

# Contribuciones de la jurisprudencia panameña al desmantelamiento del Estado minero: comentarios a la sentencia del 27 de noviembre de 2023\*

**Dr. Rodrigo Noriega<sup>ψ</sup>**

\*Autor para Correspondencia. E-mail: rnoriega1968@yahoo.es

---

En los albores del siglo XVI, a la llegada de los españoles al istmo de Panamá, surgió el entendimiento entre los europeos del potencial que este territorio podría representar, tanto para la corona española, como para los conquistadores y colonizadores. Así, el Reino de España concibió a Panamá como fuente de metales preciosos, por lo que la denominó “Castilla de Oro”. Además, el imperio español se organizó para aprovechar la posición geográfica, sumamente estratégica de un istmo que además tenía una mano de obra barata y el acceso casi ilimitado a los ecosistemas y especies presentes en el territorio.

Panamá se insertó en la economía mundial de ese entonces con la exportación de oro y joyas arrancados a los pueblos indígenas, y como ruta relativamente segura para el tránsito interoceánico con el consiguiente tráfico de personas y bienes. Desde Panamá se lanzó la conquista del Ecuador y del Perú. Por Panamá se transportó gran parte de la riqueza minera peruana y boliviana. Desde Panamá se distribuyeron a los distintos mercados regionales, esclavos africanos que constituían mano de obra sin derechos que podía ser explotada en favor del desarrollo económico de las colonias y de la corona. Esta privilegiada condición de Panamá la hizo sumamente atrayente a piratas y corsarios, así como a contrabandistas que desde finales del siglo XVI hasta el siglo XVIII

---

\* Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas, actuando en su propio nombre, contra el artículo 1 de la Ley N°406 de 20 de octubre de 2023 “Que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre EL ESTADO y la sociedad Minera Panamá, S.A.”. Fallo N° S/N, Magistrada Ponente: María Eugenia López Arias.

<sup>ψ</sup> Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Maestría en Derecho Internacional y Doctor en Derecho Internacional Ambiental, ambos de la Universidad de Yale, Estados Unidos de América. Analista para el diario La Prensa de políticas públicas y temas de justicia.

atacaron los puertos del Caribe panameño, o emboscaron a la flota mercante que partía de dichos puertos cargada de tesoros.

### **La modernización**

A mediados del siglo XIX, en el Panamá republicano se actualizó la función de tránsito con la apertura, en 1855, del primer ferrocarril interoceánico del mundo. A partir de ese momento el tránsito pasó a ser la función principal de la economía panameña. Para que el tránsito fuera eficiente se debía desarrollar dentro de la zona más estrecha y menos agreste del istmo. A los ojos del mundo solo valíamos por esa ruta y por ese ferrocarril.

A finales del siglo XIX apareció la explotación del banano en la provincia de Bocas del Toro, que luego de la independencia de 1903, también se extendió a la provincia de Chiriquí. Las bananeras se convirtieron en enclaves en los que existían todos los servicios públicos, y una división rigurosa de clases sociales, estatus económico e identidad, en contraste con las comunidades vecinas en las que faltaba todo. Por una disputa bananera Panamá y Costa Rica se enfrentaron en un conflicto bélico denominado la “Guerra de Coto” de 1922, que, aunque Panamá ganó militarmente, la pesada mano de Estados Unidos hizo que el país cediera a Costa Rica y, a través de esta, a una empresa bananera, más de 10 mil kilómetros cuadrados que pertenecían a la provincia de Chiriquí.

El banano se anticipó por una década a la Zona del Canal de Panamá. El mayor enclave extranjero en el país. Aquí, el gobierno de los Estados Unidos construyó entre 1904 y 1914 la mayor obra estatal de su historia. Se construyó un canal de esclusa con la mano de obra española y antillana que alimentó el variopinto perfil demográfico panameño con sangre nueva.

El Canal de Panamá requirió la inundación de vastas tierras agrícolas, y el desplazamiento de miles de campesinos y pescadores. Para que el Canal funcionara con la eficiencia debida se desarrolló un nuevo sistema social muy parecido a la colonia española: se formó un Estado dentro de otro Estado. La Zona del Canal de Panamá fue un enclave de socialismo perfecto, ya que todos los servicios y bienes de consumo eran proporcionados por el Estado, no había desempleo, y los privilegiados residentes tenían a su disposición mucha mano de obra local disponible para las tareas más incómodas. Para entender la importancia geopolítica del Canal, basta recordar que el mismo fue construido por el ejército de los Estados Unidos para un solo usuario, la armada de ese país. El Canal de Panamá nació como un Canal militar.

En el corazón del país se estableció otro enclave de naturaleza militar, la base de Río Hato que existió desde 1931 a 1970. La razón de ser de esta base era la defensa del Canal contra posibles ataques aéreos desde la región oriental del país, y desde el Caribe o el Pacífico en dirección al Canal de Panamá. Río Hato fue un enclave en todo el sentido de la palabra incluía garita, comisariato, y otro nivel de vida distinto al que los habitantes de la provincia de Coclé y de Panamá Oeste podían aspirar. En el resto del país, grandes empresas norteamericanas controlaban porciones muy amplias de territorio panameño, como la concesión petrolera de la empresa Sinclair Oil en Darién con más de 320 mil hectáreas, o la empresa Fuerza y Luz que era la dueña del servicio de electricidad, de las áreas metropolitanas de Panamá y Colón, del servicio de telefonía en todo el país, y el del servicio de tranvía de la ciudad de Panamá.

El modelo de desarrollo económico vigente en Panamá fue entonces el modelo de los enclaves y monopolios extranjeros. Rápidamente la clase política panameña asimiló la lección y estableció otros enclaves como la Zona Libre de Colón en 1948, el Centro Bancario Internacional en 1970, las Zonas Procesadoras para la exportación en 1990, la Zona Libre de Petróleo en 2002, el área Económica Especial Panamá Pacífico 2004, y otros esquemas jurídico-institucionales que ofrecen un régimen regulatorio, tributario, migratorio y laboral, totalmente distinto al aplicable en el país real.

Este “enclavismo” ha tenido como efecto principal una alta concentración de la riqueza en Panamá, la desarticulación de la economía del sector primario con la economía de los enclaves. Además, los enclaves no pagan impuestos, por lo que su presencia en Panamá significa en la práctica una transferencia negativa de los contribuyentes hacia estas empresas, privando de recursos otras necesidades de la sociedad. Sin ninguna intención de reformar el modelo económico, la clase política convirtió los ingresos que generó el Canal de Panamá a partir de su reversión a manos panameñas el 31 de diciembre de 1999, en un mega-subsidio para mantener el enclavismo, y así evitar que los grandes negocios pagaran los impuestos que les correspondería en una sociedad moderna.

Mientras este esquema económico proliferó en el país, el sector agropecuario quedó relegado a prácticas productivas muy primitivas, carentes de tecnología, con escasez de crédito suficiente, y con una gran concentración del ingreso agropecuario en manos de intermediarios, que en su mayoría no asumen los costos de producción. Este modelo de economía agrícola generó una enorme migración interna del campo al área metropolitana, por una parte, y por la otra, de las provincias más habitadas hacia las que tenían menos población, y más bosque o manglares para desarrollar nuevas actividades agropecuarias en un entorno de baja productividad. Por consiguiente, esas migraciones llevaron a la expansión de la frontera agrícola desde principios del siglo XX.

### **El regreso de la minería**

En 1963, ante la que era una obvia realidad de que Panamá no se iba a desarrollar con los enclaves que existían en la época, la “Alianza para el Progreso”, un programa del gobierno de los Estados Unidos propuso que Panamá adoptase una legislación para desarrollar la industria minera en el país. El resultado fue el Código de Recursos Minerales aprobado ese año. Ese Código era de avanzada para la época, ya que establecía un nivel mínimo de consulta en beneficio de las comunidades, y exigía el pago de todos los impuestos a las empresas mineras, así como el pago de regalías en una escala creciente de 12 al 16%, en cuanto mayor fuera el tamaño de la explotación. En 1967, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, realizó la prospección minera del territorio panameño. Al año siguiente, esta institución publicó un informe en el que señalaban que en el país había dos grandes vetas de cobre, una en la provincia de Chiriquí denominada Cerro Colorado, y otra en la provincia de Colón llamada como Petaquilla. La prospección también encontró oro en Petaquilla, Cañazas en la provincia de Veraguas y Cerro Quema en la provincia de Los Santos. El 11 de octubre de 1968, la Guardia Nacional en colaboración con el gobierno de los Estados Unidos dio un golpe de Estado al entonces presidente constitucional Arnulfo Arias Madrid. Desde un principio, los militares entendieron el tema de la nacionalidad panameña y el patriotismo como un asunto estratégico. En materia minera, se emitió el Decreto de Gabinete 267 de 1969, para establecer las reglas bajo las cuales se daría la concesión minera de Petaquilla. Esta norma jurídica establecía que la concesión se otorgaría por medio de una licitación pública internacional, en la cual la empresa ganadora sería aquella que ofreciera el mayor pago de regalías y le entregara la mayor cantidad de acciones al Estado panameño. La obligación de pagar todos los impuestos regulares del país también era aplicable a la explotación minera.

Los gobiernos militares pasaron 19 años modificando el Código de Recursos Minerales de 1963, y en múltiples intentos de negociaciones para iniciar la explotación minera tanto de Petaquilla como de Cerro Colorado. La última norma jurídica que aprobó el gobierno militar sobre el tema minero fue la Ley 3 de 1988. En esta Ley se le quitó a las empresas concesionarias de minas en Panamá, la obligación de pagar impuestos sobre la renta, así como de otros impuestos. La regalía fue fijada en solo el 2% del monto de los ingresos por venta de los recursos minerales panameños. Esta Ley modificó el Código de Recursos Minerales, pero no así al Decreto de Gabinete 267 de 1969 que regulaba a la concesión minera de Petaquilla.

Luego de la invasión de 1989, todos los gobiernos civiles empujaron la actividad de la minería metálica en Panamá. En 1991 se dio, por parte del Estado, una concesión de exploración en el área de Petaquilla, y en 1997, se otorgó el contrato Ley 9 de ese año a la empresa Petaquilla Minerals. La plantilla de ese contrato era esencialmente la Ley 3 de 1988. Paralelo al contrato ley de Petaquilla, ese mismo año de 1997 se otorgó la concesión de Cerro Quema por vía administrativa. En el 2013, por medio de la Ley 92, se da la concesión de Cañazas (mina de Santa Rosa) a la empresa Vera Gold, contrato que también siguió la plantilla de la Ley 3 de 1988. Otra concesión otorgada en el 2013, esta de forma administrativa, fue la de la mina de Remance, la que fue revocada en el gobierno siguiente, pero fue restablecida en el año 2021 por el gobierno de turno. Con este marco jurídico las cuatro explotaciones mineras representaban el nuevo motor de la economía panameña, que impulsaba el cambio de país transitista a país extractivista. La ventaja de estos proyectos mineros era que generaban actividad económica en el interior del país, mejoraban el perfil económico de Panamá, con un producto interno bruto (PIB) más alto, y disminuían la presión sobre el Estado para hacer una reforma tributaria, dado que un mayor PIB permitía un mayor endeudamiento con el cual se podía hacer mayor inversión pública y programas sociales.

### **El legado de los cuatro gatos**

El movimiento ambientalista panameño tiene tres facciones. Una facción de tipo urbana conformada principalmente por profesionales altamente educados y pertenecientes a las clases media y alta panameña. Una segunda facción está conformada por líderes comunitarios y organizaciones de base de regiones ambientalmente vulnerables, y una tercera facción está conformada por científicos y educadores vinculados a las ramas de las llamadas ciencias naturales. Esta es en esencia la radiografía del movimiento ambiental panameño. Sin embargo, la historia de este movimiento tiene picos y valles, así como alianzas coyunturales con otros interesados que han magnificado su impacto. Como tal, las protestas ambientales en Panamá tienen unas cinco décadas de historia. Las primeras protestas que se reconocieron así mismas como en “defensa de la naturaleza” se generaron a partir del proyecto minero de Cerro Colorado. Así, una amalgama de grupos que incluían a mujeres chiricanas vinculadas con la iglesia católica, organizaciones indígenas, y gremios empresariales, se combinaron con los opositores al régimen militar para articular una resistencia visible contra la iniciativa minera. Fue notable en la época, que a finales de la década de 1970 la gran Cámara de Comercio e Industrias y Agricultura de Panamá, también se opuso a este proyecto minero. Al final, el proyecto no se pudo concretar por la decisión de la empresa promotora, la Río Tinto-Zinc de no aceptar las condiciones que el gobierno panameño estaba solicitando.

En la década de 1980 florecieron en Panamá una multiplicidad de organizaciones no gubernamentales y asociaciones científicas que esgrimieron un discurso ambiental alternativo al modelo de desarrollo en curso. Así los biólogos crearon su Colegio de Biólogos de Panamá (COBIOPA), un grupo de ambientalistas enfocados en la biodiversidad se articuló como la Asociación para la Investigación y Protección de Especies Panameñas (AIPEP), un grupo de científicos que trabajaba con especies animales terrestres conformó la Sociedad Mastozoológica de Panamá (SOMASPA), entre las más destacadas entidades de esa década.

Un esfuerzo de muchísima importancia fue la creación de la Fundación de Parque Nacionales y Medioambiente (PANAMA), que sirvió como una incubadora de iniciativas científicas y sociales, y a la vez como una nodriza de otras organizaciones del sector ambiental. Esa década también produjo una organización ambiental de corte empresarial denominada Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON).

Luego de la invasión de los Estados Unidos a Panamá, el 29 de diciembre de 1989, y la consiguiente restauración de la democracia, se encendieron nuevos conflictos ambientales al insertarse áreas sumamente biodiversas del territorio panameño a proyectos e iniciativas económicas de interés. Un temprano triunfo de esa época fue obtenido por el abogado Juan Ramón Sevillano, que en representación de ANCON demandó ante la Sala

Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una concesión forestal muy significativa que fue otorgada sobre un área boscosa de la provincia de Darién. En un sorpresivo fallo, la Sala Tercera le dio la razón a la entidad ambientalista, y estableció una doctrina de “intereses difusos” por la cual se reconocía el derecho a la protección de bienes comunes por parte de la sociedad civil. A raíz de la iniciativa de un nuevo sistema concesional para la construcción y operación de carreteras urbanas de alta velocidad, conocidas como corredores norte y sur, impulsados por el entonces presidente Ernesto Pérez Balladares, se articula un esfuerzo voluntario de líderes sociales, científicos, urbanistas y juristas, para defender al Parque Natural Metropolitano. A lo largo de varios años, el grupo de abogados conformado por Lina Vega Abad, Rina Gedalov, Mariela Ledezma, Salvador Sánchez y el autor de este ensayo, cedieron de forma gratuita sus servicios a la defensa del Parque Metropolitano. Las acciones judiciales emprendidas fueron rechazadas por la Corte Suprema de Justicia, e incluso la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos se mostró insensible ante la temática. El Parque Metropolitano fue cercenado por el corredor norte, y nunca fue apropiadamente indemnizado por las distintas administraciones gubernamentales del país. Otro esfuerzo similar se repitió en la primera década de este siglo cuando la presidenta Mireya Moscoso impulsó el denominado “Camino Ecológico”, una carretera por las tierras altas de la provincia de Chiriquí que uniría a las comunidades de Cerro Punta y Boquete. La carretera impactaría significativamente a las fuentes hídricas y a dos áreas protegidas en la región. La

lucha ciudadana consiguió que el proyecto fuera cancelado. Ante la experiencia de casi dos décadas de luchas ambientales en el plano judicial, que requerían la donación de esfuerzo laboral de abogados y abogadas, en el año 2007 se fundó el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) de Panamá con la finalidad de realizar la defensa legal del ambiente a tiempo completo. El CIAM ha obtenido en sus 16 años de existencia, muy importantes victorias judiciales que han establecido precedentes sumamente relevantes en Panamá, e incluso en la región latinoamericana. CIAM no demanda a particulares, sino que actúa contra las instituciones del Estado y los gobiernos locales que otorgan autorizaciones, concesiones, licencias o permisos de forma deficiente y en perjuicio al medioambiente. Además, la entidad realiza campañas de incidencia para influenciar a los tomadores de decisiones para que actúen en favor de la protección ambiental.

Para entender el rol del litigio ambiental en esta historia, es clave saber que, en 1998, al año siguiente de haberse aprobado la Ley 9 de 1997 que formalizaba el contrato de Minera Petaquilla, el abogado Juan Ramón Sevillano demandó la inconstitucionalidad de dicho contrato. En el año 2009, la abogada Susana Serracín en representación del CIAM volvió a demandar la inconstitucionalidad de la Ley 9 de 1997. Ambas demandas fueron acumuladas y en diciembre de 2017, más de 19 años después de haber sido interpuesta la primera demanda, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia falló de forma unánime que la Ley 9 de 1997 era inconstitucional. Una serie de tácticas políticas y triquiñuelas judiciales fueron utilizadas para justificar la desobediencia por parte del Órgano Ejecutivo, de los gobiernos del presidente Juan Carlos Varela y de Laurentino Cortizo para dilatar el cumplimiento del fallo. Que no fue oficialmente reconocido como tal con sus efectos jurídicos hasta diciembre de 2021. En esa fecha el gobierno nacional formalizó un proceso de negociación zigzagueante e irregular con la empresa First Quantum Minerals Limited, que concluyó en marzo de 2023 con la “publicación” del anteproyecto del contrato minero. El documento de 69 páginas que contenían 62 cláusulas y cinco anexos no podía ser copiado ni tampoco podía ser impreso. Para su divulgación el ciudadano y ex contralor José Chen Barría encargó a una secretaria el que volviera a escribir todo el contrato para efectos de poderlo copiar y distribuir ampliamente entre la ciudadanía. En contraste el gobierno nacional no lo publicó en ningún medio escrito para hacerlo del mayor conocimiento ciudadano, sin embargo, se invirtieron millones de dólares en publicidad estatal y de la propia empresa minera para destacar las bondades de dicho contrato. Durante los meses subsiguientes, especialistas jurídicos, economistas, auditores, abogados, científicos y los más diversos representantes de todos los sectores, incluyendo a las comunidades que eran la sede del proyecto minero, manifestaron su profundo rechazo al contrato propuesto. En agosto de 2023, se presentó ante la Asamblea Nacional el proyecto de Ley 1043 que contenía el contrato minero, y al cual se le habían hecho pequeñas modificaciones, que no cambiaban la realidad “enclavista” del documento.

El contrato en la práctica representaba un enclave por 40 años de duración, que le pagaría 375 millones de dólares anuales al Estado panameño, por los primeros tres años, y luego el pago correspondería a lo resultante de la fluctuación del precio del cobre. Implícitamente, se le autorizaba una concesión para la explotación de minerales de alto valor como el oro, la plata y el molibdeno, a los que se le aplicaría otra regla de compensación menos favorable para el Estado panameño. La empresa recibía una muy generosa dotación de exoneraciones, autorizaciones para realizar actividades no relacionadas con la minería, como la construcción de centros comerciales, farmacias, supermercados y otros establecimientos. En una cláusula sumamente lesiva a la dignidad del país se le permitía a la minera solicitar la prohibición de sobrevuelos hasta 3 mil metros de altura por encima de todas las áreas que formaban parte de su contrato. Esto obviamente iba dirigido a la censura de los medios de comunicación y la sociedad civil, que periódicamente realizaban sobrevuelos para conocer de primera mano el impacto sobre el bosque y el paisaje natural causado por la explotación minera.

Una creciente protesta se fue desarrollando de forma focalizada en los alrededores de la Asamblea Nacional. La reacción de la represión policial fue excesiva hacia las pocas decenas de manifestantes en las afueras del Palacio Legislativo. Lo más sorprendente de esta violenta represión fue el silencio casi universal de los medios de comunicación que omitieron en gran medida publicar acerca de lo que ocurría con las protestas ciudadanas. Dentro de esta realidad, la Asamblea Nacional hizo una consulta pública muy restringida en la que el contingente de trabajadores y voceros de la empresa minera recibió un trato diferenciado, que incluía una sala con alimentos y refrigerios, y de forma regular les era permitido entrar al parlamento por un área exclusiva para los diputados y al personal de confianza. En contraste los participantes opuestos al contrato debían enfrentar condiciones sumamente onerosas, como la prolongada espera de pie, sin acceso a refrigerios y debían entrar a la Asamblea Nacional precisamente por el área en la que la Policía Nacional reprimía a los manifestantes con bombas lacrimógenas y perdigones.

La Comisión de Comercio de la Asamblea Nacional, que llevaba adelante la consulta pública, se trasladó a las tres comunidades más próximas a la explotación minera: La pintada en la provincia de Coclé y Coclesito y Donoso en la provincia de Colón. En las visitas se pudo constatar que la mayoría de los habitantes de las comunidades estaban opuestos al proyecto minero. En infracción de sus deberes constitucionales la Asamblea Nacional le pidió al Órgano Ejecutivo que retirara el proyecto 1043, y le recomendó que se realizaran modificaciones a dicho contrato.

El ordenamiento constitucional panameño establece que, en materia de contrataciones con rango de Ley, la Asamblea Nacional solo puede aprobarlas o rechazarlas. Así, el ministro de Comercio e Industrias Federico Alfaro retiró el proyecto de ley 1043, el martes 10 de octubre del 2023. El miércoles 11, el Consejo de Gabinete aprobó una nueva versión del contrato denominada proyecto de ley 1100. El viernes 13 de octubre, el Contralor General de la República refrendó dicho proyecto de ley que fue presentado a la Asamblea Nacional el lunes 16 de octubre. En el Órgano Legislativo dicho proyecto fue aprobado en primer debate el miércoles 18 de octubre, sin consulta pública. El jueves 19 fue aprobado en segundo debate por la aplanadora de las bancadas afines al gobierno, y finalmente recibió su tercer debate el viernes 20 de octubre. Ese mismo día en horas de la noche se convirtió en la Ley 406 del 20 de octubre del 2023, cuando la firmó el presidente de la República Laurentino Cortizo y fue publicada, esa misma noche, en la Gaceta Oficial.

Ese fin de semana empezaron tres tipos distintos de protestas. Unas manifestaciones principalmente conformadas por jóvenes de todas las clases sociales en todos los rincones del país, una segunda serie de protestas más compactas del sector docente de la educación pública y del sector sindical, sobre todo de los trabajadores de la industria de la construcción. La tercera protesta fue de los pueblos indígenas, los que se concentraron esencialmente en bloquear la carretera panamericana y otras carreteras de importancia en la provincia de Chiriquí en el occidente del país. Estas fueron sin lugar a dudas las mayores protestas que el país había vivido en tiempos de la era democrática. Esta masiva movilización se vio acompañada por 10 demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 406. Aunque las protestas tenían la misma finalidad, deshacer el

contrato minero, los grupos tenían manifestaciones separadas que perseguían fines diferentes. La idea original de todas las manifestaciones era que la Asamblea Nacional aprobara una Ley nueva que derogara a la ley 406 en su totalidad. Aunque esta solución aparentaba ser lógica, en el caso específico de los contratos leyes es antijurídica. Esto equivaldría a una revocatoria unilateral del contrato. De acuerdo con el texto del propio contrato, semejante actuación constituía un acto arbitrario que castigaría al país con una multimillonaria responsabilidad civil ante un tribunal arbitral internacional. En cambio, una derogatoria por inconstitucionalidad de dicho contrato, aunque no eliminaba la responsabilidad civil del Estado panameño, la mitigaba en gran medida. Ante la presión de la masiva protesta ciudadana, el gobierno nacional decidió presentar dos proyectos de leyes para resolver el tema. Uno sería para convocar a un referéndum para que la población expresara su opinión a favor o en contra del contrato minero, y el segundo proyecto era una moratoria de minería metálica condicionada.

Rápidamente la opinión de los jóvenes y los aportes de juristas ante los medios de comunicación y las propias manifestaciones consiguieron enfocar la atención hacia las demandas de inconstitucionalidad, apartando de la agenda legislativa la iniciativa de derogar dicho contrato. A su vez, el Tribunal Electoral y otras instituciones manifestaron públicamente su opinión en contra del referéndum minero. La incidencia ciudadana consiguió que el proyecto de ley de moratoria minera condicionada se transformara en una Ley de la moratoria de la minería metálica por tiempo indefinido. Esa es la Ley 407 del 3 de noviembre de 2023. Apenas 14 días después de la Ley que aprobó el contrato minero, en Panamá se declaraba el cierre de casi todas las demás minas metálicas en el país.

El 27 de noviembre de 2023, unos 37 días después de la presentación de las primeras demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley 406, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de forma unánime dictaminó que dicha Ley tenía 25 causales de inconstitucionalidad, según lo explicó en un fallo de 234 páginas de extensión. Es clave entender que no fueron las protestas ciudadanas las que dieron como resultado ese fallo de inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia ya había fallado, en dos ocasiones anteriores, de forma unánime, es decir los 9 magistradas y magistrados que la conforman, que el contrato minero previo era inconstitucional. La presión ciudadana consiguió que la Corte Suprema de Justicia se declarara en sesión permanente para decidir el caso.

Después de publicado el fallo en la Gaceta Oficial, el sábado 2 de diciembre de 2023, las protestas cesaron. La expectativa ciudadana en los días y semanas siguientes ha estado dirigida hacia la actuación del gobierno nacional en materia de ejecución del plan de cierre ordenado de la mina, y la articulación de la defensa del Estado panameño en el proceso arbitral que seguirá. Un tercer frente es el de la recuperación económica de los trabajadores y comunidades vinculadas a la explotación minera. Sorprendentemente en más de 26 años de contratos y concesiones mineras, el Estado panameño ha carecido de legislación sobre los parámetros y el alcance de un plan de cierre minero. En otras palabras, la clase política estuvo enfocada en el negocio y no en la responsabilidad que conllevaba dicha actividad.

### **Una reflexión preliminar**

En Panamá hay “cuatro Fronteras” relativas al modo de explotación de los recursos naturales, incluyendo los ecosistemas y especies. Existe una frontera agrícola que es la responsable directa del deterioro crónico de bosques para convertirlos en potreros aptos para una ganadería extensiva, con poca tecnología y baja eficiencia. Existe una segunda frontera que es la correspondiente a la economía del tránsito, esta frontera está vinculada a lo relativo a la posición geográfica de Panamá, y se ha concentrado tradicionalmente en la zona más estrecha del país. En esta cintura geográfica denominada como “región interoceánica” se concentra el Canal de Panamá,

el ferrocarril, cinco puertos de carga, dos puertos de cruceros, más el aeropuerto internacional de Tocumen que es la base del “Hub” de las Américas. Esta frontera de tránsito ha puesto una enorme presión sobre los recursos naturales de todo Panamá. Se estima que un 70% de las actividades económicas del país ocurren en esta región, que depende esencialmente del recurso agua para que el Canal pueda operar a niveles óptimos, y aunque no es muy visible la relación entre el aeropuerto internacional y el Canal de Panamá, dicho Canal es la principal atracción turística del país y es la principal fuente de agua de ese aeropuerto.

La tercera frontera es la inmobiliaria-financiera, y por lo tanto es una derivación de la frontera de tránsito. La frontera inmobiliaria-financiera se ha estado expandiendo en la vertiente del Pacífico del país, sobre todo en las proximidades de la región interoceánica. Esta frontera es la que ha ampliado la superficie construida de la zona metropolitana y la que ha justificado la construcción de tres líneas de Metro, la ampliación de la línea costera de la ciudad de Panamá con rellenos en las comunidades de más altos ingresos, incluyendo tres islas artificiales, y los rascacielos más altos de América Latina y el Caribe. Toda esta infraestructura urbana carente de planificación requiere un alto consumo de energía eléctrica, de agua potable, y produce más de 2 mil toneladas de desechos sólidos por día, que en su mayoría no son adecuadamente procesados, todo lo cual impacta severamente al ambiente. La expansión de esta frontera ha ejercido una enorme presión sobre los recursos que aporta la actividad del tránsito a la economía panameña. Así, el mayor consumo de agua potable del área metropolitana representa un reto primordial para el Canal de Panamá, ya que el agua de sus embalses, dos lagos artificiales construidos a principios del siglo XX son también la fuente del agua necesaria para el cruce de más de 13 mil embarcaciones al año. El agua destinada al consumo humano es agua que no puede ser usada para el transporte marítimo internacional.

La cuarta frontera, conformada por entre otras actividades económicas, la minería metálica, las bananeras, la palma aceitera principalmente, solo entraba en conflicto con la frontera agrícola, ya que compiten por las mismas tierras. La frontera extractivista está vinculada al sector externo de la economía panameña, mientras que la frontera agrícola corresponde al sector interno y en su gran mayoría a la economía de subsistencia. El conflicto de la economía extractivista con la frontera de tránsito se generó a raíz del agua. El contrato minero contenido en la Ley 9 de 1997, y en la Ley 406 de 2023, le asignaron a la explotación minera de Donoso las cuencas hídricas de los ríos Coclé del Norte, Caño Sucio, y del Medio. Estas cuencas habían sido consideradas como esenciales para el futuro del agua para el Canal de Panamá. Al menos desde 1937, esas cuencas fueron estudiadas como posibles fuentes de agua de un nuevo embalse para el Canal de Panamá, que sumado al río Indio fuera de la concesión minera, serían el cuarteto de ríos que alimentarían a un canal ampliado.

El choque de ambas fronteras representaba un problema existencial para Panamá. Si el 70% de la economía depende de los servicios ofrecidos en la región interoceánica, el permitir que el Canal de Panamá se quedara anacrónico por falta de agua y condenaba a toda la economía panameña a la obsolescencia. La derrota del contrato minero permite garantizarle al Canal de Panamá mayores fuentes de agua, y por lo tanto facilita una mayor competitividad de la economía de servicios.

La democracia panameña se renovó gracias a las protestas de octubre y noviembre de 2023. Los ciudadanos y ciudadanas se rebelaron contra un orden de cosas en el que los intereses de la Nación ocupan el último lugar. El contrato minero no convenía a Panamá. La minería metálica no es una actividad que pueda desarrollarse equilibradamente en Panamá por mucho tiempo, esto sumado a su insostenibilidad ambiental la convirtieron en una bomba de tiempo. Los conflictos de intereses y la maraña de manipulaciones que acompañó a esta negociación han dejado heridas profundas. Es evidente que el Estado panameño sigue capturado en la mayoría de sus sectores económicos por pequeños grupos de intereses muy específicos. Las grandes protestas contra la minería han servido como bálsamo a la democracia panameña. Un beneficio no tan visible y de más largo plazo es que sin minería metálica en suelo panameño, el país se une a Costa Rica y a El Salvador como sociedades con moratorias mineras. En el caso de Panamá, esto facilita la transición hacia una economía verde, en la que la carbono negatividad del país sirva como fundamento para construir las ventajas competitivas de la economía

de la segunda parte del siglo XXI. Los ciudadanos y ciudadanas que protestaron, los abogados y abogadas que litigaron y la opinión pública que impulsó una nueva realidad jurídica que incluye a la Ley de moratoria minera y el fallo de inconstitucionalidad de la Ley 406, han creado una nueva República: más democrática, más legal, más sostenible y humana.

***Ciudad de Panamá 8 de enero de 2024***