

Colección Diógenes de la Rosa
Instituto de Estudios Nacionales
(IDEN)
Universidad de Panamá
Panamá
2021

Conflictividad socio-ambiental en el área metropolitana

“...La humanidad aún posee la capacidad de colaborar para construir nuestra casa
común...”
Papa Francisco
(Laudato sí, sobre el cuidado de la casa común)

Edilcia X. Agudo A.¹

¹ La doctora Edilcia Agudo es profesora en la Universidad de Panamá - Facultad de Humanidades - Instituto de Estudios Nacionales (IDEN). Coordinadora de la Unidad de Observación en Sociedad, Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Introducción

En el presente trabajo se analiza la conflictividad socio-ambiental, con centralidad en el área metropolitana, a partir de la información sobre esa problemática registrada en la prensa escrita a lo largo del año 2018. Como es posible advertir, hay poca visibilización de la cuestión socio-ambiental en los medios, en particular, en los medios escritos, no obstante, la relevancia crucial del problema ambiental para la vida natural y humana. Seguramente esos medios privilegian otros temas-problemas de horizonte inmediato y en términos de "rating", como son los atinentes a la cotidianidad de la política doméstica. Esto incide directamente, de otra parte, en los bajos niveles que posee la sociedad en términos de cultura ambiental.

El objetivo general propuesto es analizar la problemática socio-ambiental desde una perspectiva crítica, que aborde sus impactos sobre la calidad de vida de los ciudadanos del área metropolitana, particularmente del corregimiento de Juan Díaz, con miras a sentar las bases para la formulación de propuestas e iniciativas ciudadanas a nivel comunitario de abordaje de dicha problemática.

Metodológicamente se definieron sub-problemas o tópicos socio-ambientales, a partir de la información periodística analizada, a saber: degradación de Cuenca Hidrográfica producida por el vertido de desechos sólidos y contaminantes, desarrollo urbano no planificado, afectaciones a manglares y humedales, deforestación y pérdida de bosques, cambio climático.

Cada uno de los sub-problemas o tópicos enunciados configuran otros tantos epicentros de conflictos que atentan contra la seguridad y la calidad de vida de grandes segmentos de las poblaciones más vulnerables.

El estudio, además, analiza a los diversos actores y sus acciones, según sub-problemas o tópicos en que participan.

El trabajo comprende dos partes. En la primera se formulan algunas consideraciones en torno al modelo socio-económico neoliberal hegemónico y la crisis socio ambiental. En el desarrollo de este apartado, se tomaron como referentes diversos autores, muy especialmente, la Carta Encíclica Laudato si, **sobre el cuidado de la casa común (2015)**, promulgada por el Papa Francisco. En la segunda parte, se caracteriza la problemática socio-ambiental en el área metropolitana que gira en torno a los sub-problemas antes identificados.

Al final se hace una valoración de la conflictividad socio-ambiental, más puntual, con base en el análisis cuantitativo de la información periodística registrada.

1.-Modelo Económico Neoliberal y crisis socio-ambiental

Con relación al modelo económico hegemónico, basado en el crecimiento, es importante hacer alusión a las críticas del Papa Francisco, quien compartió su pensamiento ambiental en la Carta **Encíclica Laudato sí, sobre el cuidado de la casa común (2015)**. Criticó el modelo económico imperante cuyos efectos desmejoran la calidad de vida de las personas en general, acentúa la pobreza, destruye los ecosistemas y genera afectaciones al medio ambiente, los llamados daños antropogénicos. El discurso del Papa Francisco, centrado en la crítica al modelo económico y al tipo de desarrollo, es muy valioso en los tiempos de hoy de crisis ecológica a nivel mundial, sobre todo si se tiene en cuenta el impacto que esta crisis tiene sobre las sociedades actuales y futuras. Postula severas críticas al modelo económico neoliberal imperante, que ha hecho uso de la naturaleza en aras del lucro y amplía las desigualdades entre aquéllos países que se apropian de la mayor riqueza a nivel planetario y los países del tercer mundo proveedores de recursos naturales.

En el discurso del papa Francisco cobran relevancia la crítica al desarrollo sostenible en una relación dual, en el sentido de acudir a este concepto para reencontrar el objetivo de aspirar a un real desarrollo sostenible con equidad y justicia social. Al respecto, el Papa Francisco propone:

El desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar (1).

El Papa Francisco al referirse al paradigma tecnocrático vinculado con la cultura y la técnica, dice: “De hecho, la técnica tiene una inclinación a buscar que nada quede fuera de su férrea lógica, y el hombre que posee la técnica sabe que, en el fondo, esta no se dirige ni a la utilidad ni al bienestar, sino al dominio; el dominio, en el sentido más extremo de la palabra” (2); “Por eso intenta controlar tanto los elementos de la naturaleza como los de la existencia humana” (3). “El paradigma tecnocrático también tiende a ejercer su dominio sobre la economía y la política en función del rédito, sin prestar atención a eventuales consecuencias negativas para el ser humano (4); pero el mercado por sí mismo no garantiza el desarrollo humano integral y la inclusión social (5). Mientras tanto, tenemos, un “Superdesarrollo derrochador y consumista, que contrasta de modo inaceptable con situaciones persistentes de miseria deshumanizadora” (6). Algo que es muy importante reconocer hoy, dice el papa Francisco, es que: “La ciencia y la tecnología no son neutrales, sino que pueden implicar desde el comienzo hasta el final de un proceso diversas intenciones o posibilidades, y pueden configurarse de distintas maneras” (7).

“Es fundamental buscar soluciones integrales que consideren las interacciones de los sistemas naturales entre sí y con los sistemas sociales. No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental. Las líneas para la solución requieren una

aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza” (8).

El profesor Juan Jované, en su obra **Ajuste y Medio Ambiente (1992)**, cuestiona el modelo de desarrollo que lo concibe como un “Proceso armónico y ascendente, en el que se aseguraba, en forma sostenida, una creciente racionalidad en lo que se consideraba el problema económico por excelencia: La adaptación de los medios escasos a los fines múltiples” (9). Esta idea tuvo como visión a la sociedad moderna que emergía del proceso de industrialización y, luego, lo que sería la producción en serie, que derivaría en un alto consumo de la población que demandaba bienes y servicios; se asumía que este tipo de desarrollo reemplazaría a la vieja sociedad tradicional.

Ha quedado demostrado -señala Jované- que a lo largo de la evolución económica de las sociedades desarrolladas tales como las de Estados Unidos y Japón, éstas históricamente han concentrado la mayor parte de las riquezas derivadas de la explotación de la naturaleza y sus recursos. Por ejemplo, hacia los años '90“ Estados Unidos -afirma Jeremy Rifkin- consume más energía por año que todos los países de Europa occidental en conjunto, aunque la población de estos es un 75 por ciento superior”(10).

La sobreexplotación de los recursos naturales ha tenido otras consecuencias como producto de la demanda de bienes y servicios, incluyendo el agravamiento de los conflictos ambientales y regionales. Un informe del 2018 de la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación asegura que América Latina “(...) es una de las tres regiones del mundo donde más avanzó la deforestación entre 1990 y 2015, la superficie forestal de la región perdió 96.9 millones de hectáreas”. Siendo las actividades maderera y agropecuaria” las principales causas de la pérdida de bosques en la región (11). Países con una alta producción ganadera también impactan negativamente los suelos, como es el caso de Panamá, Paraguay, Argentina. Esta última hoy afectada por los transgénicos, que también son causales primerísimas de la deforestación.

En el caso de Panamá su relación histórica subordinada a Estados Unidos, especialmente en razón del enclave colonial llamado Zona del Canal, generó conflictos de todo orden, incluyendo conflictos socio-ambientales. En el plano económico, la presencia de soldados norteamericanos acantonados en la antigua Zona del Canal condujo a una demanda de bienes y servicios y, particularmente, de carne vacuna y de otros animales para la alimentación de dicha población. El interior del país se convirtió en la región dedicada a la producción agrícola y ganadera que a la vez dejó una huella ecológica que fue la deforestación en nuestros campos y causal de la reducción de la cobertura boscosa en Panamá. Al respecto, el Dr. Guillermo Castro, en su obra **"Vacas y Buques: cultura, historia y desarrollo sustentable en Panamá"**, al referirse al aumento del pastoreo de ganado en el interior, dice que fueron "vinculados al acceso cada vez mayor de la economía panameña al mercado del enclave, tal como fue facilitado por los tratados de 1936 - llamado justamente de carne y cerveza” (12)

2. Sustentabilidad y crisis socio-ambiental

Más allá del concepto de desarrollo, en tiempos de la globalización neoliberal es un imperativo buscar una alternativa ambiental viable para la humanidad; ello nos acerca a repensar el futuro de la especie humana, y nos induce a estudiar la esencia del modelo neoliberal en la actualidad.

Enrique Leff (2002), por su parte, introduce el pensamiento crítico ambiental a partir del discurso de la sostenibilidad y el desarrollo, con el abordaje del concepto de sustentabilidad que emerge del reconocimiento de la función que cumple la naturaleza dentro de la reconstrucción de orden económico, cuyo proceso de producción conduce a la era de la globalización. Al respecto, afirma que la sustentabilidad ecológica tiene varias aristas y lo enfoca al modelo neoliberal productivista y consumista, y sostiene que “la visión mecanicista que produjo la razón cartesiana se convirtió en el principio constitutivo de una teoría económica que ha predominado sobre los paradigmas organicistas de los procesos de la vida, legitimando una falsa idea de progreso de la civilización moderna” (13).

En concreto, en tiempos de la globalización en curso, el modelo neoliberal en su afán de sobrevivencia ha pasado a darle continuidad a una política económica depredadora y, para ello, ha hecho uso de una conceptualización moderna que oculta sus pretensiones tradicionales como en antaño de seguir usufructuando de la naturaleza, en una época de crisis ambiental y escasez de recursos naturales como el agua y el deterioro de los suelos como derivación del impacto que ha tenido el cambio climático como producto de la contaminación atmosférica ante los efectos de los gases de invernadero a nivel planetario.

En torno a la crisis ecológica, Enrique Leff argumenta que: “(...) se fue configurando un concepto de ambiente como una nueva visión del desarrollo humano, que reintegra los valores y potenciales de la naturaleza, las externalidades sociales, los saberes subyugados y la complejidad del mundo negado por la racionalidad mecanicista, simplificadora, unidimensional, fraccionadora que ha conducido al proceso de modernización» (!4). «De esta forma, la racionalidad económica desterró a la naturaleza de la esfera de la producción, generando procesos de destrucción ecológica y degradación ambiental. El concepto de sustentabilidad emerge así del reconocimiento de la función que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial del proceso de producción” (15).

Este autor sostiene que en medio de la crisis ecológica se anima el discurso de la sostenibilidad y del desarrollo que apunta a una reconceptualización del ambiente «en función de la construcción de un mundo sustentable, democrático, igualitario y diverso»(16). Por el contrario, la globalización neoliberal propugna la maximización de la explotación de los recursos naturales, causando el deterioro de las condiciones de vida de la población. Es la época de la elaboración de las estrategias llamadas del ecodesarrollo; significa que a través de

la acción de ecologizar la economía se pretende convencer a la población de la sostenibilidad con respecto a la tesis de que es posible el crecimiento económico y la ecología.

Fue a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 y de sucesivas cumbres internacionales, que se tomó conciencia de dicha problemática. No obstante, el antecedente histórico de la crisis ambiental emergió en los años sesenta con La Primavera Silenciosa de Rachel Carson, y se expandió en los años setenta, después de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Estocolmo en 1972.

Del 5 al 16 de junio de 1972 se celebró en Estocolmo (Suecia), la Conferencia Científica de Naciones Unidas conocida como la Primera Cumbre de la Tierra que mediante una declaración estableció los principios para la conservación y mejora del medio humano y un plan de acción que contenía recomendaciones para la acción medio ambiental internacional. Se llegó a convocar una segunda reunión sobre el medio ambiente y se creó el Consejo Administrativo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ubicándose la secretaría en Nairobi (Kenya) el Fondo para el Medio Ambiente y la Junta de Coordinación para el Medio Ambiente.

En el año 1992, cuando se aprobó la Agenda 21, se avanzó hacia nuevas etapas del desarrollo y la problemática ambiental. Nuevas interrogantes se formularían sobre el futuro del medio ambiente, el desarrollo y sus contradicciones. Al respecto, fue importante el informe Bruntland conocido bajo el título Nuestro Futuro Común (CMMAD, 1988), resultante de los acuerdos a que llegaron los jefes de estado durante el cónclave alusivo a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se realizó en junio de 1992, en Río de Janeiro. En este informe quedó consignada una situación nueva cual fue la configuración de una estrategia política para la sustentabilidad ecológica en el marco de los tiempos de la globalización y como condición para la sobrevivencia del género humano, producto de las acciones a realizar por las naciones del mundo.

Todo apuntaba a sostener la idea de que la globalización no representa contradicción entre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Ello conduce a la reconstrucción de un modelo que aseguraría la convivencia entre los seres humano; es decir, una armoniosa triología sociedad, ambiente y desarrollo.

Si anteriormente el modelo económico se basó en el crecimiento económico per sé, valorando la productividad y el consumo de parte de la población, ese modelo sufre un cambio de denominación, pero no en su esencia; ahora se concibe como un modelo económico con fundamento en el crecimiento sostenido, supuestamente centrado en principios tales como sustentabilidad, equidad, justicia y democracia.

Una nueva reconceptualización del desarrollo sostenible emergió y quedó definido como “un proceso que permite satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de atender a las generaciones futuras”(17). Estos son tiempos nuevos y hacia allá apuntan los intereses empresariales afincados en hacer negocio de lo poco que queda en

materia de recursos naturales. Hacia allá apuntan las políticas públicas y de desarrollo de los países de la región.

Según Enrique Leff, el discurso de la sostenibilidad afirma la desaparición de la contradicción entre medio ambiente y crecimiento económico. En esta línea de pensamiento, Leff plantea que: “El neoliberalismo ambiental busca debilitar las resistencias de la cultura y de la naturaleza para subsumirlas dentro de la lógica del capital. Su propósito es legitimar la desposesión de los recursos naturales y culturales de las poblaciones dentro de un esquema concertado, globalizado, donde sea posible dirimir los conflictos en un campo neutral” (18)

Los defensores del modelo neoliberal valoran el desarrollo a partir de un ajuste de la economía para seguir explotando los recursos naturales hoy escasos y dar solución a los procesos de degradación ambiental y al uso racional de los recursos ambientales. Se pretende ganar nuevos adeptos de la sociedad civil. En esas condiciones solo queda la participación ciudadana a través de la organización del movimiento social en las comunidades, quienes deberán protagonizar nuevas luchas en contra del orden económico impuesto en tiempos en que los estados nacionales son cada vez más débiles y dependientes.

En el caso de Panamá, el relato en torno al desarrollo se vincula con los servicios, la logística y el turismo con fundamento en una racionalidad económica centrada en el usufructo de la naturaleza, donde es el mercado quien tiene la última palabra.

3. Caracterización de la problemática socio-ambiental en el área metropolitana

El creciente desarrollo urbano de la ciudad de Panamá se ha convertido en una amenaza para la vida de los residentes, quienes han visto el deterioro ambiental en el territorio y en su calidad de vida. Todo ello es expresión del modelo económico neoliberal del despojo, que prevalece profundizando las desigualdades sociales y la exclusión de las mayorías. Fundamentalmente, ello obedece históricamente a un estilo de desarrollo urbano segregacionista que se ha extendido a lo largo de la ciudad de Panamá, producto de la continuación de los trabajos de construcción del Canal de Panamá por los norteamericanos y el poblamiento de la llamada Zona del Canal.

Bajo ese estilo urbanista segregacionista emergen en la ciudad de Panamá y sus alrededores, barrios de blancos que se ubican en áreas aledañas al Canal, tales como Bella Vista, La Exposición, Vista del Mar y La Cresta; y barrios populares predominantemente de pobladores afroantillanos y de migrantes del interior del país, como son El Chorrillo, El Marañón, Juan Díaz, Tocumen, Monte Oscuro, San Miguel, Guachapali y San Miguelito; en gran parte áreas semirurales, carentes de servicios básicos para la población. Se trataba de una población de negros afroantillanos vinculados a la construcción del Canal e interioranos, quienes serían parte de los asentamientos humanos que demandaban servicios públicos para una vida decorosa. Al respecto, el arquitecto Álvaro Uribe dice:

...los factores condicionantes del crecimiento de la ciudad -enclave canalero, monopolio de tierras urbanizables, debilidad relativa del Estado- posibilitaron dos tendencias dominantes de expansión: las urbanizaciones centrales, bien dotadas de servicios, realizadas por compañías constructoras privadas y para el consumo de los grupos de ingresos altos y medios, y los fraccionamientos subdotados de la periferia, para las gentes de menores recursos (19).

Hasta el presente ha sido el mercado el gran ordenador del desarrollo urbano del Área Metropolitana de Panamá. Así, “El crecimiento urbano era el producto azaroso de operaciones privadas movidas por la búsqueda del máximo provecho, tanto para la instalación de fábricas como para la creación de barrios obreros”...los proyectos que el Estado ejecutó en ese momento mantuvieron la segregación social espacial impuesta por el mercado - las urbanizaciones de Betania y Miraflores para grupos de ingresos medios, (...); la parcelación de Peñoncito -hoy Alcalde Díaz- y la urbanización de Juan Díaz No. 1 destinados originalmente a recibir más de 400 familias precaristas que habían ocupado clandestinamente los terrenos conocidos como Boca la Caja, Veranillo y Curundú; serían ubicadas a 20 kms. al norte y al este del centro, (...) (20)

El Estado durante los años '40 a '60 terminó asumiendo la demanda de viviendas en el área metropolitana, logrando construir apenas 1,730 viviendas en aquel período. Entonces la población precarizada recurrió a la ocupación de terrenos baldíos alejados de las áreas urbanas a lo largo de la carretera Transístmica y en Monte Oscuro. En 1972 se creó el Distrito Especial de San Miguelito. (21)

En los marcos del modelo de crecimiento urbano segregacionista, afloraron las enormes desigualdades sociales que caracterizan a aquellos grupos humanos vulnerables dada su condición económica, social y cultural, que demandan trabajos y viviendas dignas. También se generan otras amenazas en la relación hombre naturaleza que trastocan la vida de la gente, tales como situaciones socio-ambientales adversas que acompañan el desarrollo urbano desordenado; la contaminación de las aguas y del aire, la destrucción de los manglares y humedales, la degradación de las cuencas hidrográficas del área metropolitana, la pérdida del hábitat para algunas especies de animales terrestres y acuáticos afectando el equilibrio de los ecosistemas, además de la degradación de las condiciones de vida de la población y la falta de oportunidades para los sectores populares y las capas medias asalariadas

A partir de los años setenta se dio impulso a un desarrollo urbano acelerado, con nuevas infraestructuras que mostraban un Panamá moderno y de grandes transformaciones en los sectores agrario, industrial, particularmente los del comercio y los servicios. Tuvo lugar la nacionalización de empresas transnacionales y la creación de otras empresas estatales como el Instituto de Telecomunicaciones (Intel), Ingenio Azucarero La Victoria, Cemento Bayano y otras; por otro lado, se constituyó el centro bancario internacional. En esos años se inició la

reversión del Canal a manos panameñas luego de la firma de los Tratados Torrijos-Carter en el tercer cuatrimestre de 1977. Todo ello se enmarca dentro de un amplio proceso de reordenamiento del espacio público.

Tras la invasión militar de Estados Unidos en la "Noche Buena" de 1989, y en el marco de la ortodoxa aplicación de las políticas de ajustes estructurales y la privatización de las empresas públicas, se privilegió un modelo económico centrado en la maximización de la explotación de los recursos naturales y la apertura de la economía panameña a la inversión del capital financiero y comercial internacional en contubernio con el capital nacional que han provocado un crecimiento económico excluyente, que acentuó la desigualdad social y el desmejoramiento ambiental.

Urge hacer una profundización del estudio de la problemática ambiental y la caracterización de los conflictos socio-ambientales en la urbe metropolitana para la comprensión de la raíz de su complejidad y los efectos del desarrollo urbano en la calidad de vida de la población ciudadana. También es urgente valorar el uso del espacio físico natural y material, reconociendo la necesidad de promover la educación ambiental para la convivencia armónica entre el hombre y la naturaleza, la defensa de los derechos humanos y ambientales hoy amenazados por un modelo económico que despoja a los ciudadanos de su territorio, que impone la ausencia del diálogo y la consulta ciudadana a los residentes, quienes son los afectados por el boom inmobiliario que agudiza los conflictos socio-ambientales, en gran medida debido a las inundaciones y destrucción de manglares y humedales que acompañan ese estilo de crecimiento.

4. Conflictividad socio-ambiental y participación ciudadana

La aplicación de la política ambiental corresponde al Ministerio de Ambiente, conjuntamente con otros entes que incluyen al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y Ministerio de Obras Públicas (MOP) y gobiernos locales como son las Juntas Comunes, entre otros. Al respecto, la Ley General de Ambiente de la República de Panamá No. 41 del 1 de julio de 1998, en el artículo No. 1 señala que: "La administración del ambiente es una obligación del Estado, por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país". (22)

El Artículo No. 3 de la Ley define la política y establece: "La Política Nacional del Ambiente constituye el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado, que orientan, condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general, en la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente". (23)

La Constitución Política de la República y la Ley asignan a los municipios, comunidades locales, ministerios la responsabilidad de asegurar la participación ciudadana, el ordenamiento del territorio. Al respecto, la Constitución de la República de Panamá, al referirse a la participación ciudadana en el artículo 233, establece: “Al municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades”. (24)

Corresponde a la sociedad civil un empoderamiento y mayor participación en defensa de los derechos humanos establecidos por ley para el logro de una vida digna. Al respecto, la Ley 6, de 22 de enero de 2002, en alusión a la Transparencia de la Gestión Pública, permite la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, -en modalidades tales como: actos en relación a construcción de infraestructuras y tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (25). Las modalidades de participación establecidas en la Ley 6, según el artículo 25 son: consulta pública, audiencias públicas, foros y talleres y participación directa en instancias institucionales. (26).

El texto único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá -que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015 (Gaceta Oficial Digital No. 28131, martes 04 de octubre de 2016) - contiene el Capítulo III sobre Evaluación de Impacto Ambiental, el artículo 9, en el que se establece que el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental incluirá mecanismo de participación ciudadana; entre cuyas etapas están el seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Plan de Manejo Ambiental y del Estudio de Impacto Ambiental(27).

El Estado Panameño impulsa acciones en aras de enfrentar la situación adversa en la problemática ambiental. Allí se enmarca la decisión de crear el Ministerio de Ambiente -antes Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)- mediante Ley de 8 de marzo de 2015; con la decisión de considerar el ambiente como un tema de estado y enfrentar un flagelo planetario que es el Cambio Climático. Así, Panamá estaría representada en la Cumbre de París sobre el

Cambio Climático aportando acciones concretas para enfrentarlo e impulsando la campaña y Alianza por el millón de hectáreas reforestadas como parte de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, cuya meta es la reforestación del 13% de la superficie del país.

5.- Tipos de conflictos socio-ambientales y territoriales

A continuación presentamos algunos eventos que muestran la degradación de una de las Cuencas Hidrográficas más afectadas por la deforestación y contaminación producto de la presencia de industrias que hacen un mal uso de sus desechos así como también el ser humano.

5.1.- La Degradación de las Cuencas Hidrográficas

Una problemática ambiental relativamente divulgada en la prensa escrita nacional es el tema de la degradación de las cuencas hidrográficas. Una cuenca hidrográfica consiste en una zona geográfica donde toda la lluvia que cae corre por riachuelos y ríos secundarios hacia un mismo río principal, localizado en un punto más bajo del paisaje, siendo separado de otra cuenca por una línea divisoria llamada divisor de aguas. En total, Panamá tiene 52 cuencas en todo el país, muchas de las cuales han sufrido degradaciones y/o están amenazadas por la acción gubernamental y de empresarios privados.

La cuenca del río Juan Díaz atraviesa hasta diez comunidades del corregimiento del mismo nombre, el más poblado del distrito capital. Esta cuenca se ha visto afectada por el impacto de la acción antropogénica y el desarrollo urbano que causan inundaciones, vulnerando las condiciones de vida de los residentes. En los últimos años, dicha cuenca ha acrecentado su deterioro con la deforestación que ocurre en la cuenca alta y la sobrepoblación que se ubica en las riberas del río -entre la media y baja cuenca- que se ha agravado con la ampliación del cauce del río, lo que ha provocado daños a la población al producirse inundaciones en la cuenca baja.

En los últimos veinte años los residentes del Corregimiento de Juan Díaz han sido afectados por las inundaciones producto del desarrollo urbano desordenado, promovido por el sector inmobiliario-financiero y comercial, en un territorio con un alto potencial de desarrollo de infraestructuras que apuntan a una conectividad vinculante con las actividades de logística y transporte multimodal que demanda la ruta de tránsito. La complejidad de la problemática socio-ambiental concita a la reflexión de las afectaciones a la calidad de vida de los moradores por un lado, y por otro lado, confluyen intereses del poder económico que apunta a la apropiación de los recursos naturales en franco deterioro, tales como manglares y humedales.

Bajo la administración del presidente Juan Carlos Varela (2014-2019) -a pesar de los estudios realizados- quedó en manos de la Secretaría de Metas de la Presidencia estudiar y resolver la problemática de dicha cuenca. A raíz de una severa afectación ocurrida el 20 de agosto de 2017, en la urbanización Concepción, el Gobierno designó a la Secretaría de Metas adscrita a la presidencia para darle una solución concreta al problema; así “donde antes el agua de las inundaciones llegaba a 10 centímetros, hoy llega a metro y medio. Lo grave es que estamos a nivel del mar con toda el agua en medio... Con las fuertes lluvias, se desborda el río Juan Díaz, entra agua del mar y se inunda Ciudad Radial”, reconoce R. Banfield, ex-vicealcaldesa del Municipio de Panamá.

Sin embargo, en el pliego de cargos del proyecto de ampliación del cauce del río Juan Díaz, la Secretaría de Metas descartó el estudio que ha desarrollado el Municipio. Al respecto, R. Banfield aseguró que la Secretaría de Metas... **se enfoca más en el diseño y lotificación del movimiento de tierra en esta zona**, que en las medidas para mitigar las inundaciones(28). En la práctica, lo que se hizo, según la vicealcaldesa R. Banfield., fue canalizar el río para lotificar las tierras; y otra cosa muy distinta es canalizar el río para mitigar las inundaciones.

5.2.- Desechos sólidos y contaminantes

La prensa registra que Panamá y su población se presenta en el año 2018 con serios problemas para la deposición de los desechos sólidos. Esta pudiera constituirse en una tarea a abordar desde la sociedad, la familia y la escuela, con la finalidad de promover acciones dirigidas a educar y concienciar a la comunidad sobre los efectos negativos que tiene esta práctica que afecta la salud de las personas, al sistema sanitario y la vida marina por la contaminación de los mares. Si bien la basura no se considera un tema problema de investigación, sí es una mala práctica que se representa a través de la negativa actitud de la población para cambiar esta conducta. El resultado de esta mala práctica es que los ríos y mares hoy están contaminados por este flagelo a pesar de importantes inversiones en proyectos tendientes a contrarrestarla. Esto quiere decir que no son suficientes los estudios como el que realiza la Universidad Tecnológica o el proyecto de saneamiento de la bahía de Panamá que cuenta con 2 mil millones de dólares para recuperar las condiciones sanitarias de los ríos y la bahía de Panamá.

Son precisamente los ríos y mares depósitos de estos desechos sólidos que dificultan el trabajo de limpieza de los ríos y de la bahía. Por ejemplo, en **los corregimientos de Pacora y Ancón hay siete ríos y todos los días transportan desechos hacia playas y manglares de la bahía de Panamá. Además del mal uso del drenaje está el funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas servidas del Programa de Saneamiento de Panamá en Juan Díaz, distrito capital. tal como informaron los medios escritos en junio de 2018.**

Llama la atención la cantidad de basura que se extrae diariamente de esta planta, alrededor de **cinco toneladas de basura y dos toneladas de arena que se arrojan desde las viviendas. (29)**

Las últimas acciones tomadas en el presente año conducen a sustituir el uso de bolsas de plástico por bolsas reutilizables, que son de uso obligatorio para las compras en tiendas y supermercados. Es una salida que se ha encontrado para ir cambiando malas prácticas, pero en su defecto, se promueve la compra de bolsas en un afán mercantilista de los comerciantes de obtener ganancias ante la amenaza planetaria que implica el uso de plástico como contaminante de ríos y mares, y para contrarrestar la contaminación de los ecosistemas marinos en donde habitan animales que la consumen, que a su vez podrían contaminar a las personas que consumen mariscos y pescados, entre otros productos del mar. Al respecto, la Universidad Tecnológica de Panamá realiza una investigación sobre microplásticos, para determinar qué cantidad de basura es consumida por los peces que luego llegan a los seres humanos (UTP-SENACYT).

En diciembre de 2018, se registra una denuncia presentada en el Ministerio Público contra el Ministerio de Ambiente (Miambiente) y la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD) por su inacción ante la contaminación que produce la fuga de lixiviados del relleno sanitario de Cerro Patacón. Jorge Loaiza promovió la acción en representación de las familias de GunaNega y La Paz, comunidades aledañas al relleno, las que son perjudicadas por la fuga de esos líquidos. Antes de dirigirse a la Procuraduría de la Nación, Jorge Loaiza recurrió en agosto a la Defensoría del Pueblo, quien hizo una inspección en el área y su Unidad de Asuntos Ecológicos emitió después un informe. Yessica Quinn, encargada de esa unidad, firmó el informe donde señala que durante el recorrido evidenciaron una gran cantidad de lixiviado que salía de las fosas del relleno. También se constató que la planta de tratamiento de lixiviados no estaba funcionando.

Urbalia, S.A., empresa responsable del manejo de Cerro Patacón, debe tomar las medidas de mitigación y compensación que involucran el resarcimiento del derrame del lixiviado. (30)

5.3.- Desarrollo Urbano

En los últimos años se han acentuado los problemas ambientales en comunidades como Chilibre y Las Cumbres, vinculados al desarrollo urbano bajo el modelo de crecimiento neoliberal que ha generado el incremento acelerado de proyectos urbanísticos depredadores con las consecuentes afectaciones a la vegetación, a las fuentes hídricas y a las cuencas hidrográficas. Si a ello se suman otras situaciones tales como concesiones mineras ubicadas a escasos metros del lago Alajuela y la acumulación de basura en el Parque Nacional Chagres, las consecuencias resultan desastrosas para el ecosistema.

Los asentamientos informales que se ubicaron en el sitio conocido como Cerro Patacón, corregimiento de Ancón, presenta una anomalía, puesto que muchos precaristas se han instalado, con sus casas de cartón, zinc o madera, en un relleno destinado para la deposición de desechos sólidos que generan 1.5 millones de personas que residen en los distritos de Panamá y San Miguelito. Ello es una violación al Decreto No. 275 que en su artículo 5 establece que un relleno sanitario debe estar a una distancia mínima de 2 kilómetros de las áreas pobladas.

Por otra parte, gran conmoción ha causado en los moradores -miembros de la Asociación de Comunidades del Área del Canal (ACAC) quienes vienen denunciando el daño ambiental que se ha hecho a un área vinculada a la cuenca del Canal de Panamá, producto del ensanche de la carretera Omar Torrijos-Corozal-Red Tank y vía Centenario, en el corregimiento de Ancón. Sus residentes están en estado de alerta y vienen protestando en contra de la obra que lleva adelante el MOP por \$98.1 millones de balboas, tal como lo registra la prensa en noviembre de 2018

5.4.- Afectaciones a manglares y humedales

Los manglares y humedales se ubican en las zonas costeras y representan área de mitigación ante las amenazas de las inundaciones. Su existencia es importante ya que es parte de la riqueza natural donde habitan una fauna marina tales como peces, camarones, etc. Es el manglar el habitat de mangle. La vida marina y forestal depende de la conservación del equilibrio de sus aguas tanto dulce como del mar a su vez bajo la floresta se cobija carbono, que convierte al manglar en un activo importante para la mitigación de los efectos que produce la contaminación con el calentamiento que provoca en estos ecosistemas el cambio climático.

Líderes de las Asociaciones de los corregimientos de Juan Díaz y Don Bosco se han manifestado en contra de las afectaciones antropogénicas y desarrollo urbano que contribuye a la destrucción de manglares y humedales. El Ing. Manuel Mejía, activista y ambientalista, hace referencia al proyecto Mar del Sur que prevé desarrollar el Grupo Lefevre en un terreno de 43.1 hectáreas, de las cuales 24 corresponden a manglares. (31)

Un estudio hecho hace 3 años en un espacio de 160 hectáreas de manglar en Juan Díaz, en el TothResearch&Lab reconoce que la mayoría de los manglares están enfermos y se están pudriendo. Esos estudios los realiza Olmedo Pérez, quien evalúa el nivel de contaminación que atraviesa el ecosistema, en cuanto el color gris oscuro en marea baja donde sobreviven la fauna, los árboles acuáticos y sus retoños en el mangle y dentro de un entorno de basura plástica.

Merece destacarse la defensa que han hecho las organizaciones ambientalistas que han cerrado filas para evitar los rellenos, la tala de manglares y la extracción indiscriminada de arena que continúan degradando la zona. Se ha denunciado la situación en el embarcadero de Llano Bonito, en Juan Díaz. Dentro de la zona de amortiguamiento del humedal ingresan a diario decenas de camiones que descargan desperdicios de los proyectos de construcción que se desarrollan en el entorno inmediato.

La tala de manglares y humedales revela sin mediaciones la naturaleza depredadora del modelo económico neoliberal que caracteriza los procesos de urbanización en el país, particularmente, en la capital de la República, cuyos promotores representan a algunos de los clanes económicos y de inversionistas inmobiliarios más prominentes.

5.5.- Deforestación y pérdida peligrosa de Bosques

Los movimientos ambientalistas de Panamá avanzan en la defensa de la conservación de sus bosques. No obstante, en el pasado reciente se advirtió la permisividad de parte de MiAmbiente al momento que, por ejemplo, otorga 70 permisos en el año 2018 para la tala de árboles tal como lo reveló la prensa en enero de 2018. Los funcionarios avalan estas acciones aduciendo lo urgente que es el aprovechamiento sostenible del recurso, justificando que los árboles que se talan están fuera de las áreas protegidas y tierras estatales. Este año se implementó un sistema de sensores para diferenciar estos troncos de la madera que se extraen de manera ilegal. El uso de este sistema se espera ayudará a identificar su procedencia y legalidad. (32)

La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá igualmente es afectada por acciones antropogénicas. La devastación de bosques muy cercanos a la cuenca hídrica del Canal de Panamá y su zona de amortiguamiento, tiene indignados a la población pues, a diario, residentes, ecologistas y conductores que frecuentan la zona dan cuenta de cómo el sitio pierde su verdor y, a su vez, cuestionan el rol del Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Obras Públicas e inclusive la Autoridad del Canal de Panamá. Hoy día, en esta zona hay bosques y cinco proyectos públicos que están dentro o muy cerca de la cuenca hídrica del Canal y han impactado o dejado huellas sobre 473 hectáreas(33), así lo reveló la prensa en noviembre de 2018,.

También causan preocupación las afectaciones al Parque Nacional Camino de Cruces, en el corregimiento de Ancón, donde más de 4 mil hectáreas de bosque primario han desaparecido para dar paso a proyectos de construcción privados y estatales. Además de valiosos bosques, hay también viejos caminos de piedra que datan de la época colonial que se han visto afectados (34). Esto evidencia una vez más la naturaleza depredadora del modelo de crecimiento neoliberal que impera en el país.

Hoy resulta una necesidad urgente dotar de una normativa para administrar los recursos naturales y culturales que se deben conservar y proteger allí, ya que su plan de manejo venció en 2010.

5.6.- Los desafíos del cambio climático

La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá también se ha visto afectada por el cambio climático, en vista de que la temperatura del aire aumentó 0.5 grados centígrados en el área del Canal. Expertos aseguran que está relacionado con una reducción de hasta el 20% de los caudales del río Chagres que fluye en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, y que provee agua para los esclusajes de la vía acuática y para el suministro de agua potable a casi dos millones de personas en las ciudades de Panamá y Colón, Corredor Transístmico, Panamá Oeste y áreas de Tocumen.

Del agua depende el Canal de Panamá, la pieza angular de la economía del país. El cambio climático es una realidad que también ha impactado negativamente la capacidad hídrica del Canal de Panamá en los últimos 32 años. El cambio en la variación de la temperatura, con el aumento de 0.5 grados centígrados, según la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), alerta sobre un “déficit hídrico”. Para determinar la variación se realizaron monitoreos anuales en las estaciones hidrométricas ubicadas en los ríos Chagres, Paquení, Trinidad y Cirí Grande, incluyendo los embalses de los lagos Gatún y Alajuela. El referente a tomar en consideración es el acuerdo de París firmado en Francia por 195 países, que cualquier aumento de grados centígrados de temperatura tendría consecuencias nefastas para el planeta (35).

5.7.- Conflictividad socio-ambiental en números y gráficos, año 2018

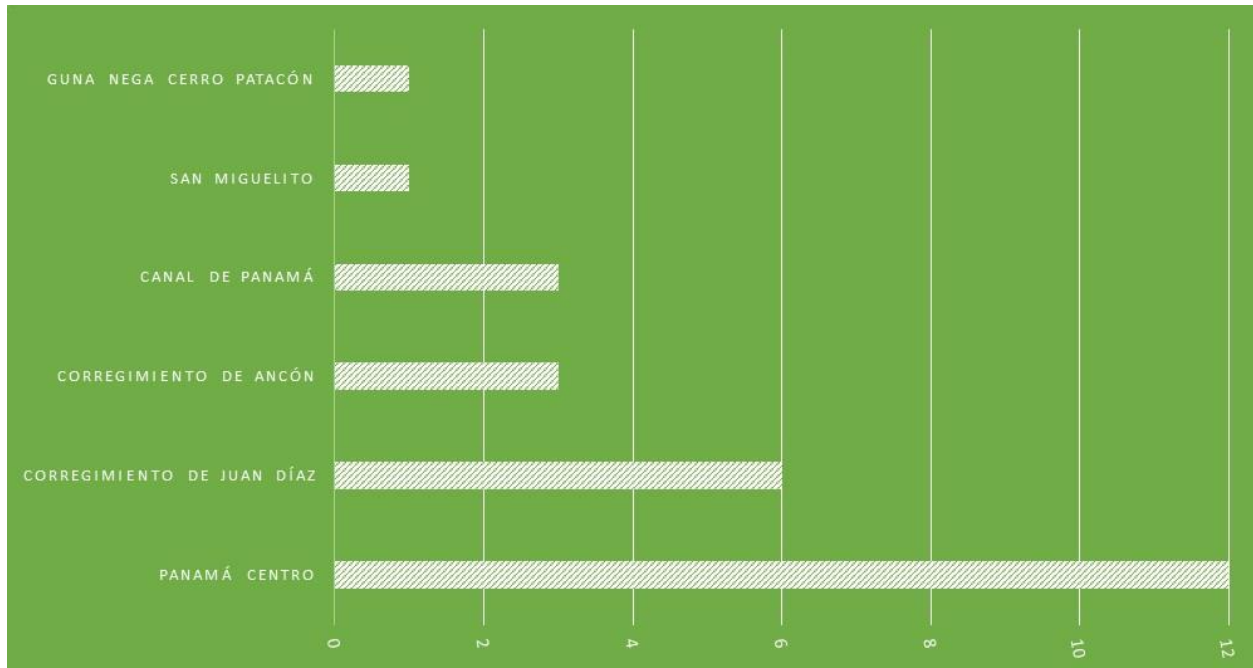
1. Durante el año 2018 la prensa escrita registró no menos de 41 conflictos socio-ambientales en la región metropolitana de Panamá. La mayor incidencia de esos conflictos tuvo lugar en los meses de mayo (cinco conflictos) y en marzo (cuatro conflictos); en los meses de enero y noviembre se dieron tres conflictos en cada uno; y, luego, dos en cada uno de los meses de febrero, abril, junio y octubre. Finalmente, en los meses de agosto, septiembre y diciembre, un conflicto socio-ambiental en cada uno de ellos.

Según los lugares en que se desarrollaron los conflictos socio-ambientales, durante el año 2018 la ciudad de Panamá Centro concentró el mayor número, esto es, 12 conflictos. Siguió, el corregimiento de Juan Díaz, con seis; el área del Canal de Panamá, con tres cada uno; finalmente, en San Miguelito, Pacora, Guna Nega - Cerro Patacón, Río Chagres, un conflicto socio-ambiental en cada uno de ellos.

Las inundaciones durante la temporada de lluvias del año 2018, explicaría el mayor número de conflictos en Panamá Centro y Juan Díaz.

Gráfica No. 1

Número de conflicto según lugares en que se desarrolla, año 2018



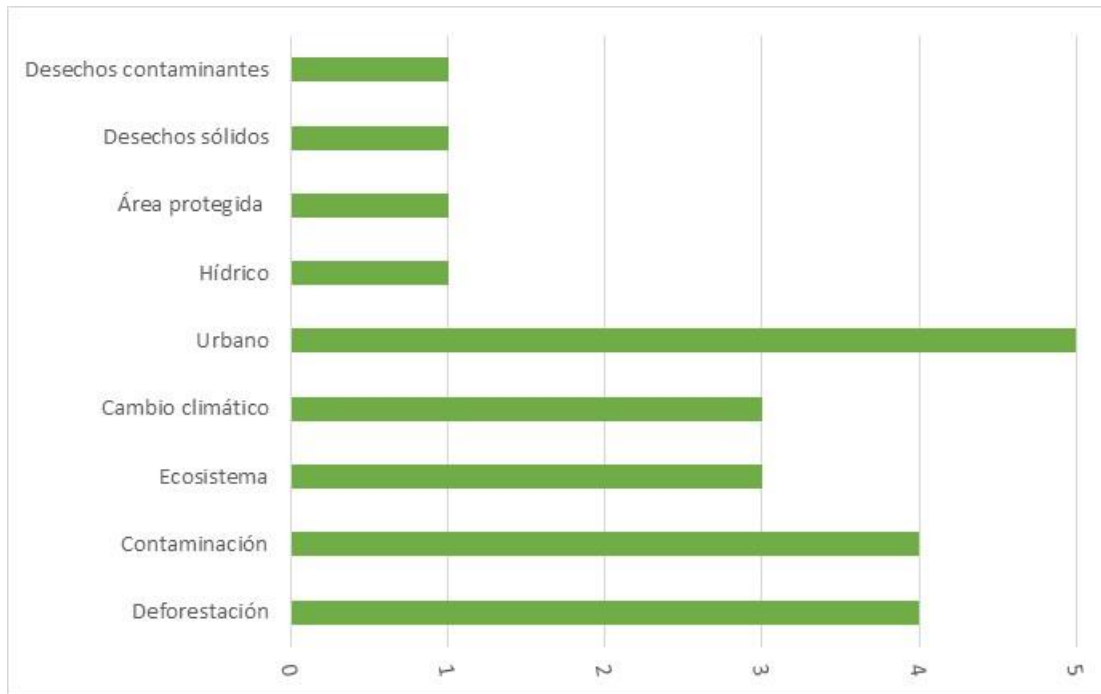
Elaborado por E. Agudo, a partir de la Base de datos de la Unidad de Observación en Sociedad, Ambiente y Ordenamiento Territorial.

2. En el período se denunciaron las afectaciones a manglares y humedales en Juan Díaz, el otorgamiento de permisos para la tala de árboles, el ensanche de la carretera panamericana y otras obras en Arraiján, la ampliación de la Avenida Omar Torrijos en Ancón, las afectaciones de más de 470 hectáreas verdes en el área y Cuenca del Canal que violentan las normativas y regulaciones vigentes.

-Los desechos contaminantes, los desechos sólidos representan problemas que presentan, igualmente, una alta incidencia, particularmente en el manglar de Juan Díaz, desechos sólidos en Guna Nega y lixiviados en Cerro Patacón. De igual forma, la deforestación tanto en áreas protegidas, mostraron una alta frecuencia durante el año 2018.

Gráfica No. 2

Tipos o categorías de conflictos socioambientales, año 2018



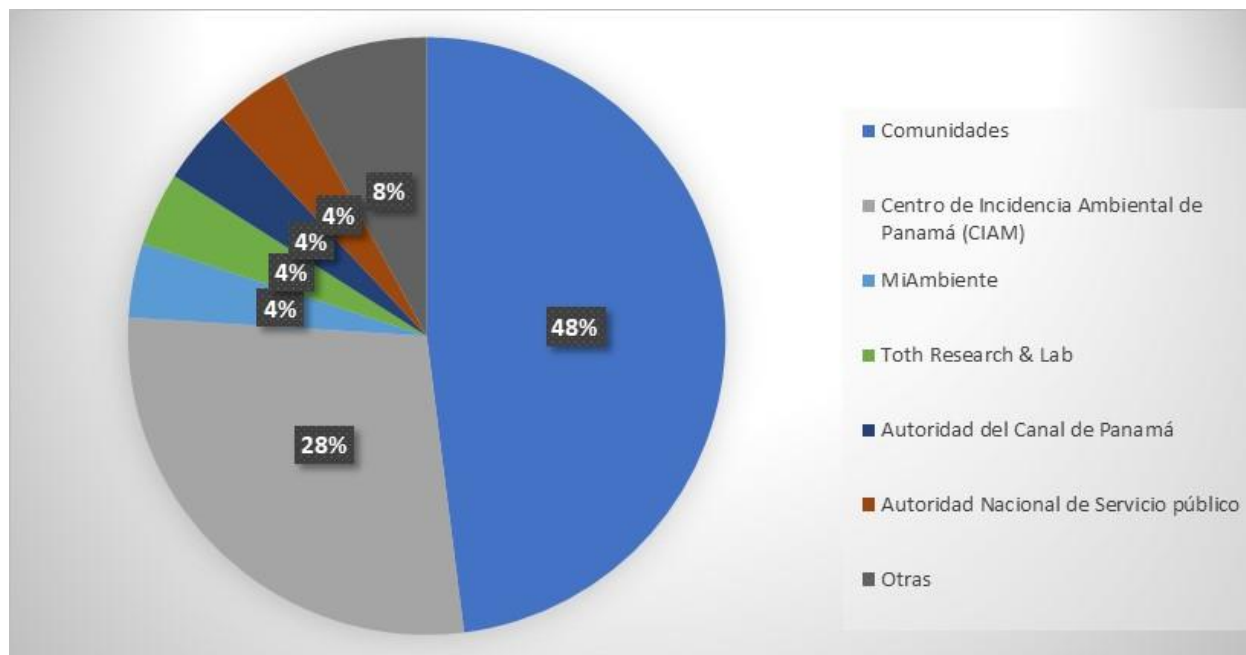
Elaborado por E. Agudo, a partir de la Base de datos de la Unidad de Observación en Sociedad, Ambiente y Ordenamiento Territorial.

3. Es importante destacar la amplia heterogeneidad de actores que durante el año 2018 participaron en un gran número de acciones centradas en la problemática socio-ambiental. Sobresale el activismo en contra de la tala y deforestación, incluyendo la oposición a la apertura y ampliación de vías en áreas urbanas y suburbanas.

Esas acciones de las comunidades representaron 48% del total. Le siguen, en términos de participación y cantidad de acciones ONG'S y otras organizaciones ambientales integradas por activistas que defienden el ambiente. Esas acciones representaron el 30.3% de la totalidad. Finalmente, instituciones y organismos oficiales estuvieron comprometidos en el 11.2% de las acciones relativas a la problemática ambiental.

Gráfica No. 3

Principales actores implicados en conflictos socioambientales, año 2018



Elaborado por E. Agudo, a partir de la Base de datos de la Unidad de Observación en Sociedad, Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Referencias

Uribe, Álvaro. (1989). *La Ciudad Fragmentada*. Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena.

Jované, Juan. (1992). *Ajuste y Medio Ambiente*. Panamá: editorial CECADES.

Leff, Enrique. (2002). *Saber Ambiental*. Argentina: siglo XXI, Editores Argentina, S.A. Lindsay-

Poland, John. (2003). *Emperadores en la Jungla*. Panamá: Colección Agenda del Centenario, Universidad de Panamá - Instituto de Estudios Nacionales.

5.- Worster, Donald. (2001). *Transformaciones de la Tierra*. Panamá: Colección Agenda del Centenario, Editorial Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales.

Notas

- (1) Papa Francisco, Laudato sí, sobre el cuidado de la casa común, Editorial Antigua, USMA, Panamá, p. 8
- (2) Ibid., p. 55
- (3) Cit. por papa Francisco, op. cit.p. 55
- (4) Cr. Benedicto XVI, «Carta enc. Caritas in veritate» (29 junio 2009), 35: AAS 101 (2009, 671, en papa Francisco, op. cit. , p. 56
- (5) Ibid., 22: p. 657 en papa Francisco, p. 56
- (6) Ibid. p. 58
- (7) Ibid. p. 70
- (8) Idem
- (9) Jované, Juan. Ajuste y Medio Ambiente, Centro de Capacitación y Desarrollo Social - CECADES - 1992, p. 9
- (10) Rifkin, Jeremy. Entropia. Hacia el Mundo Invernadero, Ediciones Urano, S.A., Barcelona, 1990, p. 125 citado por Jované, Juan, p. 12
- (11) www.compromisoempresarial.com
- (12) Guillermo Castro Herrera, "Vacas y Buques: cultura, historia y desarrollo sustentable en Panamá", citado por John Linday - Poland, en Emperadores en la jungla, Colección Agenda del Centenario, Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, 2003, p. 332
- (13) Leff, Enrique. Saber Ambiental sustentabilidad, nacionalidad, complejidad, poder, p. 15
- (14) Ibid., p. 18-19
- (15) Ibid., p. 17
- (16) Ibid. p. 19
- (17) Ibid. p. 18
- (18) Ibid. p. 26
- (19) Álvaro Uribe. La Ciudad Fragmentada, Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA), Panamá, 1989, p. 75
- (20) Idem
- (21) Idem
- (22) Texto único de la Ley 41 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, que comprende las reformas a probadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la

Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015 (Gaceta Oficial Digital No. 28131 - A, martes 04 de oct. de 2016), Ciudad de Panamá, p. 1

Ibid., p. 8

(23) Ibid, p. 122

(24) Fábrega, Jorge. Constitución de la República de Panamá. Cap. 2o. El Régimen Municipal, Editorial Álvarez, p. 57

(25) Asamblea Legislativa Ley No. 6, 22 de enero de 2002 Gaceta Oficial No. 24,476 de 23 de enero de 2002

(26) Ibid., p. 8

(27) Texto Unico de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, Gaceta Oficial No. 28131, martes 04 de octubre de 2016, p. 11

(28) Desafíos de la Cuenca del Río Juan Díaz, La Estrella de Panamá, sábado 29 de mayo de 2018

(29) Basura afecta saneamiento de la bahía y la ciudad de Panamá, La Prensa, martes 12 de junio de 2018

(30) Denuncia por fuga de lixiviados en Patacón, La Prensa, Panamá, Domingo 2 de diciembre de 2018

(31) Alerta por daños a manglares, La Prensa, Panamá, 12 de marzo de 2018

(32) Miambiente aprueba 70 permisos para talar árboles, La Prensa, Panamá, sábado 27 de enero de 2018

(33) Cambio Climático impacta al Canal, La Prensa, Panamá, jueves 6 de septiembre 2018

(34) Obras públicas impactan 473 hectáreas verdes área del Canal, La Prensa, Panamá, jueves 22 de noviembre de 2018

(35) Cambio Climático impacta al Canal de Panamá, La Prensa, Panamá, 05 de septiembre de 2018