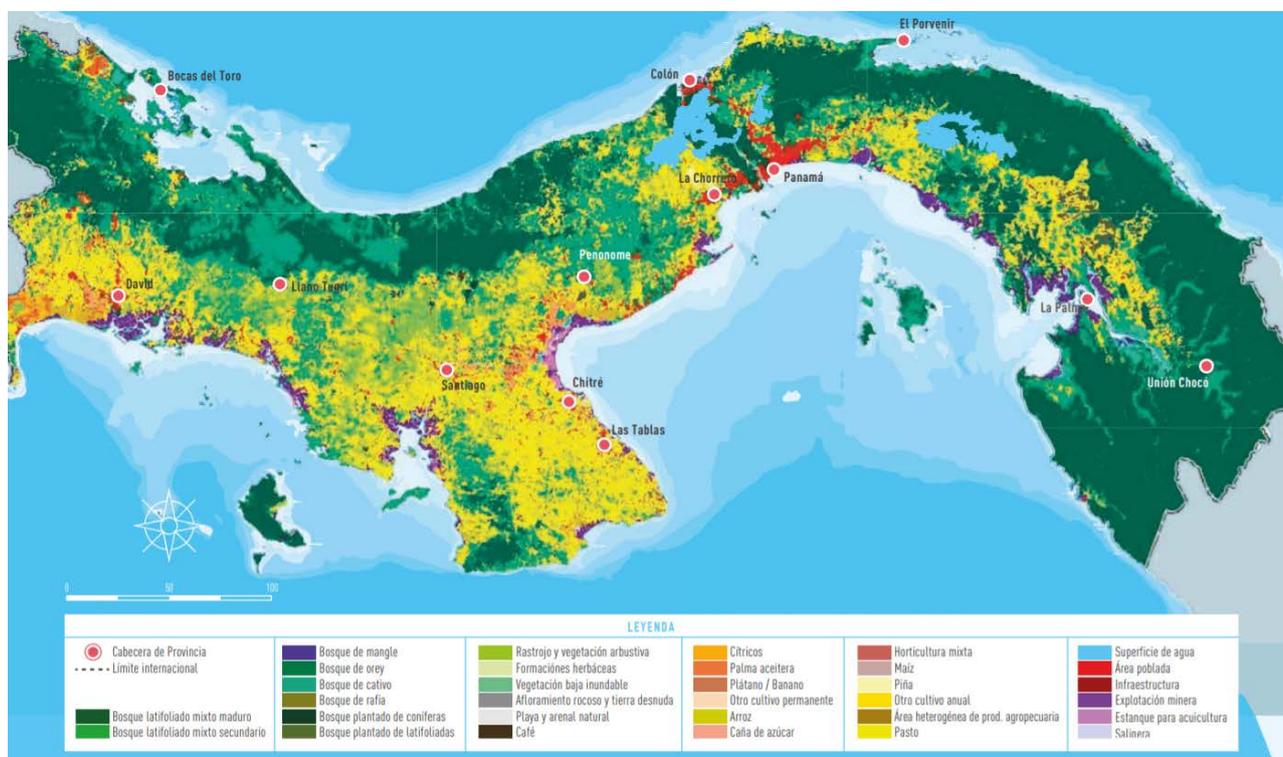
La Ley General de Ambiente promueve que se ordene científicamente el territorio nacional de manera que el uso del suelo y los espacios se haga respetando las aptitudes ecológicas, sociales, culturales y su suelo y las riquezas naturales sean aprovechadas de manera óptima y racional (art. 6).

Sin embargo, en la práctica, no encontramos evidencias de que existan prácticas de un ordenamiento territorial adecuado para el desarrollo sustentable. En particular en el sector minero no hay coordinación entre la DNRM con MiAmbiente, por ejemplo, en el ordenamiento de las áreas protegidas, como tampoco en la determinación de tierras colectivas.

Esto da origen a que se superpongan concesiones mineras en áreas protegidas o con tierras colectivas y, asimismo, se decreten áreas protegidas o tierras colectivas donde existen concesiones mineras vigentes. Por ejemplo, el Área de Uso Múltiple de Donoso, que solapa con la concesión bajo el contrato-Ley 9 de 1997, fue declarada en el período 2009-2012, muchos años después de otorgada la concesión (MiAmbiente, 2014).

Es importante conocer la vocación de una determinada región para poder desarrollar su mayor potencial de manera adecuada.

FIGURA 5. MAPA DE COBERTURA BOSCOSA Y USO DE SUELO DE PANAMÁ



Fuente: MiAmbiente (2018)

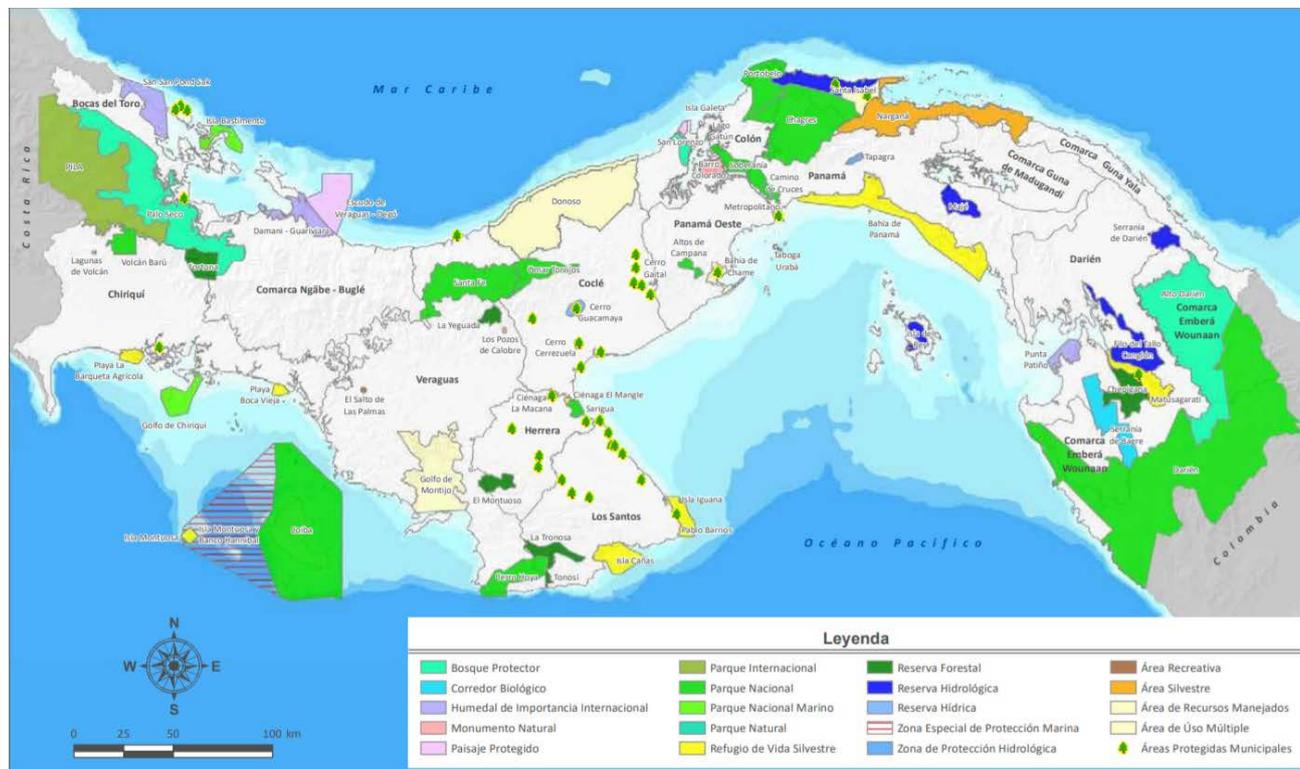
El marco legal no prohíbe proyectos mineros en áreas protegidas

Panamá es considerada una potencia de biodiversidad para el mundo. Más del 30% de su territorio ha sido declarado áreas protegida (MiAmbiente, 2018). El Gobierno de Panamá y la sociedad civil



han hecho grandes esfuerzos para que el crecimiento económico exponencial de los últimos años se desarrolle evitando la pérdida de biodiversidad. Las áreas protegidas son administradas por el SINAP.

FIGURA 6. SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS DE PANAMÁ



Fuente: MiAmbiente (2018)

Las áreas protegidas son esenciales para conservar la biodiversidad natural de una zona determinada. En general sus ecosistemas de biodiversidad son frágiles y las operaciones mineras, que en general son invasivas en estos aspectos, son prohibidas o las medidas de mitigación para conservar los ecosistemas son estrictas.

La legislación de Panamá no prohíbe explícitamente la ejecución de proyectos mineros en áreas protegidas. En el caso en que un proyecto minero contemple territorios declarados como área protegida, parcial o totalmente, debe presentar el EIA a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del MiAmbiente o en la Dirección Regional que corresponda, para su evaluación y aprobación de viabilidad (Resolución DM-O233 de 2019 y art. 26 del Decreto 123). La DNRM al recibir la solicitud verifica si hay solape con áreas protegidas.

En la práctica, la mina de Minera Panamá S.A. opera en el Corredor Biológico Mesoamericano. El corredor es un conjunto de áreas protegidas coordinadas por los Gobiernos de América Central para mantener la diversidad biológica de todo el corredor a través de desarrollos de bajo impacto. Tres áreas protegidas solapan con el proyecto: área de Uso Múltiple de Donoso, Parque Nacional General de División Omar Torrijos y Parque Nacional Santa Fe. La empresa, dentro de sus compromisos ambientales, se comprometió a compensar económicamente al Estado por el daño ambiental. Este dinero estaría destinado a la remediación. Sin embargo, al día de hoy existen alegaciones de que no se está cumpliendo el plan de manejo forestal y que la empresa se encuentra en mora por más de PAB 11 millones para poder ejecutar los programas de remediación. La empresa alega estar haciendo la remediación directamente (Noriega, 2019).



Esta situación pone en duda la eficacia del Estado para proteger la biodiversidad ante actividades económicas invasivas como la minería. Asimismo, al haber sido un tema de debate previo al comienzo de las operaciones, cualquier degradación debida a la falta de ejecución de los programas de remediación, podría dañar la reputación del sector y del Gobierno para gestionarlo eficazmente.

Débil fiscalización ambiental y sanciones bajas

La Ley General de Ambiente prevé dos mecanismos para ejecutar proyectos y mitigar los impactos ambientales: el PMA y las Auditorías Ambientales. Uno es ejecutado por el solicitante de la licencia ambiental y las auditorías las realiza MiAmbiente o personas autorizadas por MiAmbiente.

Con relación a las Auditorías Ambientales de los proyectos mineros, se aprecia una falta de conocimiento respecto a los procesos mineros por parte de los auditores, lo que se traduce en una débil fiscalización ambiental por parte del Gobierno. La DNRM, por su parte, tampoco cuenta con los conocimientos suficientes de los procesos para poder suplir el desconocimiento de los auditores ambientales en las fiscalizaciones conjuntas. Estas auditorías también son realizadas por agentes regionales que tienen a su cargo todo tipo de auditoría ambiental, no solo la minera.

MiAmbiente solicita información de los monitoreos que realizan las empresas, pero no su análisis. Es decir, se solicitan sólo los números y no informes que interpreten los valores que dan los monitoreos. Esto hace más difícil aún la fiscalización y la detección temprana de posibles impactos negativos al medioambiente.

Existen quejas en distintos sectores del país, una de ellas es la supervisión de las concesiones de arenas submarinas cerca de la península de Chame que extraen material fuera de la concesión, lo que causa la erosión de la península (Testa, 2019) y hasta puede hacer desaparecer islas.

Por otra parte, los incumplimientos ambientales dan lugar a sanciones bajas. Por ejemplo, en el caso de detección de incumplimiento en las Auditorías Ambientales y los PMAs, las multas van desde PAB 300 hasta PAB 10.000 según el tipo de falta de que se trate (Decreto Ejecutivo 57 de 2004).

Deficiencia en el monitoreo del agua

Si bien el país cuenta con una serie de normas de calidad de agua que se pueden verter a cauces naturales e iniciativas como la Red Nacional de Monitoreo de Calidad del Agua que a 2014 contaba con 277 puntos de muestreo en 100 ríos (MiAmbiente, 2014), se evidencia una deficiencia en el control y monitoreo de dichas aguas.

Por ejemplo, MiAmbiente comisionó a la ONG ANCON un estudio de monitoreo de calidad del agua en el área de influencia de la mina de oro de Petaquilla Gold en el 2012. En el estudio no se encontró evidencia de la disminución de las poblaciones ictiológicas en las corrientes estudiadas. Los resultados, sin embargo, son puntuales en el tiempo, por lo que falta realizar el monitoreo con continuidad. Es necesario levantar una línea base a profundidad y establecer protocolos para monitorear permanentemente la calidad de los recursos. (MiAmbiente, 2014).

Las empresas presentan un Plan de Monitoreo que es aprobado por MiAmbiente. Para demostrar el cumplimiento de dicho plan, las empresas entregan los resultados del monitoreo, que sobre todo es una gran cantidad de datos, pero sin análisis ni conclusiones. MiAmbiente solo da fe de lo que presentan las concesionaras, con poca capacidad de fiscalización ya sea por falta de personal o de capacitación adecuada.

Finalmente, los datos de los monitoreos de las aguas de descarga que entrega las concesionaras tampoco son públicos ni se comparten con las comunidades cercanas a la operación minera.



El Gobierno no está actuando acorde a la complejidad y el alto riesgo de los relaves y botaderos de estériles

Las decisiones alrededor de las estructuras construidas para contener desechos mineros y su ubicación deben ser consideradas cuidadosamente. Muchas de estas decisiones tomadas tempranamente son irreversibles.

El Gobierno no está actuando acorde a la complejidad y el alto riesgo de impacto de las estructuras de depósitos de relaves, botaderos de estériles y de rípios de lixiviación, todos depósitos masivos mineros. No hay exigencias ni estándares sobre diseño, ni tipo de construcciones, no hay estándares de monitoreo estructurales regulares o permanentes para la operación y el cierre.

Ni en la legislación ni en la práctica, el Gobierno contempla la utilización de asesorías externas de expertos en la construcción, operación y cierre de estas estructuras de depósitos masivos mineros.

A falta de legislación, no se les exige a las compañías mineras que lleven a cabo una vigilancia continua, ni que efectúen evaluaciones de los resultados y las presenten a las autoridades, ni que publiquen informes periódicos a los que tenga fácil acceso el público.

Por último, el Gobierno no se ha concientizado aún sobre los riesgos y la gravedad de los accidentes que puedan suceder por su falta de conocimiento, a pesar de tener experiencias en el país de pasivos ambientales provenientes de estas estructuras. El Gobierno, en consecuencia, no puede asegurar la estabilidad química y física de estas estructuras.

Aunque existe un plan de emergencia en el PMA, no se solicita que se actualice, ni que sea coordinado con la comunidades ni el Gobierno local

En el PMA se solicita un plan de emergencia del proyecto. Sin embargo, no se exige que este plan se actualice, ni se consulta ni se exige cooperación continua con actores y Gobiernos locales. Debido a esto, el Gobierno no puede garantizar que el monitoreo de la efectividad y la capacidad de respuesta del plan de emergencias sea realizado por las concesionaras en cooperación con las comunidades y todos los niveles de Gobierno. Tampoco puede garantizar que los planes de emergencia sean integrales ni que cumplan con los estándares actuales de mejores prácticas como el proceso de Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local (Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local de ONU Medio Ambiente – APELL, por sus siglas en inglés -) de ONU Medio Ambiente.

TRANSICIÓN POSTERIOR A LA MINERÍA

Una gestión del sector minero compatible con el desarrollo sostenible requiere que toda explotación minera tenga planes para el cierre de la mina, desde el comienzo mismo de la vida útil de esta. Con este objetivo, las recomendaciones incluidas en este pilar se centran en los siguientes temas:

- Asegurar que los planes de cierre elaborados por las empresas mineras sean de alto nivel y se actualicen de forma regular
- Desarrollar mecanismos de garantía financiera para el cierre de minas
- Tomar un papel de liderazgo en la exploración de opciones para las minas huérfanas y abandonadas dentro de la jurisdicción del Estado



LEYES Y POLÍTICAS CLAVES

- Decreto Ley 23 – Estudios de Impacto Ambiental (1963)
- Código de Recursos Minerales (1963)
- Ley 41 General de Ambiente (1998)
- Decreto Ejecutivo 57 Auditorías Ambientales y PAMAs (2004)

FORTALEZAS

Comienza un liderazgo en minas abandonadas

Panamá no tiene una buena historia respecto a las minas abandonadas. Mina Santa Rosa, Petaquilla y Remance, por ejemplo. El Gobierno está en ciernes de tomar conciencia y asumir el liderazgo para enfrentar y buscar soluciones. La primera medida ha sido comenzar a hacer catastro nacional de minas abandonadas. Se espera que esta iniciativa sea la primera para lograr buenos cierres de minas en el país.

DEBILIDADES

No existe marco regulatorio específico

No existe marco legal ni regulatorio específico para que los proyectos mineros contemplen el cierre y post cierre de las operaciones y presenten sus planes, antes de la aprobación de la concesión, por parte de las instituciones gubernamentales. El Gobierno debería tener un marco legal y regulatorio robusto para una gestión efectiva de minas a través de su ciclo de vida, incluyendo la transición posterior a la operación.

El cierre es mencionado en el artículo 28 de la Ley General de Ambiente, pero no es específico para la minería. En artículo 115 del Código de Recursos Minerales solamente exige que el concesionario restaure la superficie del terreno de manera que este quede en las mismas condiciones en que se encontraba antes de la construcción del proyecto minero y que ninguna operación minera se pueda dar por concluida si no cumple con aquello.

Ni el MICI ni MiAmbiente exige que se sigan las pautas aceptadas internacionalmente, ni las mejores prácticas en la planificación del cierre de minas.

Existen varios cierres de operaciones mal ejecutados, mal gestionados por el Gobierno, controversiales y de conocimiento público (por ejemplo, Petaquilla Gold con pasivos ambientales y sociales, el proyecto Remance y Santa Rosa) que son la raíz de la desconfianza en el sector por parte de la ciudadanía. A pesar de esto, actualmente, aún se permite que comiencen las operaciones mineras de gran, mediana y pequeña escala sin un plan de cierre y una garantía realista para cubrir los costos del cierre.

No hay capacidad institucional para monitorear los planes y el cierre y la transición posterior

Ni la DNRM ni MiAmbiente cuenta con la capacidad para monitorear y hacer cumplir los marcos legales y regulatorios relacionados con el cierre y post cierre de las operaciones mineras. El personal de la DNRM no cuenta con la preparación académica ni la experiencia suficiente para evaluar un plan de cierre minero, sobre todo para la gran minería como es la operación de Cobre Panamá. El plan de cierre se fiscaliza de manera tangencial dentro del plan de manejo ambiental, como una parte más del mismo.



No existe obligación de consultar con las comunidades el plan de cierre

No existe un marco que exija específicamente la participación ciudadana en el desarrollo de los planes de cierre y sus objetivos. Un planeamiento efectivo de la transición posterior a la operación incluye a las comunidades en el planeamiento y las acciones de implementación. Una participación amplia y alineada con los planes de desarrollo local y nacional ayuda a asegurar que las decisiones para el momento posterior al cierre sean apoyadas por las partes interesadas y más fáciles de implementar y gestionar.

La participación ciudadana en Panamá se exige en el marco de la elaboración del EIA (Título IV del Decreto 23) que, de manera general para cualquier actividad, obra o proyecto, exige un cierre y no de manera específica para la minería.

Por otra parte, la participación ciudadana establecida en el marco normativo ambiental es más bien informativa, no vinculante, trata todo el proyecto en conjunto, por lo que se le da poca importancia al cierre de la mina.

La calidad de planes de cierre exigidos es inadecuada

La DNRM no solicita a las empresas mineras planes de cierre de manera detallada, es decir con ingeniería de detalle para la ejecución del cierre. La autoridad valida lo que lo que la empresa presenta sin un análisis detallado.

No existe tampoco instructivo para la presentación de un plan de cierre de mina que describa las especificaciones técnicas y económicas que debe presentar la empresa para que la autoridad lo evalúe y lo apruebe.

La garantía que se exige puede no ser adecuada al proyecto

El plan de cierre debe contener una garantía financiera adecuada para el cierre y los gastos posteriores a éste. El Gobierno debe aprobar legislación, reglamentos y directrices sobre la materia.

En el Código de Recursos Minerales existe solamente una garantía por las obligaciones derivadas de sumas que deban ser pagadas al Gobierno en ejercicio de la concesión (art. 7).

En Panamá la garantía se rige por el Decreto Ley 23 por el que MiAmbiente aplica a cualquier actividad o proyecto, no solo a las mineras. La garantía consta de recursos económicos para el cierre.

Se solicita la garantía solamente si lo considera pertinente, “en los casos de que la evaluación del estudio lo requiera” (art. 70). La garantía se establece de acuerdo al plazo de ejecución del proyecto más un período adicional de cobertura desde la terminación de la actividad. Los criterios para establecerse el cálculo y monto lo realizan el solicitante de concesión sobre: valor del proyecto, tipo de impactos ambientales identificados en el EIA y medidas propuestas en el plan de manejo ambiental. MiAmbiente revisa, comenta o aprueba.

No existen mayores guías o reglamentación sobre: (i) cómo realizar estimaciones realistas para cubrir el costo de los planes de trabajo pendientes, incluidos los casos de cierre prematuro y aquellos en que los planes de cierre deban encomendarse a contratistas independientes porque el explotador de la mina no puede completar el trabajo o no está disponible para ello, (ii) obligaciones, seguros, etc., y con sus correspondientes detalles y condiciones, (iii) las instituciones financieras calificadas y aprobadas que deben mantener las garantías, (iv) si el Gobierno tiene el derecho a obtener acceso inmediato e irrestricto a la cuantía total de las garantías financieras; y (v) sobre cómo se autoriza



la utilización o liberación de los instrumentos de garantía a medida que se cumpla con los distintos programas de trabajo u otros requisitos.

En la práctica la aplicación de la ley o la negociación de los contratos ha sido débil en cuanto a garantías de cierre. El contrato bajo la Ley 9 establece una garantía de solamente USD3 millones para una inversión de un valor de más de USD 6 billones.

No se exige el uso de expertos externos

El Gobierno no posee capacidades internas para validar evaluaciones de riesgo, asociados al cierre, estudios o actividades asociadas con alto riesgo en la ejecución del cierre como puede ser el manejo del drenaje ácido, disposición de residuos peligrosos, etc.

Las empresas mineras no están obligadas a utilizar expertos externos familiarizados con estándares internacionales y prácticas para la elaboración de planes de cierre, ni en la validación de evaluaciones de riesgo del cierre.

No existe liderazgo adecuado del Gobierno para minas abandonadas ni preparación para cierres intempestivos

No se observa que el Estado esté tomando el liderazgo consistente y adecuado para resolver el tema de las minas abandonadas y pasivos ambientales mineros. En el caso de Petaquilla, la remediación geotécnica utilizada por MiAmbiente, a pesar de contar con fondos considerables, fue errónea.

A pesar de los pequeños esfuerzos en los últimos meses (ver Fortalezas), el país no cuenta con una normativa ni planes para desarrollar soluciones tecnológicas (como el reprocesamiento de desechos mineros) referente a las minas abandonadas y pasivos ambientales mineros. Encargarse de manera activa de los pasivos ambientales sería una señal positiva para el compromiso con la sustentabilidad minera, sobre todo una señal para la ciudadanía

MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA

En relación con la MAPE, el MPM tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los mineros que trabajan fuera del marco legal y mejorar la contribución de la MAPE con el desarrollo sostenible. Las recomendaciones de políticas dentro de este tema se dividen en las siguientes categorías:

- Integración de la MAPE en el ordenamiento jurídico a través de marcos legales adecuados, apoyo técnico y estrategias de formalización.
- Integración de la MAPE en el sistema económico formal a través de la promoción del ahorro y la inversión, las políticas de ingresos adecuados y transparentes, programas de certificación y la colaboración con las minas más grandes.
- Reducción de los impactos sociales y ambientales a través de la oferta de formación técnica, normas mínimas de seguridad y salud, programas de lucha contra el trabajo infantil, la promoción del rol y la seguridad de las mujeres en la MAPE y políticas de desarrollo rural y de creación de empleo para promover medios de vida alternativos.

LEYES Y POLÍTICAS CLAVES

- Código Penal
- Ley 121 de 2013 de Criminalidad Organizada
- Convenio de Minamata



FORTALEZAS

La MAPE está poco desarrollada en Panamá y hay poca utilización de mercurio

La MAPE en Panamá es un sector pequeño en comparación con otros países de la región. La cantidad de mineros pequeños y artesanales llega solamente a centenas. Existen solamente datos del 2017 a 2019 sobre 13 eventos de minería ilegal en Darién y 5 casos de extracción de tosca, arena, cascajo y oro en Panamá Oeste, área Metropolitana y Panamá Este.

La MAPE en Panamá consta de dos sectores: las canteras y areneras y la minería de oro aluvional. Ambos sectores tienen sus desafíos particulares.

La minería de oro aluvional se encuentra dispersa dentro de las densas selvas panameñas (Darién, parte central-norte del país) y, la poca información disponible sobre estas operaciones, no permite comprobar si la utilización de mercurio es extensiva. Por el tamaño del subsector, no estaría comparativamente en niveles alarmantes aún.

El Ministerio Público está tomando el liderazgo en minería ilegal

El Ministerio Público es parte de la Red de Minería Ilegal dentro de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos – AIAMP – desde marzo de 2019. La participación en la red obliga al Ministerio Público a recabar y compartir información y educa al organismo en materia de delitos de la actividad.

Hasta el momento, se estableció una hoja de ruta para Panamá y el ministerio debe ir presentando los avances a la Red. Entre otros avances, el Ministerio Público ya no persigue solamente el delito ambiental de la minería ilegal, sino también el delito económico, en especial, el blanqueo de capitales (investigar fuentes de ingreso, beneficiarios finales, cuentas, etc.) (AIAMP, 2019).

En Panamá no existe un delito tipificado como minería ilegal, sino el delito contra los recursos naturales (art. 399 del Código Penal), lo que lo hace un delito ambiental. Desde la iniciativa de la Red de Minería Ilegal, la minería ilegal en Panamá se relaciona con la criminalidad organizada y se pueden exigir penas mayores bajo la Ley 121 de 2013 de criminalidad organizada.

Estos esfuerzos han incentivado coordinación con otros organismos. Por ejemplo, actualmente una vez detectada una actividad de minería ilegal el Ministerio Público notifica a la DNRM, quien participa junto a este organismo MiAmbiente y el SENAFRONT de una gira de fiscalización a fin de determinar la gravedad del delito. En la mayoría de los casos una vez se arriba al sitio denunciado, el mismo ya ha sido abandonado. Asimismo, MiAmbiente y SENAFRONT han provisto información de operaciones ilegales en distintas partes del territorio panameño.

Panamá aprobó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio

En 2015 Panamá aprobó el Convenio de Minamata sobre el Uso del Mercurio (Global Environment Facility, s.f.) asumiendo la responsabilidad de hacer cumplir dicho convenio en todo su territorio nacional que incluye la reducción, y cuando sea viable, la eliminación del uso del mercurio en actividades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

DEBILIDADES

No existe regulación específica para la MAPE ni categorización de la misma

Ni el Código de Recursos Minerales, ni ninguna otra norma en el marco legal regulan específicamente la pequeña minería y minería artesanal. De esta manera, no existe una normativa diferenciada entre la minería a gran escala y la de pequeña escala o artesanal. Esto dificulta la formalización de las



actividades informales ya que los requisitos para las concesiones a gran escala pueden ser difíciles o imposibles de cumplir para actividades de pequeña escala.

La importancia de la regulación de la MAPE ha sido remarcada por la iniciativa de la Mesa de Diálogo con múltiples partes interesadas impulsada por CAMIPA.

No existen planes de formalizar, gestionar o fiscalizar las operaciones informales

El Gobierno de Panamá no tiene un plan para formalizar las operaciones informales, ni las canteras, ni la minería de oro aluvional. Ciertas canteras de mayor tamaño (no existen criterios para diferenciar la minería a pequeña escala), se encuentran bajo concesiones, pero otras operan en la informalidad.

Es difícil de controlar la minería ilegal en la selva por la densidad y la dificultad de acceso. Sin embargo, la minería de canteras es más accesible. En las visitas de campo hemos constatado que cerca de canteras con concesiones existen operaciones mineras que intencionalmente operan cuando las autoridades no fiscalizan.

Ninguna de estas operaciones informales es fiscalizada por el MICI. A pesar de recibir denuncias sobre operaciones informales e ilegales, no existe respuesta adecuada, ni existen planes para formalizarlas.

El Ministerio Público es el único organismo que está tratando el subsector de la MAPE, pero solo se enfoca en prohibir actividades ilegales. No hay esfuerzos que consideren que una minería a pequeña escala o artesanal pueda ser un motor de economías rurales. Los esfuerzos del Ministerio Público deben ser reforzados con el accionar de la DNRM. El Ministerio Público no tiene actualmente conocimiento, ni puede acceder, a qué operaciones son concesiones legales o actividades ilegales.

No hay control sobre las actividades ilegales de la MAPE

La minería de oro aluvional está plagada de actividades ilícitas como el trabajo infantil, contaminación y uso indebido de causas de agua, inmigración ilegal (colombianos, nicaragüenses, venezolanos, aunque también panameños) y prácticas de extracción peligrosas con dragas. En general no es una actividad de subsistencia, sino que se encuentra íntimamente relacionada con delitos de tráfico de drogas y blanqueo de capitales y las prácticas de minería ilegal de países vecinos.

El MICI no tiene programas consistentes de monitoreo, ni la aplicación de la ley para reducir o eliminar prácticas graves como el trabajo infantil, tanto en las operaciones mineras de pequeña escala o artesanales. Se ha informado y existen imágenes de niños que trabajan en las operaciones buceando junto a las dragas para la extracción de oro aluvional.

Se está comprobando si las operaciones de oro aluvional están conectadas con actividades ilícitas como el blanqueo de capitales y narcotráfico, trata de blancas, inmigración ilegal, etc. En cuanto al mercurio, la información sobre su uso es casi nula. Se encontró mercurio en Puerto Obaldía, en la frontera con Colombia. Se está también investigando tráfico de mercurio desde México y Colombia que se almacena en la Zona Libre de Colón.

El Ministerio Público está avanzando gracias a la iniciativa de la Red de Minería Ilegal y SENAFRONT, decomisando equipos en sus zonas de influencia (en especial en el Darién). Sin embargo, se necesita un esfuerzo coordinado del Gobierno para eliminar y controlar el avance de estas graves prácticas y poder reconvertir la minería ilegal en una MAPE que promueva el desarrollo sostenible.



No existe capacitación por parte del Gobierno sobre temas ambientales y sociales en la MAPE, ni programas sobre seguridad y salud ocupacional

En el caso de las minas con concesiones legales, no existen esfuerzos del Gobierno para capacitar a los mineros y sus propietarios en gestión ambiental y social de las operaciones, ni en buenas prácticas de seguridad y salud ocupacional.



6.0 ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Panamá tiene una clara meta presidencial de campaña: “garantizar el adecuado rol de la industria en el desarrollo económico, asegurando el respeto a las leyes y regulaciones ambientales y la protección de los derechos de las comunidades, basado en una efectiva y transparente gobernanza del sector minero, que cumpla con el rol de fiscalización de las actividades mineras” (Cortizo, 2019). Esta meta se alinea con las recomendaciones del Marco de Políticas Mineras del IGF.

En cuanto al primer pilar del MPM, sobre el marco legal y de políticas, Panamá cuenta con estudios de impacto ambiental y social integrados donde se describen no solo los impactos negativos sino las oportunidades que genera el sector. Se consideran a los pueblos indígenas y el patrimonio cultural en el sistema de permisos. La legislación ambiental también exige un proceso de participación ciudadana para proyectos mineros.

Sin embargo, el marco legislativo y de políticas es débil. Cuenta con un Código de Recursos Minerales desactualizado de las mejores prácticas internacionales y le faltan regulaciones específicas para el sector incluyendo de seguridad minera, ambiental, de cierre de mina y post cierre, como también una diferenciación de la MAPE. La información geológica es inadecuada y de difícil acceso. La inexistencia de una visión o política minera que responda si Panamá quiere o no ser un país minero, obstaculiza las decisiones del Gobierno y el sistema de permisos, que hasta hoy ha sido poco claro, poco transparente e incoherente generando una percepción de inseguridad jurídica ante los inversores en el sector.

En relación con el segundo pilar, el sistema impositivo, la legislación habilita a los municipios a recaudar directamente sus impuestos, parte de la recaudación nacional y municipal debe ser distribuida en las comunidades con propósitos de desarrollo sostenible. Ambas medidas apoyan al desarrollo local. La DNRM cuenta con un grupo profesional de larga experiencia en el país que habilita tomar decisiones informadas en el sector. Pero el sistema impositivo cuenta con algunos desafíos como la falta de transparencia y de alineación con estrategias de desarrollo nacional y local en la distribución de los beneficios financieros. Las capacidades para interpretar los contratos y fiscalizarlos es débil, lo que genera pérdidas para el Estado. Asimismo, la fiscalización y cobro de impuestos por parte de las municipalidades es también inadecuada creando situaciones de amparo de actividades ilegales y débil recaudación fiscal.



La optimización de beneficios socio-económicos, tercer pilar del MPM, tiene sus fortalezas en los aspectos de la atención que recibe en la ley y los contratos el empleo y la capacitación de los panameños. Asimismo, existen buenas sinergias entre las universidades, el Gobierno y las compañías que, a pesar de estar en etapas jóvenes de la industria realizan esfuerzos para satisfacer la demanda. De igual manera, los EIAs y PMAs tienen un número de requerimientos socioeconómicos que informan al Gobierno para gestionar comunidades aledañas a los proyectos.

Por el otro lado, Panamá debe: fortalecer la fiscalización en materia de seguridad minera, alinear los objetivos gubernamentales de cada concesión con los planes de desarrollo de nivel nacional, provincial y local; mejorar el diálogo con la sociedad civil y el proceso de consulta; y trabajar en la oferta de profesionales para poder cumplir con las cuotas de panameños a trabajar en las operaciones.

Para la cuarta temática del MPM, gestión ambiental, el marco legal general es extensivo en materia ambiental debido a que los requerimientos de EIAs son detallados. Sin embargo, no existe una legislación ambiental-minera, ni guías que detallen lo que los solicitantes de concesiones mineras deben presentar. Panamá tiene una gran conciencia de su biodiversidad y sus recursos acuíferos y la importancia de conservarlos. La fiscalización de los temas ambientales mineros, como la gestión de los residuos sólidos, el monitoreo del agua y los planes de emergencia adecuados son quizás los temas más críticos a abordar. Cualquier falla en estos aspectos puede generar una atención pública negativa hacia el sector y la responsabilidad del Gobierno. La falta de un adecuado ordenamiento territorial y coordinación entre concesiones, áreas protegidas y territorios indígenas genera también dificultades en el otorgamiento de concesiones.

En relación al quinto pilar, la transición después de la minería, aunque existen tímidos esfuerzos para lidiar con minas abandonadas, hace falta un abordaje sistemático del cierre de minas. Por un lado, no hay un tratamiento del cierre de minas en la legislación ni minera, ni ambiental. La referencia al cierre en la legislación ambiental equipara el complejo proceso de un cierre de minas con un cierre de proyectos de cualquier otro sector industrial. Las empresas, al día de hoy, no tienen obligación de presentar un plan de cierre detallado y las garantías financieras para el cierre son deficientes. Por último, existen varios casos de minas mal cerradas en el país y, en los casos en los que el Estado ha intentado actuar, lo ha hecho de manera inadecuada.

Por último, en cuanto a la MAPE, el último pilar del MPM, Panamá tiene las ventajas de tener un sector de MAPE poco desarrollado, de haber ya firmado el convenio de Minamata sobre mercurio y estar comenzando con fuerza la gestión de la MAPE desde el Ministerio Público. Sin embargo, el hecho de que se encuentre poco desarrollado no quiere decir que no existan prácticas graves en el sector como trabajo infantil, inmigración ilegal o vinculación con el narcotráfico que deben ser abordados con urgencia por el Gobierno. La falta de regulación específica que diferencie a la MAPE de la minería a mediana y gran escala es un desincentivo para que las operaciones informales se formalicen.

A nivel general, Panamá es un país que se encuentra en vísperas del desarrollo del sector. Igualmente existe una operación a gran escala que necesita urgentemente ser bien fiscalizada, al igual que el tradicional sector de canteras.

El obstáculo más importante al que se enfrenta la minería responsable en Panamá es, por un lado, la falta de decisión política sobre si Panamá quiere ser un país abierto a nuevas inversiones mineras o simplemente gestionar el sector como está actualmente. Para el caso de decidir por el *statu quo*, entonces el mayor desafío es la falta de capacitación del personal del Gobierno para fiscalizar el sector. En el caso en que se tome una decisión de atraer nuevas inversiones, Panamá necesitará una legislación actualizada y específica para gestionar nuevas concesiones a gran escala. Asimismo, debe dejar de relegarse a la MAPE a fin de evitar un crecimiento descontrolado de la minería ilegal.



7.0 RECOMENDACIONES

En Panamá se pueden realizar mejoras a través de los seis pilares de MPM y el afán del Gobierno en la participación en este proceso de evaluación refleja la voluntad y apertura para mejorar la gobernanza del sector y asegurar que contribuya de una mejor manera al desarrollo sostenible del país. Existen ciertos desafíos a nivel macro, como la falta de una visión clara sobre el sector minero: si mantener el tamaño del sector o activamente promocionar la inversión minera en el país. Ciertamente, cualquiera sea la decisión del Gobierno, se deben hacer mejoras sustanciales en la normativa y en su implementación tanto para la minería actual como para un potencial crecimiento del sector.

A pesar de que existen varias mejoras para realizar en el sector de la MAPE, esta no se ha priorizado porque el sector es – comparativamente con otros países – pequeño y controlable si se hicieran algunos esfuerzos. Asimismo, es necesario hacer mejoras para optimizar los beneficios socioeconómicos en materia de contenido local, empleo y relacionamiento con las comunidades y pueblos indígenas.

Se priorizan las siguientes recomendaciones de acuerdo a lo que presenta mayores desafíos para una efectiva gobernanza del sector:

PRIORIDAD 1: MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS

Desarrollar un marco legislativo y una política madura y moderna para el sector minero, que proporcione líneas claras de obligaciones tanto para los Gobiernos como para las empresas, y una visión de cómo el sector contribuirá al desarrollo sostenible de un país.

Una política minera promueve un diálogo público-privado y ayudará a definir, en última instancia, si Panamá busca atraer nuevas inversiones en minería o mantener el *statu quo* en cantidad de operaciones, pero fortaleciendo la regulación y fiscalización en las materias mencionadas. Una política minera para atraer nuevas inversiones de alto nivel internacional requiere un impulso normativo para elevarse a estándares internacionales.

Cualquiera sea la visión del Gobierno, el marco legislativo de Panamá requiere modernización en base a las mejores prácticas internacionales. Entre otros, incluye:

- (i) la modernización del Código de Recursos Minerales,
- (ii) la creación de normativa específica para el sector minero en materia ambiental y social,
- (iii) la creación de normativa específica para el sector minero en materia de seguridad,



- (iv) regulación de participación ciudadana para todas las etapas del ciclo minero,
- (v) la creación de normativa específica para el sector minero en materia de cierre y post cierre,
- (vi) la creación de normativa diferenciada para la MAPE,
- (vii) Incorporar el enfoque de inclusión de género en la normativa y política.

Por último, se requiere revisar las mejores prácticas y experiencias internacionales en cuanto a institucionalidad para el sector minero. Si el Gobierno decide promocionar las inversiones en minería, la institución de gobernanza del sector minero deberá corresponder con esa visión.

PRIORIDAD 2: CIERRE DE MINAS

Panamá, sus autoridades y la ciudadanía en general, deben tomar conciencia de la importancia de tener proyectos mineros que contemplen un cierre y post cierre con los más altos estándares internacionales. Ante nada, todo país que pretenda desarrollar una minería sustentable debe tener una legislación y normativa clara y precisa respecto a las obligaciones de las empresas mineras respecto al cierre y post cierre del proyecto minero. El no contar con dicha normativa específica redundará, sin duda, en el aumento de los pasivos ambientales y sociales mineros. El país no podrá hacerse cargo por sus altos costos, lo cual se puede evitar con una legislación clara al respecto. El cierre y post cierre de un proyecto minero es parte del mismo proyecto y deben estar incluidos dentro de los costos de inversión del proyecto.

La legislación y normativas del cierre y post cierre debe contemplar necesariamente la obligación de que las empresas mineras que pretendan desarrollar un proyecto minero en el país dejen una garantía financiera adecuada que cubra todas las inversiones y costos del cierre y post cierre del proyecto.

La legislación de cierre y post cierre de minas debe contemplar al menos:

- Elaboración del plan de cierre y post cierre: para esto debe contemplar la necesidad de que la autoridad confeccione guías muy detalladas.
- Tramitación: debe indicar claramente cuál es la autoridad que debe resolver, los plazos, reclamos.
- Revisión periódica: debe contemplar que los planes de cierre y post cierre se revisen periódicamente. Lo más normal es cada 5 años.
- Costos de cierre y garantías: debe contener la necesidad de que las empresas presenten la determinación del costo del cierre de manera detallada, que permita calcular adecuadamente el monto de la garantía que deba dejar. Para este punto es muy importante la utilización de guías.
- Auditorías de cierre: debe establecer mecanismos de auditorías externas e independientes respecto a la ejecución del plan de cierre.
- Plan de cierre para MAPE: debe contener algún tipo de plan de cierre para la pequeña minería y minería artesanal que por sus características de tamaño y recursos financieros necesitan un tratamiento particular. De esta manera se asegura que toda la minería cumpla con normativas de cierre y post cierre.

Paralelamente, para poder implementar una legislación de cierre y post cierre específica se debe capacitar al personal del DNRM y de los organismos que fiscalizan en coordinación con la institución minera para monitorear el cierre.



PRIORIDAD 3: GESTIÓN AMBIENTAL Y OPTIMIZACIÓN DE BENEFICIOS SOCIO-ECONÓMICOS. FISCALIZACIÓN

Para el desarrollo sustentable de un proyecto minero es de suma importancia, no solo tener buenas normas que regulen la sustentabilidad de ellos (ver Prioridad 1), sino que también se realice una buena fiscalización de las operaciones en los aspectos técnicos, ambientales y de seguridad.

En caso contrario, la legislación carece de valor para los concesionarios y el Gobierno se arriesga a la posibilidad de que se produzcan desastres ambientales o de seguridad. Panamá históricamente no ha estado exento de estos y la sociedad lo remarca constantemente.

El Gobierno debe capacitar adecuadamente a sus funcionarios para fiscalizar tanto los aspectos mineros como los ambientales. Esto incluye el monitoreo de agua, monitoreo de estabilidad estructural de la mina, gestión de residuos sólidos (especialmente relaves), gestión de la biodiversidad y programas de emergencias.

Además, en aspectos específicos debería poder contratar expertos internacionales para apoyar en la implementación de la normativa vigente. Estos expertos también podrían compartir sus conocimientos con los funcionarios para un día poder prescindir de su contratación.

PRIORIDAD 4: OPTIMIZACIÓN DE BENEFICIOS FINANCIEROS

Está claro el deseo de las autoridades panameñas respecto de que la inversión en minería aporte recursos al Estado, más aun teniendo en funcionamiento el proyecto minero Cobre Panamá. Sin embargo, si no tienen una institución capaz de recaudar eficazmente los impuestos, cánones y regalías mineras, no recibirán el beneficio en dinero correspondiente.

Por otra parte, si no cuenta con un procedimiento claro y transparente de cómo se distribuirán y utilizarán los recursos provenientes de la minería, estos se pueden diluir en el gasto público, sin lograr el objetivo de que la minería traiga un beneficio de desarrollo a las comunidades locales y la comunidad en general de manera equilibrada.

Algunas de las recomendaciones para la optimización de los beneficios financieros de la minería son:

- Incorporarse a la iniciativa EITI para promover la transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas sobre el uso de los ingresos provenientes de la minería.
- Coordinar adecuadamente a la institución recaudadora, DGI, con la autoridad minera, DNRM, con el propósito de apoyarse mutuamente en la comprensión de los proyectos mineros, desde el punto de vista técnico y financiero.
- Capacitar al personal de DGI y Aduana que fiscaliza a las empresas mineras, de manera que conozcan a cabalidad los procesos mineros y el negocio.
- Capacitar al personal de la DGI, DNRM y otras instituciones relevantes sobre el funcionamiento de los contratos de compraventa de productos mineros.



REFERENCIAS

- Arcia Jaramillo, O. (2019). *MiAmbiente audita compensación ambiental de Minera Panamá. La Prensa*. https://www.prensa.com/imprensa/panorama/Miambiente-compensacion-ambiental-Minera-Panamá_O_5400959908.html
- Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. (2019, 27 marzo). *Acta constitutiva de la Red contra la Minería Ilegal*. <http://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-mineria-ilegal/documentos/acta-constitutiva-de-la-red-contra-la-mineria-ilegal>
- Banco Mundial. (2020). *Panamá: Panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>
- Cámara Minera de Panamá. (2014). *Potencial Minero de Panamá*. Sin publicar.
- Central Intelligence Agency (CIA). (2020). *World factbook: Panama*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html>
- Chandiramani, R. (2019). *El pantano legal de Minera Panamá*. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/economia/190606/legal-minera-panama-pantano>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *Los pueblos Indígenas de Panamá. Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3533/1/S2005021_es.pdf
- Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica. (2016). *Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para todos*. <http://www.conagua.gob.pa/images/documentos/Plan/PRIMER-PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-HIDRICA-DE-LA-REPUBLICA-DE-PANAMA.pdf>
- Coriat, A. (2015). *La agriculce y añeja historia de la minería y Panamá*. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/150517/aneja-mineria-historia-agridulce>
- Cortizo, N. (2019). *Plan de Acción Uniendo Fuerzas: Tareas principales y acciones prioritarias para transforma Panama.* <https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2019/10/PLAN-DE-ACCIO%CC%81N-2019-2024.pdf>
- Global Environment Facility. (s.f). *Minamata initial assessment for Panama*. <https://www.thegef.org/project/minamata-initial-assessment-panama>
- González Mata, E, Romero Márquez, I. y Padilla Pérez, R. (2019). *Buenas prácticas aplicadas en países de América Latina para reducir la evasión por saldos a favor en el IVA (LC/MEX/TS.2019/21)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44953/1/S1901075_es.pdf
- Institute for Economics & Peace. (2018). *Global Peace Index 2018: Measuring peace in a complex world*. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>
- Ley 11 del 26 de marzo de 2012, Gaceta Oficial de Panamá. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27001/GacetaNo_27001_20120326.pdf
- Luque, Virgilio (s.f.). *Legislación Minera Panameña*. Sin publicar.



Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAmbiente). (2011). *Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos de la República de Panamá 2010-2030*. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/pan118989anx.pdf>

Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAmbiente). (2014). *Geo Panamá 2014: Informe del Estado del Ambiente*. Autoridad Nacional del Ambiente. <https://www.oceandocs.org/handle/1834/8024>

Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAmbiente). (2018). *Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2050*. https://www.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos_2018/Estrategia%20Nacional%20Biodiversidad%202050.pdf

Ministerio de Comercio e Industria (MICI)(2019). Solicitudes y concesiones mineras diciembre 2019. <https://www.mici.gob.pa/dgcm/dgcm-scm>

Noriega, R. (2019a, 25 octubre). *El MICI “aún evalúa” la prórroga de la concesión en Cerro Quema*. La Prensa. https://www.prensa.com/sociedad/Mici-prorrogado-Cerro-Quema-evaluacion_O_5427207254.html

Organización de los Estados Americanos (OEA). (s.f.). *República de Panamá - Proyecto de Desarrollo Integrado de la Región Oriental de Panamá – Darién. 1975-1978*. <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea30s/begin.htm#Contents>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Panamá en breve*. <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/countryinfo/>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s.f.). *Plan de desarrollo integral de Pueblos Indígenas de Panamá*. https://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_final_plan_desarrollo_pueblos_indigenas.pdf

Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Testa, M. (2019). *La impagable deuda de la extracción de arena*. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/economia/191029/191030-impagable-deuda-extraccion-arena>

Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>



ANEXO 1: LISTA DE PARTES INTERESADAS CONSULTADAS

GOBIERNO

- DNRM – MICI
- MiAmbiente – Seguridad hídrica, Cambio Climático, Biodiversidad, Evaluación de Proyectos Mineros
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Desarrollo Social – Género
- Administración del Canal de Panamá
- Ministerio Pública - Fiscalía Delitos Ambientales
- Alcaldía de Tonosí

SOCIEDAD CIVIL

- Ancón
- CIAM

COMUNIDADES

- Guna Yala
- Río Quema

UNIVERSIDADES

- Universidad Tecnológica de Panamá
- Universidad Nacional de Panamá

SECTOR PRIVADO

- CAMIPA
- Minera Panamá
- Vera Gold
- Minera Cerro Quema
- Agregados y Minerales, S.A.

OTROS

- Consultores privados



ANEXO 2: LISTA DE LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS REVISADAS

CONSTITUCIÓN DE PANAMÁ, 1972, ENMENDADA EN 2004

LEYES

- Código de Recursos Minerales, 1963
- Ley 13 de 2012 que reforma el Código de Recursos Minerales para los minerales metálicos
- Ley 55 de 1973
- Ley 109 de 1973 sobre los minerales no metálicos
- Ley 32 de 1996 sobre el equilibrio ecológico y el adecuado uso de los recursos minerales
- Código Sanitario - Ley 66 de 1947
- Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal
- Código de Procedimiento Tributario - Ley 76 de 2019
- Ley General de Ambiente 41 de 1998
- Ley 24 de 1995 de Vida Silvestre
- Ley Forestal 1-94
- Ley 24-1994 de Reforestación

CONTRATOS-LEY

- Contrato-Ley 9 de 1997: concesión Petaquilla (Minera Petaquilla, S.A., actualmente Minera Panamá, S.A.)
- Contrato-Ley 92-2013: Vera Gold Corporation, S.A.

DECRETOS

- Decreto Ejecutivo 123 de 2009: Reglamento del Proceso de Estudios de Impacto Ambiental
- Decreto-Ley 35 de 1966 que reglamenta el uso del agua
- Decreto Ejecutivo 360 (2015) que reglamenta la obligación de pago de regalías

REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES

- Reglamento de Planos Mineros de 1998
- Reglamento de solicitudes de concesiones de minerales no metálicos, DGRM-98-67
- Reglamento de autorización para extracción de minerales destinados a obras públicas, DGRM-98-93
- Resolución N.º AG 363-2005 de registro de hallazgos históricos y arqueológicos nacionales
- Reglamento DGNTI-COPANIT 44-2000 de higiene y seguridad en el ambiente de trabajo donde se generen ruidos
- Reglamento DGNTI-COPANIT 43-2001 de higiene y seguridad en el ambiente de trabajo donde se generen sustancias químicas



- Reglamento DGNTI-COPANIT 45-2000 de higiene y seguridad en el ambiente de trabajo donde se generen vibraciones
- Reglamento DGNTI-COPANIT 22-393-99: "Calidad de agua. Toma de muestra para análisis biológico"
- Resolución AG-0235-2003: tarifa para el pago en concepto de indemnización ecológica
- Resolución 343 de 1997
- Resolución 350 del 2000: descarga de efluentes líquidos directamente a sistemas de recolección de aguas residuales
- Resolución 351 del 2000: descarga de efluentes líquidos directamente a cuerpos de aguas superficiales
- Resolución 352 del 2000: uso y disposición final de lodos
- Resolución J.D. 009-94: Sistema Nacional de Áreas Protegidas



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development