



DESIGUALDAD Y GRANDES OBRAS PÚBLICAS: LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ*

INEQUALITY AND MEGAPROJECTS: THE PANAMA CANAL EXPANSION.

ANTONIO ALEDO TUR
Universidad de Alicante
Antonio.Aledo@ua.es

RESUMEN

Cuando el control y gestión del Canal de Panamá pasó al estado panameño a finales de 1999, el gobierno comenzó a preparar un plan para su modernización. Este plan incluía la construcción de nuevas esclusas para que pudieran atravesarlo un mayor número de barcos y que admitiese los nuevos buques Post-Panamax de gran tamaño. El proyecto de Ampliación del Canal se ha seleccionado como ejemplo paradigmático de Grandes Obras Públicas (GOP) por su impacto ambiental, económico y social. Este caso de estudio nos servirá para reflexionar sobre las relaciones que existen entre desigualdad, desarrollo y medio ambiente. El artículo se estructura como sigue: 1) se hará una rápida presentación del Canal y de su funcionamiento; 2) se analizarán las diferentes propuestas y alternativas de modernización y ampliación que se han hecho desde el órgano gestor del Canal, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP); 3) se describirá la forma en que la ACP está gestionando socialmente el proyecto; 4) por último, se llevará a cabo una reflexión sobre las relaciones entre GOP, desigualdad, poder y riesgo

ABSTRACT

The Panama Canal is one of the fundamental global transoceanic routes. In 1999 and after the management of the Canal was returned to the state of Panama, the PCA, a public/private organism, was formalised. The PCA is in charge of the management of boat traffic as well as the maintenance of this infrastructure. In 1999 a Master Plan was developed with the aim of modernizing the Canal to adapt it to the necessities of global maritime traffic as the carrying capacity of very large boats increased. The final output of the project is the construction of two new and larger locks. This case study has been selected as a paradigmatic example of megaprojects due to its huge environmental, economic and social impacts. Its analysis will improve the knowledge about the relationship among inequality, development and environment. This article is divided into the following parts: 1) a brief presentation of the Canal and its technical management; 2) an analysis of the different alternatives offered for its enlargement proposed by PCA; 3) a description of the social management of the project and 4) an analysis of the relationship among megaprojects, inequalities, power and risk.

PALABRAS CLAVE: Impactos obras publicas, impacto social, desigualdad, Canal de Panamá.

KEYWORDS: Megaprojects, social impact, inequality and environment, Panama Canal.

* Este artículo se finalizó el 18-7-2006



1. INTRODUCCIÓN

Toda acción antrópica genera un impacto en el entorno sobre el que tiene lugar¹. A partir de la Revolución Industrial y con el salto tecnológico que las energías del carbono impulsaron, creció de forma exponencial la capacidad que los seres humanos poseían de transformar su ambiente. Gran parte de ese cambio antrópico ha sido producido por las grandes obras de ingeniería que han modificado la faz terrestre a una velocidad sin precedentes.

Hasta hace poco tiempo, no se tenían en cuenta los impactos que estas acciones ocasionaban sobre la naturaleza. En el pensamiento del hombre occidental, estas obras eran ejemplos del proyecto histórico de dominación de la naturaleza. Cuando comenzamos a percibirlos como efectos negativos o no deseables, entendimos que eran costes *colaterales* que se debían pagar para propiciar el progreso. Así, durante buena parte del siglo pasado, las grandes obras públicas se vieron como instrumentos privilegiados para el desarrollo regional. La construcción de grandes represas se entendía como una gran oportunidad para poner nuevas tierras en regadío, aumentar la producción y las rentas campesinas a la vez que se aseguraba el alimento para una población en rápido crecimiento. Las grandes represas también servían para controlar los flujos de los ríos, reduciendo las catastróficas pérdidas económicas y humanas que las inundaciones ocasionaban. La energía hidroeléctrica generada por las presas servía de fuente a las nuevas industrias y nuevos crecimientos urbanos que exigía el desarrollo y ayudaba a limitar la dependencia del país de fuentes energéticas extranjeras. Por último, la gran cantidad de mano de obra que se empleaba en la construcción de las represas y otras obras públicas era una herramienta favorita de los gobiernos para paliar el azote del desempleo. Es cierto que el elevado coste de las grandes obras públicas suponía el aumento de la deuda estatal, pero la teoría económica keynesiana entendía que el crecimiento económico que impulsaban estas obras reduciría a medio-largo plazo ese déficit.

Esa visión excesivamente optimista y acrítica de las grandes obras públicas (GOP) comenzó a cuestionarse a partir de los años ochenta del siglo pasado. Los fracasos de numerosos megaproyectos (Flyvbjerg, 2003) el fuerte rechazo que despertaban entre las poblaciones afectadas, la desigual distribución de los costes y beneficios que generan, el surgimiento de una conciencia ecologista legitimada por la institucionalización de conceptos como el desarrollo sostenible y la apreciación de que los impactos ambientales de carácter local eran parte de una crisis ambiental más amplia, fomentaron la oposición a las grandes obras públicas. En definitiva, el reconocimiento social de los impactos socioambientales de las grandes obras de ingeniería comenzó a cuestionar la legitimidad de esos proyectos (Burdge, 2004a).

¹ Es decir, la acción antrópica genera una transformación e inicia una serie de procesos de cambio más o menos amplios en el entorno que dependerán de la capacidad de resiliencia del medio y de la intensidad, velocidad, fuerza y duración del impacto para provocar cambios en el sistema o, por el contrario, que sean absorbidos por el mismo, sin modificaciones estructurales.



ANTONIO ALEDO TUR

No obstante, y al mismo tiempo que se ha empezado a reconocer estos costes, se entiende que determinadas obras públicas siguen siendo necesarias para promover el desarrollo y el aumento de rentas, especialmente en las regiones y países menos desarrollados. Intentando hacer frente a este complejo dilema, la ciencia propuso como solución desarrollar metodologías para detectar, medir, prevenir, manejar, eliminar, reducir o compensar los impactos que las grandes obras ocasionan sobre los entornos que reciben o padecen sus efectos (Taylor, 2004).

1.1. LOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTALES DE LAS GOP Y LA DESIGUALDAD

Desde esta perspectiva podríamos denominar *impactos socioambientales* de las GOP a las consecuencias que ocasionan sobre sus entornos tanto físicos y sociales como construidos. En especial, este concepto hace referencia a los impactos que sobre los entornos locales generan las GOP. Estos impactos pueden ser 1) directos, como por ejemplo el desalojo debido a la inundación tras el represamiento del curso de un río o 2) indirectos, las consecuencias de los impactos ambientales de las GOP sobre las poblaciones humanas; por ejemplo, la reducción del alimento disponible debido a la disminución de la flora y fauna ocasionada por la destrucción de los ecosistemas que conlleva la construcción de GOP.

No se conoce el número total de personas en todo el mundo afectados por los proyectos de GOP. No obstante, han aparecido algunas estimaciones sobre la cantidad de desplazados, ya sea de forma voluntaria o involuntaria, como consecuencia de estos proyectos. De acuerdo con el Prof. Norman Myers (2000) de la Universidad de Oxford: «finalmente están aquellas personas que han sido desplazadas de forma involuntaria o forzada debido a proyectos de obras públicas, especialmente grandes, y que se incrementan a un ritmo de 10 millones al año (con un acumulativo de 50 millones solo en la India y China). La mayoría son reasentados en otros lugares pero el número de aquellos que permanecen en situación de refugiados asciende al menos a un millón de personas» Y según la Comisión Mundial de la Represas entre 40 y 80 millones de personas se han visto forzadas a dejar sus hogares durante las últimas seis décadas como consecuencia de la construcción de grandes represas (www.dam.org, 2006).

Los estudios que sobre este tema se están llevando a cabo no se limitan a establecer una contabilidad de afectados. Está apareciendo una valiosa bibliografía que estudia las GOP, desde una perspectiva sociológica, no exclusivamente como proyectos de ingeniería sino como complejos procesos sociales en los que conceptos como poder, desigualdad, elites, o globalización se emplean como variables analíticas para entender la complejidad sociopolítica intrínseca a los proyectos GOP (Abramovitz, 2001; Demajorovic, 2001; Flyvbjerg, 2003). Por ejemplo, en los numerosos y valiosos informes que ha realizado la Comisión Mundial de las Represas para evaluar de forma global los impactos de estas obras, se refleja que, en su gran mayoría, los desplazados –es decir, los principales afectados- pertenecen a los grupos campesinos, indígenas y otras minorías marginados de las esferas de poder (Adams, 2000) y que son socialmente invisibles. Desde esta perspectiva, a la hora de analizar el impacto social de las



GOP es necesario introducir la variable desigualdad para comprender todo el proceso social que interviene en un proyecto de GOP, y realizar una evaluación justa que incorpore en el análisis la distribución social de costes y beneficios.

En muchos casos, se hace referencia al *interés general* como elemento legitimador de las GOP. El discurso sobre el *interés general* sirve, en estos casos, para justificar que un determinado grupo social se vea obligado a sufrir los impactos ambientales y sociales que genera el proyecto de ingeniería en aras de un beneficio mayor que, supuestamente, sería recibido por el conjunto de la población de una región o país. Sin embargo, también en numerosas ocasiones, esa invocación al *interés general* simplemente disfraza lo que son los espureos intereses de una elite nacional y supranacional. En otras palabras, la referencia al interés general ocultaría lo que sería una mera apropiación de los enormes beneficios económicos que genera la construcción y explotación de una GOP por parte de una minoría. Sirve para legitimar un proceso de acumulación de riqueza rápida y masiva por parte de una elite nacional y/o transnacional. Esta elite es capaz de controlar el discurso social para legitimar la definición sobre lo que es socialmente necesario e imprescindible, aunque puede que no ser tan beneficioso o positivo para el conjunto de la población. Téngase en cuenta que cuando el beneficio que pueda generar una GOP es monopolizado por un pequeño conjunto de personas termina por reforzar las desigualdades estructurales. A su vez, esas desigualdades han favorecido la capacidad de esas elites de dominar el discurso social y defender públicamente sus intereses presentándolas en forma de beneficio social extendido; es decir, de interés general.

1.2. EL CASO DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

Con el objeto de ejemplificar las ideas que acabamos de exponer, en las páginas siguientes se procederá a analizar los impactos socioambientales y el conflictivo proceso social generado en torno a una de las obras de ingeniería más famosas del pasado siglo, el Canal de Panamá, y que está siendo objeto de un nuevo Plan de Modernización y Ampliación. El proyecto de Ampliación² del Canal se ha seleccionado como ejemplo paradigmático de GOP, tanto por su impacto en la economía como por los que puede ocasionar sobre el medio ambiente y sobre la sociedad panameña del siglo XXI. Este caso de estudio nos servirá de objeto para reflexionar sobre las relaciones que existen entre desigualdad, desarrollo y medio ambiente.

Las siguientes páginas se estructuran como sigue: en el punto dos de este trabajo, se hará una rápida presentación del Canal y de su funcionamiento; en el punto tres, se analizarán las diferentes propuestas y alternativas de modernización y ampliación que se han hecho desde el órgano gestor del Canal la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), tras su devolución al estado Panameño a finales del siglo XX; el cuarto apartado, se describirá la forma en que la ACP está gestionando

² Cuando se mencione la Ampliación del Canal, estaremos refiriéndonos al proyecto de construcción de un tercer juego de esclusas. Entiéndase que Ampliación y tercer juego son sinónimos en este artículo.



ANTONIO ALEDO TUR

socialmente el proyecto; por último, se llevará a cabo una reflexión sobre las relaciones entre GOP, desigualdad, poder y riesgo

2. EL CANAL DE PANAMÁ

La construcción del Canal de Panamá se considera uno de los hitos más importantes de la ingeniería del siglo XX. Consiguió comunicar el océano Pacífico y el Atlántico mediante un canal que mide cerca de 80 Km. de largo a través del istmo de Panamá. En la actualidad, anualmente, pasa por el Canal de Panamá más del 4% del tráfico marítimo mundial, lo que supone entre 13.000 y 14.000 buques cada año. El Canal generó en 2005 un total de 1.500 millones de dólares de los que aproximadamente un tercio fueron entregados al gobierno panameño³.

Tras el fracaso francés de construir un canal a nivel durante el último tercio del siglo XIX, al comienzo del siglo XX, y habiendo pasado el proyecto a manos de los Estados Unidos, los ingenieros del ejército americano optaron por la fórmula de las esclusas. Los tres juegos de esclusas del Canal, de dos vías cada una, sirven como ascensores de agua que elevan los barcos al nivel del Lago Gatún, a 26 metros sobre el mar, para permitir el cruce por la División Continental, para luego bajarlos al nivel del mar al otro lado del Istmo. Para este propósito, se usa el agua almacenada en tres represas, siendo la más importante la que ha dado lugar al lago Gatún. Durante los esclusajes, se cierran las compuertas de las esclusas para permitir que el agua fluya por gravedad desde el cuerpo de agua superior hacia el inferior. Se usan alrededor de 197 millones de litros de agua dulce para cada esclusaje, los cuales se vierten finalmente al mar⁴.

2.1. LOS «BENEFICIOS» DEL CANAL.

A comienzos del siglo XXI, más del 40 por ciento de la población panameña es pobre, de éstos el 26,5 por ciento viven en la pobreza extrema. El interior del país –con la excepción de la provincia de Chiriquí- muestra altísimas tasas de pobreza y subdesarrollo que se hacen mayoritarias entre la población campesina y los grupos indígenas. Asimismo, el país presenta uno de los índices más altos de desigualdad de toda Latinoamérica, ocupando el segundo lugar de la región en distribución de ingreso⁵. Por su parte, en los núcleos urbanos aparecen grandes barriadas de pobreza, marginación, delincuencia y exclusión (PNUD, 2002).

A lo largo del siglo XX, el Canal sirvió fundamentalmente a los intereses de EE.UU y de las grandes corporaciones navieras. Los EE.UU. manejaron la política interior panameña durante toda la pasada centuria poniendo y derrocando presidentes y gobiernos a su antojo. Hasta que no pasó a manos panameñas -el último día del año 1999- el Canal no comenzó a dejar beneficios económicos directos al país. Analizado el Canal desde el punto de vista del panameño de a pié, son pocos los beneficios que ha dejado al país (Gandásegui, 1999).

³ <http://www.pancanal.com/esp/history/index.html>, (consulta 9-10-2006).

⁴ Instituto Panameño de Turismo (<http://www.ipat.gob.pa/canal.html>), (consulta 9-10-2006).

⁵ En SocialWatch (http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panama2005_esp.pdf#search=%22informe%20nacional%20de%20desarrollo%20humano%20panama%22), consulta.



3. EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN TERCER JUEGO DE ESCLUSAS

El tratado Torrijos-Carter de 1977 estableció que el 31 de diciembre de 1999 el Canal de Panamá pasaría al control y gestión del gobierno panameño. Con el objeto de preparar este traspaso y la futura gestión del paso canalero, el gobierno panameño creó la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). A este organismo le corresponde -por mandato constitucional- «privativamente la operación, la administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento, el mejoramiento y modernización del Canal, así como sus actividades y servicios conexos, conforme a las normas constitucionales legales vigentes, a fin de que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable». «Debido a la importancia que su función tiene para Panamá, la ACP goza de autonomía financiera, patrimonio propio y derecho de administrarlo»⁶. La enorme autonomía de la que goza la ACP se justificó ante la inestabilidad política que caracterizaron los gobiernos panameños desde la muerte del General Torrijos: Dada la relevancia económica mundial del Canal era necesario que el organismo gestor estuviese al margen de las vicisitudes de la inestable vida política panameña a fin de asegurar un funcionamiento constante y eficaz.

Para la gestión planificada del Canal durante el período 2006-2025, la ACP diseñó el Plan Maestro. En palabras del arquitecto Francisco Mínguez responsable del Equipo de Coordinación del Plan Maestro, «El Plan Maestro es una guía que plantea la dirección y acciones que ejecutará la ACP para el desarrollo y fortalecimiento competitivo del Canal durante los próximos 20 años y más. Su objetivo es dotar al Canal de la capacidad y organización necesarias para aprovechar ininterrumpidamente la creciente demanda, incrementar la participación de mercado, aumentar la eficiencia operativa, mejorar la seguridad y disuadir la entrada de nuevos competidores. En fin, fortalecer la posición competitiva de la ruta marítima por Panamá. Esto le permitirá al Canal tener la capacidad necesaria para crecer y aumentar sostenidamente los aportes a Panamá»⁷.

Este proyecto fue presentado en 1999 por el Administrador de la ACP, el ingeniero Alemán Zubieta ante la Asamblea Nacional de Panamá, junto con la propuesta de creación de una nueva cuenca para el Canal, la Cuenca Occidental⁸

⁶ ACP: <http://www.pancanal.com/esp/general/acp-overview.html>(consulta 9-10-2006).

⁷ ACP: <http://www.pancanal.com/esp/plan/modernizacion-a-plan-maestro.html> - Todas las infraestructuras, áreas de deposición de desechos y las vías de comunicación que tales proyectos exijan.

⁸ Esa primera propuesta de Ampliación incluía la construcción de tres embalses para proporcionar el necesario suministro hídrico al nuevo juego de esclusas proyectado. El proyecto de los embalses incluía:

- La construcción de ese tercer juego de esclusas con mayor capacidad que las actuales
- La ampliación de los canales en ambas entradas del Canal
- La ampliación de los cauces del Lago Gatún y el Corte Culebra
- La construcción de dos puentes, uno en el lado del Océano Pacífico y otro en el Atlántico



ANTONIO ALEDO TUR

La ACP justificó el proyecto al afirmar que, según sus estudios, el Canal en su forma actual se quedará obsoleto en menos de 15 años⁹. Las causas de esta obsolescencia radicarían en el previsible crecimiento del comercio mundial naviero¹⁰ y en el probable aumento en la construcción de buques Post-Panamax¹¹ de gran calado y de una manga superior al ancho de las esclusas que construyeron los ingenieros militares americanos a comienzo del siglo XX. De acuerdo con estos cálculos se ha defendido la necesidad de un proceso de modernización, mejora y ampliación del conjunto ingenieril del Canal que incluye, como acción principal, la construcción de un tercer juego de esclusas más grandes que permita el paso a esos buques Post-Panamax.

La Constitución panameña exige que este proyecto de Ampliación sea refrendado a través de una consulta nacional. Tras muchos retrasos se ha fijado para el 22 de octubre de 2006. Esta obligación, junto con la resistencia de los grupos afectados, ha generado un socioespacio de conflicto y discusión¹². Como hemos mencionado, este Plan Maestro, la construcción del tercer juego de esclusas y el resto de grandes obras públicas asociadas al mismo no se han visto exentas de controversias. Desde diversos sectores de la sociedad panameña, se ha cuestionado la veracidad de las premisas de la ACP sobre la predecible obsolescencia del Canal. Se ha discutido sobre el coste de la obra y sobre la necesidad de la misma, dados las importantes carencias en infraestructuras y servicios que padece el país. Asimismo, ha surgido una fuerte oposición entre la población campesina panameña por el coste y desigual distribución de los impactos socioambientales que la obra pública ocasionaría. Por último, se ha criticado la forma en que la ACP ha gestionado socialmente el proyecto de Ampliación del Canal de Panamá.

En las páginas siguientes se describirán las vicisitudes que han seguido las diferentes alternativas técnicas que se han propuesto para la construcción de este tercer juego de esclusas que permitiese ampliar la capacidad del Canal. El principal problema al que se enfrenta el proyecto es de carácter hídrico. Reside

⁹ Sería necesario hacer aquí un paréntesis para señalar que las proyecciones que ofrece la ACP sobre el crecimiento del tráfico naviero por el Canal para justificar el proyecto de Ampliación han sido muy discutidas por prestigiosos técnicos y científicos panameños. Por ejemplo el Dr. Keith Holder y el Ingeniero Humberto Reynolds presentan cálculos que prueban que la saturación del Canal de Panamá, al actual ritmo de crecimiento anual (3%) no se alcanzaría hasta mitad del siglo XXI. (Holder y Reynolds, 2004). Con sus proyecciones, estos expertos, contradicen la urgencia de la construcción de un tercer juego de esclusas, tal y como demanda la ACP.

¹⁰ El aumento del tránsito naviero internacional está directamente relacionado con el espectacular crecimiento de la economía China. El Canal de Panamá juega un papel clave en la conexión de los puertos chinos con los norteamericanos de la costa este.

¹¹ Buques Post-Panamax son aquellos cuyas dimensiones son superiores al tamaño de esclusas construidas por los ingenieros norteamericanos. Sus dimensiones son 33.5 de ancho por 305 de largo, mientras que los buques Post-Panamax tienen 54.9 de manga por 385.8 de eslora.

¹² Las grandes obras públicas generan densos procesos sociales en los que entran en conflicto diferentes grupos de interesados y afectados. Se origina un nuevo nicho social -un socioespacio- en el que diversos agentes sociales luchan por lograr o mantener una posición hegemónica que les permita defender sus intereses, controlar los discursos que allí acontecen y manejar el curso de los acontecimientos.



en que las nuevas esclusas proyectadas necesitarán más agua para su funcionamiento y los reservorios de agua construidos por los ingenieros americanos, principalmente el lago Gatún, tienen una capacidad limitada. Las alternativas giran en torno a cómo resolver este problema, bien mediante la construcción de nuevos reservorios (primera propuesta de construcción de tres lagos artificiales) o bien mediante la reutilización del agua empleada en los esclusajes (segunda propuesta, mediante las llamadas tinajas de reciclaje). Seguidamente, se describirá el socioespacio de conflicto que se ha generado en torno a este proceso social. Por último se indagará sobre la relación entre desigualdad y riesgo y se propondrán una serie de principios a fin de conseguir mayores niveles de igualdad en la gestión de las GOP.

3.1. LA PRIMERA ALTERNATIVA: EL PROYECTO DE LAS TRES REPRESAS

En la primera propuesta para la Ampliación que el Administrador General de la ACP, Ingeniero Alemán Zubieta, presentó ante la Asamblea Nacional, se argumentaba que los nuevos juegos de esclusas que permitirán el paso de los buques Post-Panamax necesitarían de nuevos reservorios de agua, ya que la que se recoge en los lagos existentes no sería suficiente. Para solventar este déficit, la ACP presentó el proyecto de construcción de tres lagos, mediante el represamiento de los ríos Indio, Coclé del Norte y Caño Sucio, situados al oeste del lago Gatún. Con este objeto, la Asamblea Nacional, a propuesta de la ACP, aprobó una ley, la Ley 44, que creaba en esta región una segunda cuenca –de naturaleza jurídica pero no hidrológica– para el Canal, la llamada Cuenca Occidental, con una superficie de 213.112 hectáreas. Según esta ley, la ACP tendría control y potestad de gestión sobre los territorios y aguas incluidas en esta nueva y artificial demarcación hidrográfica. Se proyectaba construir una serie de represas de entre 80 a 100 metros de altura, que se utilizarían también para aprovechamiento hidroeléctrico y para abastecer de agua potable a las ciudades de Panamá, Colón y sus entornos periurbanos. Mediante un sistema de canales se trasvasaría el agua desde esos nuevos lagos al lago Gatún y desde allí se mandaría a los nuevos juegos de esclusas. La construcción de *los tres lagos* habría supuesto la inundación de una superficie de 45.000 hectáreas según los cálculos de la ACP –aunque otras instituciones cifraron las tierras a inundar en más de 70.000 hectáreas (Cáritas 2002). El número de personas afectadas fue objeto de una gran controversia. De acuerdo con los cálculos de la ACP en la Cuenca Occidental vivían 35.727 personas¹³ y 8.500 personas se hubieran visto directamente afectadas por la inundación. Según Pastoral Social Cáritas los afectados directos alcanzarían 35.000, sobre una población total en la región de en torno a 100.000 habitantes.

La ACP llevó a cabo una evaluación del proyecto de Ampliación del Canal como si fuera un problema exclusivamente técnico, sin tener en cuenta los impactos socioambientales del mismo. Los campesinos habitantes de las cuencas

¹³ ACP, 2003, utilizando el Censo Nacional del 2000.



ANTONIO ALEDO TUR

de estos tres ríos se sintieron terriblemente amenazados por este proyecto que supondría la desaparición bajo las aguas de sus tierras, sus casas y sus poblados, de su historia de campesinos, y que dibujaba un futuro lleno de incertidumbres para ellos y para sus hijos¹⁴. La ACP no pareció haber estimado los enormes impactos sociales y ambientales que generaría ni tampoco pareció haber calculado la potente resistencia que los campesinos opondrían al mismo.

3.2. LOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTALES DE LA PRIMERA ALTERNATIVA

Esta primera alternativa que ofreció la ACP para la Ampliación del Canal, mediante la construcción de los tres lagos represando los ríos Indio, Coclé del Norte, y Caño Sucio, era enormemente costosa en términos sociales¹⁵ y ambientales¹⁶. Habría provocado una gran cantidad de desplazados con un destino muy incierto, que terminarían por aumentar la gran masa de inmigrantes pobres que abarrotan los extrarradios de las ciudades panameñas. Además, hacía recaer sobre la población campesina gran parte de los costes del proyecto. Y no fue acompañada del necesario estudio de impacto social o, si se llevó a cabo, no ha salido a la luz. Se diseñó sin un proceso abierto y transparente de consulta y participación de las poblaciones afectadas, sin la exposición y difusión de una información fiable y accesible que permitiese la propuesta de alternativas o medidas mitigatorias. Todo ello provocó un fuerte rechazo y una tenaz campaña de oposición por parte de la población campesina y en amplios sectores de las elites intelectuales y políticas del país¹⁷.

3.3. LA ALTERNATIVA DE LAS TINAS DE RECICLAJE

En abril de 2006, la ACP anunció que retiraba esta propuesta de construcción de los tres lagos asociados al proyecto del tercer juego de esclusas y que optaba por la alternativa de las *tinas de reciclaje*¹⁸, con lo que no sería necesaria la

¹⁴ Ver documental *Los tres embalses y la lucha campesina. La Ampliación del Canal de Panamá*, (Aledo y Castro, 2005) en <http://www.panamaprofundo.org/boletin/ccce/video/ampliacion.htm> (consulta 9-10-2006).

¹⁵ El mero proyecto ha originado fuertes fracturas y tensiones dentro de las comunidades. Ha surgido una enconada disputa entre los campesinos que creían que la construcción de las represas supondría una fuente de trabajo y de riqueza para la región y quienes piensan que es un proyecto de muerte que inundaría sus tierras y les forzaría a una emigración sin destino.

¹⁶ Los resultados del muestreo realizado indican que en la región estudiada existe una flora muy variada, ya que se registraron 1,332 especies representando los diferentes grupos de la flora de la zona. La cantidad de especies registradas representan un 13 % del total estimado para nuestro país (más de 10,000 especies en total), en una región que representa apenas el 2.8 % de la superficie total del país. La importancia de la cantidad de especies registradas es aún mayor si se considera que la superficie efectivamente muestreada (11 ha) es insignificante en comparación con la superficie total del país (7.700.000 ha), ya que representa apenas el 0.0001 % del total (ACP, 2003₃).

¹⁷ Esta oposición se ha organizado en torno a la plataforma UNNO GRUPO Unión Nacional por el No.

¹⁸ En honor a la verdad fue el antiguo funcionario de la ACP, ingeniero Tomás Drohan Ruíz (2002), el primero en referirse a la alternativa del reciclaje del agua empleada en las esclusas mediante un sistema de tinas. Tras varios años de incomprensión, la ACP parece haber aceptado esta alternativa, cuyos impactos socioambientales son inequívocamente menores que la anterior propuesta de construcción de los tres lagos artificiales.



construcción de nuevos reservorios de agua. Es posible que la presión de los campesinos y de sectores urbanos populares, junto con la oposición de una parte de la intelectualidad panameña, haya jugado un papel importante en este cambio de rumbo.

De acuerdo con la ACP, el proyecto del tercer juego de esclusas¹⁹ es un programa integral de ampliación de la capacidad del Canal, cuyos tres componentes principales son: «(1) la construcción de dos complejos de esclusas – uno en el Atlántico y otro en el Pacífico – de tres niveles cada uno, que incluyen tinas de reutilización de agua; (2) la excavación de cauces de acceso a las nuevas esclusas y el ensanche de los cauces de navegación existentes y; (3) la profundización de los cauces de navegación y la elevación del nivel máximo de funcionamiento del lago Gatún» (ACP, 2006_a: 9). Así el arquitecto Francisco Míguez responsable del Equipo de Coordinación del Plan Maestro afirma en una entrevista que le hace *El Faro*, publicación oficial de la ACP:

*«Uno de los principios guía del análisis del Plan Maestro es que debemos utilizar en las esclusas la mejor tecnología disponible; aquella que utilice la menor cantidad de agua. En este sentido, exploramos la utilización de una tecnología que se conoce como tinas paralelas de aborro de agua, que consiste en una serie de tinas ubicadas al costado de cada una de las cámaras de las esclusas. En cada esclusaje, el agua, en vez de verterse, se trasiega a la tina adyacente y se vuelve a utilizar en la siguiente etapa del esclusaje. El uso de tinas laterales logra que la esclusa postpanamax utilice menos agua que las esclusas actuales. (Con estas tinas de aborro de agua, las esclusas que se están estudiando utilizarían solo el 93% del agua que utiliza una de las esclusas actuales») (publicado en *El Faro* del 2 de septiembre de 2005).*

3.4. LOS BENEFICIOS DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN

Según la ACP y el gobierno panameño, este proyecto de Ampliación del Canal y de construcción de un tercer juego de esclusas traerá numerosos beneficios a Panamá. En primer lugar, asegurará la competitividad del Canal frente a sus actuales y potenciales rivales; en segundo lugar, permitirá el crecimiento del número de buques y el paso de los grandes post-panamax²⁰ con lo que se producirá un notable y constante aumento de ingresos²¹ -de los que una parte importante serán

¹⁹ Para conocer visualmente el funcionamiento del proyecto ver el material audiovisual realizado por la ACP en <http://ampliacioncanal.epasa.com/> (consulta 9-10-2006).

²⁰ En el escenario más probable de demanda, el volumen de carga que transita por el Canal crecerá, en promedio, a razón de 3% por año durante los próximos veinte años, duplicándose para el año 2025 el tonelaje del 2005. Dotar al Canal de capacidad para el tránsito de buques de mayor tamaño hará que el Canal sea más eficiente al permitir manejar un mayor volumen de carga con relativamente menos tránsitos y menor utilización de agua (ACP, 2006_a: 17).

²¹ La mayor capacidad operativa del Canal se requiere para poder atender la creciente demanda de comercio por la ruta panameña. Se anticipa que para las próximas dos décadas el comercio internacional continuará creciendo a tasas superiores que el crecimiento de las principales economías. Por ello, el Canal ampliado con el tercer juego de esclusas podrá transitar un mayor volumen de carga, a razón de 1,250 millones de toneladas CPSUAB adicionales durante sus primeros 11 años de operación, y alcanzará ingresos totales superiores a los B/6,000 millones por año en el 2025. (ACP_b, 2006: 13).



ANTONIO ALEDO TUR

entregados al estado panameño para el desarrollo sostenible del país-, y en tercer lugar, se crearán numerosos empleos directos e indirectos; en definitiva, este proyecto impulsará el desarrollo global de Panamá ²².

Según los cálculos que ofrece la ACP: «El costo estimado del proyecto del tercer juego de esclusas es de 5,250 millones que incluye contingencias e inflación (2%) proyectada durante el periodo de construcción. Será costado por los peajes y solo requerirá financiamiento externo de carácter interino durante los años pico de construcción. El financiamiento podrá ser repagado en menos de ocho años y la inversión se recupera en menos de diez años con un rendimiento del 12%. Tiene una tasa de rendimiento social de entre el 11% y el 14%.» (ACP, 2006_b). En cuanto al crecimiento de la demanda, la ACP señala que: «En el escenario más probable de demanda, el volumen de carga que transita por el Canal crecerá, en promedio, a razón de 3% por año durante los próximos veinte años, duplicándose para el año 2025 el tonelaje del 2005. Por otro lado, en referencia al empleo la ACP afirma que durante la construcción del tercer juego de esclusas se crearán entre 35,000 y 40,000 nuevos puestos de trabajo. Estos incluyen entre 6,500 y 7,000 nuevos puestos de trabajo directamente relacionados con las obras durante los años pico de construcción. Y a largo plazo, gracias a la ejecución del proyecto y al dinamismo que ocasionará sobre la economía panameña, este proyecto será responsable de entre 150.000 a 250.000 nuevos empleos para el 2025» (ACP, 2006_a).

A pesar de que esta segunda alternativa reduce una parte importante de los impactos socioambientales que el proyecto anterior de construcción de los tres lagos ocasionaba, también ha sido recibida con gran recelo y ha sido objeto de numerosas críticas²³. Han surgido grandes dudas sobre la rentabilidad económica y social del nuevo proyecto; dudas que se han acrecentado por la forma en que la ACP y el gobierno panameño ha realizado la gestión social del proceso. La falta de transparencia y de difusión de los estudios han sido otras de las críticas que

²² «Lo que ayer fue la consolidación de nuestra integridad territorial con la transferencia del Canal a Panamá, mañana será el fortalecimiento y desarrollo del país gracias a la mejor utilización de sus recursos, en especial el de su posición geográfica. El Canal de Panamá representa la piedra angular en la que se apoya gran parte de la economía del país y en la que se potencia su capacidad de desarrollo y crecimiento.» (ACP, 2006_a: 74).

²³ Un buen número de estas voces críticas han encontrado en Internet un canal de expresión ya que no tienen acceso a los medios de comunicación más tradicionales. A continuación se listan algunos de estos grupos: *Expresiones para una sociedad participativa*: <http://www.expresionesamp.net/GlobalPages/actu.htm> y Pastoral Social-Cáritas Panamá <http://www.caritaspanama.org/>. Tras el despido de Héctor Endara de la dirección de Pastoral Social-Cáritas Panamá, él y su grupo ha construido otra web denominada Panamá-Profundo, www.panamaprofundo.org. Otros grupos que destacan en su oposición crítica al proyecto son UNNO (Unión Nacional por el No) y FRENADESO (Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales). También es referente en la crítica a la propuesta del tercer juego de esclusas, el grupo de presión en torno al expresidente de la república Jorge Illueca, con su hijo Enrique Illueca, Fernando Manfredo, Julio Manduley. Este grupo propone la construcción de un megapuerto que haría innecesario la construcción del nuevo juego de esclusas y que dejaría más ingresos al país. Su propuesta se puede encontrar en http://www.caritaspanama.org/incidencia/ccce/informe_pais.htm. (consulta 20-6-2006).

ha recibido el proyecto. Por último, algunas declaraciones hechas por el Administrador General de la ACP en las que se afirmaba que harían falta más recursos hídricos para el año 2020 o sobre el mayor coste económico de esta segunda opción comparada con la alternativa de la de los tres lagos, han sembrado la sospecha sobre la veracidad de la retirada total del proyecto de construcción de las presas para alimentar el nuevo juego de esclusas.

4. LA GESTIÓN SOCIAL DEL PROYECTO

Las objeciones que se han planteado a esta nueva propuesta de la ACP se establecen tanto desde un punto de vista económico como sociopolítico. Diferentes voces han alertado sobre los riesgos económicos que conllevará la ejecución de una obra, estimada en 5.250 millones de dólares, para un país tan pequeño como Panamá y sobre las repercusiones que ocasionará, sobre el futuro desarrollo socioeconómico del país, si el proyecto fracasa y el estado se tiene que endeudar para pagar los créditos contraídos por la ACP. Una segunda línea crítica ha denunciado la forma en que la ACP y el gobierno panameño han gestionado socialmente el proyecto, con la total ausencia de la obligada transparencia y participación de la ciudadanía en un proyecto que, por su efecto nacional, debería haberse gobernado desde fórmulas más democráticas (Dalman, 2006).

4.1. LOS RIESGOS ECONÓMICOS

Comencemos por el primer punto objeto de crítica. La dimensión que tiene el proyecto que se propone para un país de tamaño tan reducido como Panamá con tan solo 75.990 km² y con una población de poco más de tres millones de habitantes conlleva un alto riesgo socioeconómico. Este riesgo se agrava debido a que las finanzas del estado panameño presentan una alta dependencia de los ingresos que se obtienen de la gestión del Canal. De acuerdo con la ACP, las rentas aportadas por el Canal al estado panameño en 2005 fueron de 489 millones de dólares, lo que representa el 60 por ciento del presupuesto nacional de inversión (Dalman, 2006).

4.1.1.- EL COSTE REAL DE LA OBRA

Repasemos otras objeciones que se le han hecho a los cálculos del proyecto. En el caso de la construcción de las tinas de reciclaje y el resto de obras asociadas al proyecto del tercer juego de esclusas, numerosos investigadores ya han advertido que los cálculos de costes que ofrece la ACP están claramente infravalorados. Frente a los 5.250 millones de dólares que afirma la ACP que costará el total del proyecto de construcción del tercer juego de esclusas, otros especialistas en el Canal alegan que el coste total de la obra estará entre 7.000 y 15.000 millones de dólares. Un grupo de miembros de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA) coordinados por el ingeniero Humberto Reynolds de Unamuno, reputado experto en asuntos del Canal, trabajando con los datos que ofrece la ACP, han calculado que el coste de la obra superaría los 7.000 millones de dólares. Estas mismas cifras defiende el Dr. Roberto Méndez, profesor de Economía de la



ANTONIO ALEDO TUR

Universidad de Panamá²⁴. No obstante estas cifras pueden quedarse cortas. El antiguo Director del departamento de Ingeniería, Dragado y Construcción del Canal de Panamá, Tomás Drohan Ruiz ha demostrado que el coste final de la obra estará entre 10.000 y 15.000 millones de dólares²⁵. Según Drohan Ruiz, el proyecto que se ha presentado a la ciudadanía panameña está inconcluso. El estudio del diseño de las tinas de reciclaje –eje de esta segunda propuesta- está tan solo al 30% de su valor, por lo que el coste que se ha evaluado es una mera aproximación –enormemente imaginativa. Siguiendo el razonamiento ofrecido por el Ing. Tomás Drohan, esta segunda propuesta para el tercer juego de esclusas es muy similar a la que la Comisión Tripartita²⁶ propuso en 1993 aunque aquel proyecto no incluía las tinas de reciclaje. Su cuantía, en dólares del 2010, sería de 8.500 millones a los que habría que añadir al menos otros 5.000 millones del coste de las tinas. En otras palabras, es imposible que un proyecto que en 1993 costaba 8.500 millones de dólares, se valore en 5.250 millones de dólares en 2006, y ello sin incluir las costosas tinas de reciclaje.

Un segundo punto en el que los datos publicados por la ACP son objeto de fuerte discusión, se centra en las previsiones de aumento de la demanda. Según las proyecciones de la ACP, la carga que pasa por el Canal aumentará a un promedio anual del 3 por ciento. Esta previsión no tiene en cuenta algunos datos importantes. Primero, el cambio climático puede abrir la ruta ártica casi de forma permanente, y crearía un paso gratuito para los buques que recorren la ruta del hemisferio norte. Segundo, la ACP afirma que el coste de la obra lo van a pagar los propios usuarios mediante un aumento progresivo del precio del peaje. Este aumento generaría un conflicto con las grandes navieras mundiales que no están dispuestas a arrostrar con todo el costo del proyecto²⁷. Tercero, el aumento de las tarifas puede hacer que el Canal de Panamá no pueda competir en precios con el Canal de Suez a partir del año 2013²⁸ y, por lo tanto, se traslade allí parte de la demanda.

Este último argumento nos lleva a otro punto de debate y que resulta fundamental para entender el riesgo que conlleva esta obra para la nación panameña. Nos estamos refiriendo al asunto de la financiación, de cómo se va a pagar la obra y los créditos que se contraigan y, en última instancia, quién o quiénes pagarán la obra. La ACP afirma que el proyecto de Ampliación del Canal

²⁴ Roberto Méndez: «El tercer juego de esclusas: un mal negocio para Panamá», en *Prensa.com* <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/06/03/hoy/opinion/622720.html> (consulta 20-6-2006).

²⁵ Tomás Drohan Ruiz (Diario Panamá-América 8/8/2006).

²⁶ El tratado Torrijos-Carter incluía una comisión que estudiaría la viabilidad de la ampliación del Canal. Posteriormente, a los expertos norteamericanos y panameños se le sumaron técnicos japoneses por lo que este grupo se vino a llamar Comisión Tripartita. Finalizaron sus estudios sobre alternativas para la ampliación del Canal en 1993. Propusieron la construcción de un tercer juego de esclusas con un coste aproximado para ese año en torno a los 5.000 millones de dólares.

²⁷ Declaraciones de C.T. Burke, asesor de una de las navieras más importantes a nivel mundial, la K-LINE al diario panameño *La Prensa* (11/6/2006): «Los navieros están dispuestos a aceptar que los peajes aumenten moderadamente, pero no están dispuestos a cargar con todo el coste del proyecto.

²⁸ Ingeniero Humberto Reynolds en su estudio sobre *Comparación de tarifas entre el Canal de Panamá y el Canal de Suez*, no publicado.



la pagarán los propios usuarios mediante un aumento de las tarifas. Ya hemos mencionado que las navieras no están dispuestas a sufragar con el peaje que pagan las obras de ampliación. También hemos visto que existe un alto riesgo de que el coste final de la obra al menos duplique el previsto inicialmente. Por lo tanto, ante un escenario de crisis por infravaloración de costes y con la obra ya comenzada, el estado panameño se vería obligado a asumir buena parte del coste del proyecto y los empréstitos que se hubieran pedido a la banca internacional. Para ello, en primer lugar, se echaría mano de la parte que el Canal entrega a las finanzas estatales, que como ya se ha indicado supone un 60 por ciento del presupuesto nacional de inversión. Si esta cantidad no fuera suficiente, el Estado panameño debería hacerse cargo de las deudas contraídas por la ACP,²⁹ con lo que se aumentaría la de por sí altísima deuda que padece Panamá, una de las más altas per capita de toda Latinoamérica^{30 31}. Si así ocurriese, el proyecto de Ampliación del Canal obligaría al Estado a concentrar gran parte de sus esfuerzos económicos en sostener una obra cuyos primeros beneficiarios no son los panameños sino las grandes navieras transnacionales. Por contra, se frenaría el desarrollo de las infraestructuras y servicios en el Panamá no canalero, se abandonaría el mundo rural a su suerte, se desatendería a las clases populares urbanas; en definitiva, se profundizaría en la terrible desigualdad social que padece Panamá. Como afirma con rotundidad el profesor R. Méndez, el proyecto de construcción del tercer juego de esclusas *es un mal negocio* para Panamá.

Sobre el número de puestos de trabajo que esta GOP va a generar, el informe realizado para COHA por su *Research Associate Ashley Dalman* pone en duda el altísimo número de empleos que el gobierno panameño augura que se crearán como consecuencia de las obras de ampliación. Citando a Pastor Durán en *Alternativadigital.net*, A. Dalman (2006) señala que:

«La ACP y el gobierno de Torrijos han estimado que el proyecto de expansión generará 252.000 nuevos empleos; sin embargo, los números reales podrían ser mucho más bajos. La ACP predice que incluso en 2010, en el punto culminante

²⁹ De hecho, algunas voces apuntan que la reforma de la Caja de la Seguridad Social que se hizo en 2005 iba, parcialmente encaminada a facilitar que parte de las reservas de la Seguridad Social (800 millones de dólares) pudiesen colocarse como *bonos para la Ampliación del Canal* y financiar parcialmente esta obra (*Financiero*, 7/7/2005). La reforma de la Caja de la Seguridad Social que provocó las revueltas ciudadanas de mayo de 2005 van dentro de un paquete de reformas neoliberales desarrolladas por el gobierno de Martín Torrijos que incluyen además de ésta y la Ampliación del Canal, una reforma tributaria y una reforma del aparato del Estado con el despido de 45.000 funcionarios (*Punto Final*, edición 596, 22 de julio- 4 de agosto, 2005)

³⁰ Roberto Méndez, entrevista personal en *El Canal de la Discordia* (Aledo, García Verdú y Vicente, 2006)

³¹ El economista Roberto Méndez ha estudiado en detalle las cuentas que ha ofrecido la ACP, y sobre el problema de los créditos afirma que «como la referida inversión está catalogada de alto riesgo, los intereses que obligarían a pagar los bancos privados estarían en el orden de entre el 7 y el 8%. El país, por tanto, asumiría además del sacrificio de erogar cuantiosos recursos en la ampliación del tercer juego de esclusas durante los siete años que dure la obra, el pago de unos 2.000 millones de dólares en intereses por el préstamo entre los años 2007 y el 2025» (en *Digital Gramma Internacional*, <http://www.granma.cu/espanol/2006/mayo/jue11/20canal-e.html>(consulta 30-7-2006).



ANTONIO ALEDO TUR

del proyecto, solamente se generarán 7.000 puestos de trabajo. Como Durán destaca, si tan pocos puesto se genera en los primeros años de la construcción, Panamá no puede esperar recibir el cuarto de millón que promete Torrijos. Al igual que el gobierno no ha sido completamente acertado en su proyecciones sobre el coste del proyecto, también podrían haber exagerado en las predicciones sobre futuros puestos de trabajo simplemente para obtener un apoyo político más amplio de la ciudadanía en el decisivo próximo referéndum.»

Ante esta enorme disparidad de cifras que desde diferentes posiciones se han realizado sobre los costes y beneficios de este proyecto, se genera un escenario de alta incertidumbre que debería ser tenido muy en cuenta por el gobierno panameño que de forma tan entusiasta ha apoyado este proyecto³². Ha de tenerse muy en cuenta que, según funcionarios de la ACP, la alternativa de las tinas de reciclaje para la construcción del tercer juego de esclusas dejaría de ser rentable si su coste superase los 6.000 millones de dólares³³. Ya de entrada parece enormemente arriesgado llevar a cabo una obra en la que la diferencia entre la rentabilidad y la no rentabilidad sea tan solo de 800 millones de dólares. La ACP ha calculado una contingencia³⁴ muy baja, tan sólo de 28%. Bent Flyvbjerg ha demostrado taxativamente en su obra *Megaprojects and risk* que «la mayoría de los megaproyectos presentan un balance de resultados asombrosamente pobre en términos ambientales, económicos y de apoyo público» (2005: 3). Este investigador danés analiza en su obra más de 100 megaproyectos y llega a la conclusión de que las proyecciones sobre costes, beneficios y demanda que se realizan durante el diseño del proyecto son en su inmensa mayoría erróneas y su objetivo no es otro que justificar y legitimar mediante cifras la ejecución del proyecto. Según su estudio, los costes reales de los proyectos superan entre un 50 por ciento a un 100 por ciento los costes estimados inicialmente y las previsiones de demanda se equivocan entre un 20 por ciento a un 70 por ciento.

En definitiva, existe el peligro de que la ACP en su interés de desarrollar el proyecto haya sobredimensionado los beneficios económicos, el empleo y la demanda y haya infravalorado los costes. El problema se resume en lo siguiente: si el proyecto fracasa o los costes son más altos de lo que se ha presupuestado, se hipotecará el desarrollo de esta pequeña nación durante decenios. Es seguro que este megaproyecto se pagará y que el Canal seguirá funcionando. Si no la puede pagar la ACP con los ingresos que obtenga de la subida de las tasas a los buques que utilicen el Canal, entonces lo tendrá que pagar el Gobierno panameño primero, con la parte de ingresos que recibe del Canal y, si estas cantidades no fueran suficientes, el pago de los créditos se hará a través de nuevos préstamos que se pidan a la banca internacional. En cualquier caso, aumentará su Deuda Externa

³² Discurso del Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino al inicio del periodo de divulgación del proyecto de ampliación del Canal de Panamá (Lunes, 24 de abril de 2006) en <http://www.pancanal.com/esp/plan/discurso-pres-torrijos.pdf>. (consulta 30-7-2006).

³³ Así afirma el antiguo Director de departamento de Ingeniería, Dragado y Construcción del Canal de Panamá, Tomás Drohan Ruiz (Diario Panamá-América 8/8/2006).

³⁴ Se entiende por contingencia aquellos gastos que no se pueden prever o calcular al comienzo del proyecto.



y se reducirá la ya de por sí escasa cantidad que se dedica al desarrollo del Panamá no canalero. En definitiva, la sociedad panameña en su conjunto se podría ver afectada por el impacto negativo del proyecto sobre las finanzas estatales. La Deuda Pública de Panamá asciende (a febrero de 2006) a más de 10 millones de dólares que representa el 75,1% del PIB con lo que, en las estimaciones más optimistas, esta deuda al menos se doblaría, si recayera sobre el Estado la financiación de la Ampliación (Gómez de León, 2006). Con un 40.5% de la población por debajo del umbral de pobreza (PNUD, 2002) y con un déficit enorme en infraestructuras, educación y sanidad, el pago de los créditos para sufragar la Ampliación podría suponer un freno al desarrollo para toda una generación de panameños.

B. Flyvbjerg (2005: 107-124) ha definido esta situación como un problema de *accountability* que podemos traducirlo al castellano por responsabilidad o de rendición de cuentas. Al ser una obra pública, la responsabilidad sobre las decisiones tomadas y las consecuencias de las mismas se diluyen en un confuso entramado burocrático y político de redes de protección, recayendo, en última instancia, entre el conjunto de la población panameña los impactos y posteriores costes ambientales, económicos y sociales del proyecto.

4.2. CRÍTICAS A LA GESTIÓN SOCIAL DEL PROYECTO

Además de la denuncia de estos riesgos socioeconómicos, numerosos sectores de la población panameña demandan una profunda revisión de la forma en que se ha gobernado el proyecto y que ha generado una notable desconfianza sobre el mismo y los fines últimos que se pretenden lograr. En las páginas siguientes se tratarán estos asuntos ligados a errores en la gobernanza del proyecto y a la falta de participación en la fase de diseño y selección de alternativas. Una de las primeras cuestiones que genera gran desconfianza entre el sector campesino es la veracidad de la desestimación de la alternativa de los tres embalses

4.2.1. LAS DUDAS SOBRE LA DESESTIMACIÓN DE LA ALTERNATIVA DE LOS TRES EMBALSES

Se han ofrecido versiones contradictorias que cuestionan la desestimación absoluta de la propuesta de construcción de los tres lagos artificiales. En la información que han expuesto al público sobre el proyecto de las tinas de reciclaje, a la pregunta *¿Se necesitará utilizar el embalse de Río Indio o algún otro embalse como fuente de agua para el Canal Ampliado?* la ACP responde taxativamente *No, el Canal ampliado no requerirá de embalses* (ACP, 2006_c: 23). El propio presidente del gobierno panameño, Martín Torrijos, declaró en su discurso de presentación de la propuesta de Ampliación que no se construirían los tres lagos³⁵. No obstante, anteriormente, el Administrador General de la ACP, Alemán Zubieta, ha declarado a periodistas internacionales que *Estas tinas permitirían que por lo menos hasta el 2020 no se necesite construir nuevos embalses para abastecer*

³⁵ Discurso del Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino al inicio del periodo de divulgación del proyecto de ampliación del Canal de Panamá (Lunes, 24 de abril de 2006) en <http://www.pancanal.com/esp/plan/discurso-pres-torrijos.pdf>. (consulta 30-7-2006).

*de agua dulce la vía*³⁶. Por lo tanto, empezarían a construirse al menos cinco años antes, es decir, sobre el 2014-2015. Otro argumento que sustenta las suspicacias lo ha expresado con claridad el ex-presidente de la República Jorge Illueca³⁷, al recordar que desde la ACP se ha afirmado repetidamente que el proyecto de las tinajas de reciclaje es mucho más caro que la alternativa de proporcionar agua a las nuevas esclusas mediante la solución de los tres embalses. En un escenario marcado por unos importes de la obra muy superiores a los calculados por la ACP, Illueca se pregunta si una solución para abaratar los costes no sería retomar la primera propuesta por ser más barata.

Si situamos este debate en el contexto de una consulta nacional sobre el referéndum en octubre de 2006, y dado el apoyo que los campesinos que luchaban contra la propuesta de los tres lagos estaban recibiendo por parte de los sectores populares urbanos, la retirada de esta alternativa podría ser entendida como una jugada estratégica para eliminar del debate político el elemento más polémico y que más votos negativos podría generar en la consulta nacional.

4.2.2. ERRORES EN LA GOBERNANZA DEL PROYECTO

La primera propuesta de construcción de los tres lagos y la apuntada desconfianza sobre la segunda alternativa de las tinajas ha generado una importante actividad de resistencia entre los campesinos que habitan la mal llamada Cuenca Occidental del Canal. Los campesinos se agruparon en diferentes coordinadoras y frentes para reclamar una alternativa más sostenible en términos sociales y ambientales y reivindicar sus inalienables derechos sobre sus tierras³⁸. Estas acciones de resistencia tuvieron éxito al frenar –al menos por el momento- la ejecución del proyecto de construcción de los tres lagos y obligar a la ACP a plantearse alternativas de menor impacto socioambiental. Al mismo tiempo, supusieron un freno innegable al Plan Maestro. Estaríamos hablando aquí del fracaso de la ACP en la gobernanza del proyecto de Ampliación.

La ACP ha fracasado en la gestión social del conflicto, en su gobernanza. La ACP optó, en primera instancia, por un modelo de gestión *top-down* con un enfoque exclusivamente técnico y macroeconómico. Intentó substraer el debate y la información al conjunto de la población panameña presentando ante la Asamblea Legislativa un proyecto cerrado. Trató de imponer un modelo de gestión y de toma de decisiones jerárquico, no participativo, ni democrático. Y se equivocó

³⁶ Declaraciones de Alemán Zubieta a la agencia EFE en <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=238636&IdxSeccion=100465>. En el diario digital El Panama America (jueves, 16 de febrero de 2006). *Con las nuevas esclusas con tinajas paralelas se garantizaría que no fuera necesario la construcción de embalses de agua hasta después del año 2020*. <http://www.elpanamaamerica.com.pa/archive/02162006/topstory.shtml>. (consulta 30-7-2006).

³⁷ Jorge Illueca, entrevista personal en *El Canal de la Discordia* (Aledo, García Verdú y Pascual, 2006).

³⁸ Los campesinos crearon diversas plataformas en defensa de sus tierras cuando conocieron la noticia del proyecto de construcción de los tres lagos. La más importante de estas organizaciones ha sido la Coordinadora Campesina Contra los Embalses. Ver documental *Los tres embalses y la lucha campesina. La Ampliación del Canal de Panamá*, (Aledo y Castro, 2005).



porque al ser un asunto de interés general, convierte a todos los ciudadanos panameños en parte interesada del mismo, con legitimidad democrática para participar en las decisiones fundamentales (Pellizzoni, 2005). Las tensiones y conflictos que han venido apareciendo a lo largo de estos años en el socioespacio del proyecto y que suponen un claro freno a su viabilidad son las consecuencias de su fallido modelo de gobernanza. La exclusión de la sociedad civil mediante una gestión social cerrada del proyecto deslegitima (Flyvbjerg, 1998) el referéndum nacional de octubre de 2006 ya que no se ha producido el imprescindible debate social previo sobre el contenido y forma de la Ampliación. En este debate deberían haber intervenido todos los *stakeholders*, grupos de afectados de forma positiva o negativa por el proyecto (Funtowicz y Ravetz, 1992; Del Moral y Pedregal, 2002; Flyvbjerg, 2005: 7).

4.2.3. INTEGRANTES DEL SOCIOESPACIO: INTERESADOS/AFECTADOS

Las grandes obras públicas generan importantes procesos sociales en los que entran en conflicto diferentes grupos y agentes sociales interesados y afectados (Burdge, 2004_b). En el caso de la Ampliación del Canal, nos encontramos, por una parte con la ACP que orienta su acción hacia una mejora y modernización del servicio a fin de asegurar la viabilidad del Canal pero, también, hacia la supervivencia y crecimiento de la institución. Por otro lado, el gobierno panameño, al mismo tiempo que muestra su intención de que el Canal sirva para estimular el imprescindible crecimiento socioeconómico del país, es acusado de formar un entramado de intereses económicos con un reducido grupo de familias ricas para apropiarse de los beneficios que genere la obra de ingeniería³⁹. Y, por supuesto, estas elites económicas nacionales que encuentran en las obras de ampliación del Canal un fenomenal espacio de negocio⁴⁰. También aparecen agentes foráneos tales como las grandes navieras, las nuevas potencias económicas asiáticas, el siempre omnipresente Estados Unidos, las grandes instituciones económicas y financieras mundiales, etc. Y en esta intrincada red de enormes intereses y grandes grupos de poder se sitúa la población panameña, las clases populares urbanas y, muy especialmente, la población campesina amenazada por la primera opción de los lagos. Estos grupos que, durante años, habían permanecido *socialmente invisibles*, han conseguido mediante una prolongada actividad de resistencia

³⁹ Ver *Todo queda en familia*, para conocer los miembros principales que componen esa red, en *Kaosenlared.net*.

⁴⁰ El Council on Hemispheric Affairs (COHA), una institución independiente dedicada a investigar la situación política de Latinoamérica, ha denunciado la red de intereses que se están formando entre la esfera política y la económica en torno al proyecto de construcción del tercer juego de esclusas: «Está previsto que la *Constructora Urbana SA*, reciba un importante contrato de la Administración Torrijos y de la ACP para las obras de ampliación. Esta constructora es propiedad de la familia Alemán Zubieta, de la que salió Alberto Alemán Zubieta para dirigir la ACP. También, la institución financiera que probablemente gestionará la financiación del proyecto será el *Banco General*, cuyo CEO es el hermano de Alberto Alemán Zubieta. La mejor oferta probablemente no conseguirá el contrato sino que inevitablemente irá a parar a personas cercanas al gobierno o a la ACP quienes probablemente serán los beneficiarios de los enormes flujos de dinero e inversiones que generará el proyecto» (Dalman, 2006).



ANTONIO ALEDO TUR

pacífica dotarse de un lugar en el socioespacio de la Ampliación, a pesar de las diferentes tácticas desarrolladas por la ACP para mantenerlos excluidos.

4.2.4. AUSENCIA DE TRANSPARENCIA Y NULA PARTICIPACIÓN DE LOS AFECTADOS

La ACP ha reducido la participación pública en el proyecto al referéndum que exige la constitución panameña, que se celebrará en octubre de 2006⁴¹. No parece ese suficiente requisito para cumplir con todas las exigencias de un buen gobierno de la GOP. La verdadera participación se debe llevar a cabo durante todo el ciclo del proyecto (Gundersen, 1995), con la inclusión en todas las fases de los principales agentes sociales afectados; muy principalmente, en la etapa de formulación de alternativas que minimicen los impactos negativos que toda obra inevitablemente conlleva (Burdge, 2004b). Un proceso abierto de participación habría servido para que llegase al proyecto más cantidad de información y de mejor calidad con lo que se habrían enriquecido la cantidad de alternativas⁴² y se habría ahorrado tiempo y dinero (Font, 2003). Al mismo tiempo, se habría reducido la oposición al proyecto y habría ganado legitimidad, que será fundamental durante el proceso de consulta popular que exige la Constitución panameña.

4.2.5. “TODO ESTÁ EN ESTUDIO”: LA FALTA DE TRANSPARENCIA

La falta de información y de transparencia ha jugado un papel principal en el fracaso en la gobernanza del proyecto (Durant, 2004). Este secretismo de la ACP ha caracterizado su gestión desde que la propuesta se presentó ante la Asamblea Nacional en 1999. Voces de notable influencia en Panamá, como la del expresidente de Panamá Jorge Illueca, han denunciado repetidamente esta política, especialmente aplicada mientras estuvo presente en el socioespacio de la Ampliación la alternativa de los tres lagos⁴³. La ACP fue posponiendo la entrega de la información de forma injustificable. En una fecha tan avanzada como mayo de 2005, la respuesta que nos dio la ACP a nuestra pregunta sobre cuál iba a ser la alternativa que se iba a proponer en el referéndum fue: *todo está en estudio. Que todavía queda un 10% de datos por elaborar y que hasta que no se tenga el*

⁴¹ Para un análisis comparativo entre el enfoque participativo de base y el enfoque basado en el poder ver Flyvbjerg, 2001.

⁴² Los críticos al proyecto de la ACP han desarrollado toda una batería de propuestas. Se pueden agrupar en las siguientes ideas. 1.- No es necesario la construcción del tercer juego de esclusas porque el Canal no quedará obsoleto; 2.- Que el pago de la obra sea cofinanciado por las navieras usuarias sin que por ello el Estado panameño pierda su control sobre el Canal; 3.- La maximización de las posibilidades que ofrece la franja canalera, como ha expuesto el Ingeniero Humberto Reynolds (2003), el desarrollo de un sistema multimodal con una serie de mejoras importantes en los oleoductos, la línea férrea y en el sistema de autovías que unen Colón y Ciudad de Panamá, y la creación de dos centros logísticos a cada extremo del Canal; 4.- la construcción de un gran puerto en el lado pacífico para los buques que proceden de Asia (Illueca et al, 2006)

⁴³ El expresidente de Panamá Jorge Illueca escribió lo siguiente en el diario «El Panamá América» con fecha 28 de marzo de 2002: «La excesiva reserva y secretismo que se aplican en el manejo de los asuntos del Canal, mantienen en tensiones y desasosiego a miles de familias de campesinos de la región de Coclé del Norte, que escuchan versiones contradictorias sobre la construcción de nuevos embalses en esa área del país».

100% de los mismos no parece conveniente ofrecer esa información al público general⁴⁴. Es la misma contestación que fueron dando, a lo largo de estos más de seis años de proyecto, a todos aquellos que, con la legitimidad jurídica que otorgan las leyes panameñas de transparencia, exigieron la información y estudios que la ACP había ido elaborando. Se puede afirmar que tras estos más seis años ese silencio era una mera excusa ante lo que resultó ser una diseñada estrategia de ocultamiento y secretismo de la información⁴⁵.

Similar secretismo también se extendió a la alternativa de las tinas de reciclaje. En mayo de 2006, a pocos meses del referéndum, el propio rector de la Universidad de Panamá⁴⁶ afirmaba que la institución que presidía no podía pronunciarse sobre el proyecto de las tinas de reciclaje y el tercer juego de esclusas dado que desconocía los contenidos del proyecto, las alternativas con las que está trabajando la compañía, los costes ambientales, sociales y económicos de la propuesta elegida y cómo se pretendía financiar los costes de la obra.

Este secretismo está ligado con la ausencia de un proceso de participación que incluyese a todos los *stakeholders* (Flyvbjerg, 2005:88). No es ético ni se ajusta a los principios de Responsabilidad Social Empresarial (García Perdiguero, 2003; Morrós y Vidal, 2005) y del Pacto Global⁴⁷, a los que la ACP se ha comprometido, la exclusión de la población afectada de los estudios sobre la Ampliación⁴⁸. Resulta inadmisibles que la población de la mal llamada Cuenca Occidental, sus opiniones, conocimientos, valores, deseos y diseños de futuro, no apareciesen en los informes descriptivos que la ACP había publicado (ACP, 2003_a y 2003_b) para justificar la necesidad de construir las tres represas.

4.3. DISCURSOS HEGEMÓNICOS - DISCURSOS ALTERNATIVOS

Frente a esta ausencia de transparencia e información que caracterizó la gestión del socioespacio creado en torno al proyecto de los tres lagos, una vez se fijó la fecha definitiva del plebiscito, el gobierno panameño y la propia ACP han desarrollado una fuerte campaña publicitaria sobre los beneficios que la alternativa

⁴⁴ Amelia Sanjur, socióloga de la ACP en entrevista personal en *Todo está en estudio* (Aledo, 2005).

⁴⁵ Estas prácticas de secretismo y ocultación de la información contradicen las propias afirmaciones de la ACP. Así el gerente de la División de Administración Ambiental declaró en una reunión con campesinos de la cuenca del Río Indio que la ACP asumía las exigencias de la Comisión Mundial de Represas que garantiza la más amplia participación y consulta con los moradores (ACP, Noticias, 5, de marzo de 2004, en <http://www.pancanal.com/esp/cuenca/2004-03-05-1.html>, (consulta 30-7-2006).

⁴⁶ García de Paredes, entrevista personal en *El Canal de la Discordia* (Aledo, García Verdú y Pascual, 2006).

⁴⁷ El *Pacto Global* es producto de la iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, cuyo objetivo es contribuir a que los mercados sean más sustentables y que incluyan a todos, seres humanos y medio ambiente. (PNUD, 2005).

⁴⁸ Ver documental *Los tres embalses y la lucha campesina. La Ampliación del Canal de Panamá*, (Aledo y Castro, 2005)



ANTONIO ALEDO TUR

de las tintas de reciclaje asociadas a la Ampliación del Canal producirá en Panamá⁴⁹ 50. Desde estas instancias se ha generado un discurso⁵¹, con pretensiones de hegemónico, para legitimar esta segunda propuesta de Ampliación. Los discursos (Foucault, 1978) son construcciones sociales explícitas, públicas y condensadas que tienen como objetivo fortalecer la posición social y legitimar los intereses del grupo social emisor. Podemos entender los discursos hegemónicos como aquellos que, operando en un determinado socioespacio, se emiten desde la elite y que pretenden moldear, textual y dramáticamente, una única visión de una situación o problema. En ese sentido, estos discursos hegemónicos intentan condensar esa visión a una pareja dicotómica de principios excluyentes, forzando al receptor a la toma de posiciones a través de una reducción simplista de la realidad. En el caso del socioespacio de la Ampliación del Canal, *Ampliación o Pobreza* conforma la pareja de opuestos que estructura el discurso. La línea argumental es la siguiente: si no se produce la Ampliación, el Canal se quedará obsoleto⁵²; si se produce la obsolescencia del Canal, otros competidores se harán con ese mercado; el Canal dejará de crecer y de producir beneficios; y, entonces, llegará la pobreza y el subdesarrollo al país y a sus habitantes.

Frente a ese discurso hegemónico, en el socioespacio de la Ampliación han aparecido otros discursos que podríamos denominar de resistencia (Martínez Alier, 2002). Estos discursos proponen una visión más compleja de la realidad panameña. Proponen una visión a largo plazo del desarrollo del país, resaltando el actual subdesarrollo que sufre el país frente a las «futuras riquezas» que generaría la Ampliación. Se construye desde diferentes emisores y se aprovecha de las oportunidades que las nuevas tecnologías de la comunicación abren ya que, como denuncia la periodista Maribel Cuervo⁵³, los grandes medios de comunicación han sido cooptados como voceros del discurso hegemónico.

⁴⁹ «Hoy he recibido la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, preparada por la ACP ... He solicitado que el documento que me han entregado, lo reciba, al mismo tiempo, el pueblo panameño. Se inicia así, un amplio proceso de información y divulgación de la propuesta y de los estudios que la sustentan.» Discurso de Martín Torrijos en <http://www.pancanal.com/esp/plan/discurso-pres-torrijos.pdf>. (consulta 30-7-2006).

⁵⁰ «*The Panama News*' Jackson señala que la ACP ha financiado con un millón de dólares la campaña a favor de la Ampliación (Dalman, 2006)

⁵¹ De acuerdo con Dryzek (2000), los discursos contienen una determinada visión del mundo que impele y legitima un determinado comportamiento y orden social. Dado que los discursos son tanto sociales como personales, actúan como fuentes de orden al coordinar el comportamiento individual de aquellos que lo subscriben.

⁵² «Entonces el dilema que se nos presenta después de 100 años, es el siguiente: esperar a que el Canal llegue, en los próximos cuatro años, al nivel máximo de su capacidad, o invertir ahora para que pueda aumentar su capacidad, y Panamá pueda multiplicar sus ganancias y que éstas sirvan para producir bienestar a sus dueños, que somos todos los panameños.» Discurso del Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino al inicio del periodo de divulgación del proyecto de ampliación del Canal de Panamá (Lunes, 24 de abril de 2006) en <http://www.pancanal.com/esp/plan/discurso-pres-torrijos.pdf>.

⁵³ Maribel Cuervo, entrevista personal en *El Canal de la Discordia* (Aledo, García Verdú y Pascual, 2006).



Estos discursos enfrentados sustentan a su vez dos modelos de desarrollo socioeconómico para Panamá. Uno, por ahora hegemónico, al que algunos economistas panameños han denominado economía de tránsito (Castro, 2003) aunque sería más ajustado llamarlo de concentración. Y otro alternativo, que podríamos calificar de integral y que propone desarrollar de forma equilibrada el país, solventando el déficit en infraestructuras y servicios, con una especial atención a los sectores sociales urbanos más desfavorecidos y al campesinado y que generaría bases más estables para un crecimiento sostenible⁵⁴. No obstante, esta segunda propuesta parece verse anulada por los intereses de un grupo reducido de las elites nacionales⁵⁵ ligadas a los capitales internacionales. Y aún más, en un ejercicio político de difícil calificación, el presidente de la República, Martín Torrijos, ha ligado directamente, el diseño de ese plan de desarrollo nacional a la aprobación de la Ampliación en el referéndum del 22 de octubre de 2006.⁵⁶ Esta afirmación del presidente Martín Torrijos estaría más cerca del chantaje político que de una verdadera política de desarrollo.

Centrémonos en describir la *economía de concentración* a través de las palabras de uno de sus máximos portavoces el ex-presidente de la República Ardito Barleta⁵⁷. El modelo socioeconómico que propone consiste en la focalización de los esfuerzos, planes y capitales económicos en una serie de actividades muy concretas ligadas a la economía de la globalización y que se localizan, en su gran mayoría, en una estrecha línea geográfica que se inicia en Punta Paitilla y finaliza en la Zona Libre de Colón, unidos ambos extremos por la vía canalera. Estas actividades –alrededor de veintiséis–, se asientan principalmente en los sectores ligados al tráfico y servicios navieros, a unas pocas actividades productivas dirigidas a la exportación, y al comercio y a las finanzas internacionales –de las que el blanqueo de dinero es una parte consustancial del sistema bancario panameño (Dalman, 2006)⁵⁸. Al entender de sus proponentes, éstas son las únicas actividades que proporcionan beneficios a la nación y que tienen posibilidades de éxito en un mundo de competitividad global. Cualquier inversión en otros sectores significaría un despilfarro de capitales y energías. Así pues, todo lo que queda fuera de ese estrecho margen geográfico–económico está destinado al fracaso y, por lo tanto, no debiera recibir ningún especial esfuerzo. Esta estrategia implica, entre otras cosas, estancar en el subdesarrollo endémico al campesinado panameño y abandonar por completo a esas clases urbanas marginadas de la

⁵⁴ Ver escritos del catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Panamá Miguel Antonio Bernal en *Alternativadigital.net* y en *El Canal de la Discordia* (Aledo, García Verdú y Pascual, 2006). También la producción bibliográfica del sociólogo Marcos Gandasegui sobre este tema (Gandasegui, 1998), un resumen de sus opiniones se encuentran en *Impacto social de las transferencias del Canal de Panamá*, en <http://ampliacioncanal.epasa.com/>

⁵⁵ Ver *Todo queda en familia*, para conocer los miembros principales que componen esa red, en *Kaosenlared.net*

⁵⁶ <http://www.presidencia.gob.pa/noticia.php?cod=8370>(consulta 30-7-2006).

⁵⁷ Ardito Barleta, entrevista personal, en *El Canal de la Discordia* (Aledo, García Verdú y Pascual, 2006).

⁵⁸ De hecho la nueva zona bancaria situada en Isla Paitilla es conocida por el panameño de a pié como *la lavadora*.



ANTONIO ALEDO TUR

economía global. Asimismo, conlleva la decisión de no impulsar el desarrollo de los sectores económicos tradicionales y reducir al mínimo las inversiones e infraestructuras que se necesitan en el interior del país. Una consecuencia directa de la aplicación de estas políticas será un aumento de la de por sí fuerte migración campo-ciudad que padece Panamá. El destino que les espera a estas familias campesinas en la ciudad es el subempleo, la ruptura de sus redes sociales de apoyo, la desestructuración cultural, la infravivienda y, en el peor de los casos, el delito y el crimen; en resumen, la marginación más irresoluble, con la carga de inestabilidad social que conlleva.

5. DESIGUALDAD Y RIESGO

Megaproyectos ocasionan mega riesgos. En los albores del siglo XXI, el desarrollo tecnológico proporcionado por la ciencia occidental, la capacidad que posee el capitalismo global de movilizar enormes cantidades de capitales y de mano de obra junto con la superación de los límites estatales por parte del sistema económico mundial ocasionan que, por la dimensión que puedan alcanzar, las GOP se califiquen de megaproyectos. El problema asociado a esta enorme escala reside en que cuanto mayor sea la dimensión del proyecto mayores (Beck, 1998, Aledo y Domínguez, 2001: 58-65, Demajorovic, 2001) son los riesgos que genera. Los elementos que participan y que son afectados por el proyecto se extienden en el espacio y en el tiempo de una forma que hace muy difícil los procesos de predicción y control de las consecuencias.

Así pues, los megaproyectos generan un alto nivel de incertidumbre. Esta situación de incertidumbre es inevitable pues es intrínseca a los procesos de toma de decisiones (Luhmann, 1996) que en los megaproyectos se multiplican; no obstante pueden tomarse medidas encaminadas a reducir esos niveles de inseguridad. Primero, los megaproyectos deben englobarse dentro de estrategias superiores de desarrollo regional o nacional a fin de fijar objetivos prioritarios que respondan fielmente al *interés general* (Flyvbjerg 2005: 115). Segundo, los megaproyectos deben gestionarse de forma transparente y democrática (Gundersen, 1995) para que se consensúe socialmente el *interés general* (Dryzec, 2000). Tercero, para la valoración final de resultados no es suficiente que el megaproyecto deje un balance positivo sino que, muy especialmente, en megaproyectos de profundo y amplio efecto socioeconómico y ambiental, debe analizarse cómo serán socialmente distribuidos los costes y beneficios (Adams 2000). Trataremos a continuación estas tres líneas de actuación aplicadas a nuestro caso de estudio.

Ya se ha mencionado el grave déficit de infraestructuras y servicios que padecen amplias zonas de Panamá. Desde diferentes posiciones, académicas, políticas y sociales, se ha señalado que los beneficios que proporciona el Canal deberían invertirse, prioritariamente, en solventar esas deficiencias. La pregunta inicial no debería plantearse en términos de cómo hacer la Ampliación sino cómo conseguir que el Canal sirva, de una forma más efectiva, al desarrollo de la nación panameña. En un sentido más aplicado, Flyvbjerg (2005:115) sugiere un cambio en la orientación de los megaproyectos desde *the conventional technical*



solution-driven one al uso de *performance specification*; es decir, de una planificación orientada a la solución de problemas técnicos (cómo solventar el problema hídrico de las esclusas) a una planificación que derive de una política de intereses y objetivos nacionales.

También nos hemos referido en páginas anteriores a la falta de transparencia y al secretismo que ha caracterizado la gestión social del proyecto por parte de la ACP (Dalman, 2006). La ACP se ha equivocado al juzgar la naturaleza del proyecto de Ampliación del Canal. La ACP ha enfocado este proyecto en términos exclusivamente técnicos y económicos y no ha reparado que el proyecto de la Ampliación es una cuestión social y política, en la que lo que se está dilucidando es qué modelo de desarrollo va a tener Panamá en los próximos años. Si aceptamos esta premisa, entonces se está obligado a admitir que, en la actualidad, en los países democráticos, las cuestiones sociales (las GOP también) se gobiernan y gestionan con formas nuevas, más abiertas, consensuadas y transparentes. Nos estamos refiriendo a la nueva forma de gobernanza. Este concepto, tal y como se acepta en la actualidad (Stocker, 1998; Mette Kjaer, 2004), presupone aplicar a la gestión de las políticas públicas, nuevas formas democráticas en el proceso de toma de decisiones para que se realice de una forma abierta, transparente, justa y equitativa, que incluya a todos los agentes y grupos interesados/afectados por la obra y con una orientación hacia una acción social y ambientalmente responsable.

Señala Habermas que, en las sociedades democráticas contemporáneas, deben crearse espacios públicos en donde se debatan temas que por su trascendencia participe la sociedad civil (1998). Propone un modelo normativo de democracia que incluye un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones: la llamada *política deliberativa*. Un modelo que responde al propósito de extender el uso público de la palabra y, con ello, de la razón práctica a las cuestiones que afectan a la buena ordenación de la sociedad. Para que esa deliberación sea legítima debe cumplir tres condiciones: a) que se escuchen todas las voces relevantes; b) que puedan hacerse valer los mejores argumentos y c) que los argumentos se puedan expresar libremente sin ningún tipo de coerción (Velasco, 2003). Estas condiciones ideales no se han dado en ningún momento en el socioespacio de la Ampliación.

Por tanto, no es suficiente, en términos de una gestión democrática del proyecto, que se proponga a referéndum si la ciudadanía está *a favor o en contra de la Ampliación del Canal de Panamá*. Los procesos de participación social en megaproyectos⁵⁹ deben realizarse a lo largo de todas las fases del mismo y, muy especialmente, en las primeras etapas de definición de objetivos (*performance specifications* en Flyvbjerg 2005: 115) y en la de selección de alternativas. La propuesta de una única alternativa sin una discusión previa, amplia y democrática limita los derechos de los ciudadanos panameños a intervenir en un proyecto de tanta influencia social.

⁵⁹ Ver Webbler, 1995.

En los últimos meses, previos a la consulta nacional de octubre, han aparecido en Panamá preocupantes casos de censura y persecución a personas que se han destacado por su oposición al proyecto de la ACP. El informe de COHA cita el cierre de la columna que la periodista Maribel Cuervo tenía desde hace 15 años en el periódico nacional *La Prensa*. Maribel Cuervo se ha significado por sus denuncias contra la corrupción político-económica y por su postura crítica al proyecto de Ampliación. Otro caso de censura y persecución por su oposición al proyecto de Ampliación, lo ha sufrido el coordinador de Pastoral Social Caritas en Panamá Héctor Endara Hill, que fue despedido el 18 de agosto de 2006 de su puesto por el Obispo Auxiliar de la Arquidiócesis de Panamá, Monseñor Pablo Varela, tras más de 20 años de estar al frente de esta institución. Bajo la coordinación de Endara, Cáritas-Panamá se ha destacado por su apoyo a la Coordinadora Campesina Contra los Embalses en su lucha por la defensa de sus tierras que se vieron amenazadas por la alternativa de los tres lagos⁶⁰. Estas medidas tomadas por la jerarquía católica panameña revelan oscuras relaciones entre esta elite religiosa y la económica, así como la capacidad de presión que poseen los promotores de la Ampliación sobre amplios sectores de la sociedad panameña.

Para finalizar este apartado, trataremos el tema de la distribución desigual de los costes y beneficios que pudiera ocasionar la Ampliación. La Comisión Mundial de las Represas (2000) pone extremo énfasis en afirmar que, para la aprobación final de un proyecto, la valoración debería incluir el análisis de la distribución social de los costes y beneficios, de cómo se reparten sus impactos positivos y negativos. Aunque la Ampliación del Canal de Panamá fuese económicamente viable –es decir, que los beneficios económicos netos superasen a los costes- el proyecto podría ser un fracaso social si los impactos positivos y negativos no se distribuyesen de forma equitativa entre el conjunto de la población. Cabe la posibilidad de que una pequeña elite transnacional se apropie de gran parte de los beneficios del proyecto y que, por el contrario, los costes recaigan en el resto de la ciudadanía panameña. Estaríamos ante la conocida privatización de los beneficios y socialización de los costes que caracteriza buena parte de la actuación del capitalismo. Este problema sucede cuando no hay un estado democrático que se encargue de reducir estos desequilibrios que genera un perverso funcionamiento de la economía de mercado.

5.1. PODER Y RIESGOS

Crisis, problema o riesgo, son conceptos culturales (Douglas, 1996) que implican una definición de una situación provocada por un determinado grupo que controla el discurso. Como productos culturales están regidos por el conflicto y, por lo tanto, son términos sujetos a discusión social entre individuos y grupos que buscan controlar los términos y los contenidos del mismo, de su definición y de su objetivización o transformación en una *realidad social no cuestionable*.

⁶⁰Ver documental *Los tres embalses y la lucha campesina. La Ampliación del Canal de Panamá*, (Aledo y Castro, 2005).



En las páginas anteriores, ha aparecido de forma tácita o explícita la variable *desigualdad* que, al entender de muchos científicos y pensadores, está en la base generativa de los problemas y riesgos socioambientales (Painter y Durhan, 1995). Para pensar sobre cómo actúa hemos empleado el ejemplo de los riesgos socioambientales que generaría la construcción de un tercer juego de esclusas como parte del proceso de Ampliación del Canal de Panamá.

Podemos entender desigualdad como el acceso diferencial a los recursos, acceso diferencial que es producto de la distinta posición estructural que los individuos tienen en las escalas sociales. Estos recursos son de carácter ambiental, económico, social, político y cultural. Y ese acceso diferencial está en la base de las estructuras de poder. El poder puede ser definido como la capacidad de que unos hagan lo que otros quieren. Este poder viene determinado por la cantidad de recursos que las personas disponen, y de su capacidad y habilidad de manejarlos dentro del entramado social. El conjunto de individuos que componen una sociedad no forma una masa homogénea sino que está segmentado socialmente; es decir, se divide en grupos sociales con accesos diferenciados a los recursos, con distinto nivel de poder. Esta desigual división de poder hace que unos grupos puedan manejar los recursos con más facilidad y ejercer un mayor control que otros sobre el devenir social; influir y modificar las estructuras en su propio beneficio y dominar el proceso de reproducción social para mantener el estatus quo de forma generacional.

La ACP y el gobierno panameño han definido un discurso cuyo texto principal afirma que el Canal de Panamá quedará obsoleto para el año 2015. De esta forma ha construido un riesgo (la obsolescencia del Canal) que a través del control de diferentes instrumentos pretenden que sea aceptado como una realidad objetiva. No obstante, ese discurso hegemónico es enfrentado a otros discursos alternativos que han conseguido intervenir en lo que se pretendía que fuese un socioespacio acotado y controlado por un reducido grupo de personas.

El Canal de Panamá se enfrenta en la actualidad al desafío de adaptarse y modernizarse ante los rápidos cambios que la economía mundial está experimentando asociados al proceso de globalización y el surgimiento de nuevos gigantes económicos. Pero este proceso de cambio deberá regirse –y éste es el gran reto al que se enfrenta el Canal del Siglo XXI- por las nuevas exigencias de responsabilidad social y ambiental que tienen las grandes empresas y los estados ante su ciudadanía. Por lo tanto, la modernización del Canal requiere también una gestión equitativa y socialmente justa que, como requerimiento ético y político, beneficie al conjunto de la sociedad panameña. En otras palabras, el proceso de mejora, modernización y ampliación del Canal no debiera ser comprendido exclusivamente en términos ingenieriles, económicos o de *management* empresarial. La modernización del Canal requiere que se adapte a las nuevas demandas sociales que se piden a las empresas; que coloque al conjunto de la ciudadanía panameña como principal beneficiario del Canal; que sea capaz de integrar a los ciudadanos panameños y sus necesidades de desarrollo sostenible como objetivos empresariales; y que rompa con un modelo de gestión, heredada de los militares americanos, excesivamente cerrada y exclusionista. Debería entenderse la *Ampliación del Canal* en términos sociales; es decir, ampliar los beneficios que genera el Canal, definitivamente, al conjunto de la sociedad panameña.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVITZ, J. (2001): *Unnatural disasters*. Worldwatch Paper nº 158.
- ACP. Autoridad del Canal de Panamá (2003a): *Estudio de Recopilación y Presentación de Datos Ambientales y Culturales en la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá*. <http://www.pancanal.com/esp/cuenca/rocc/index.html>.
- ACP. Autoridad del Canal de Panamá (2003b): *Estudio de Recopilación y Presentación de Datos Socioeconómicos en la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá*. <http://www.pancanal.com/esp/cuenca/socio-economico/index.html>
- ACP. Autoridad del Canal de Panamá (2006a): *Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá. Proyecto del tercer juego de esclusas*. <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/propuesta/acp-propuesta-de-ampliacion.pdf>
- ACP. Autoridad del Canal de Panamá (2006b): *Propuesta de Ampliación del Canal. Datos relevantes*. <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/propuesta/acp-propuesta-datos-relevantes.pdf>.
- ADAMS, W. (2000) *The Social Impact of Large Dams: Equity and Distribution Issues*, Thematic Review I.1 prepared as an input to the World Commission on Dams, Cape Town, www.dams.org.
- ALEDO, A. (2005): *Todo está en estudio*. En http://www.caritapanama.org/todo_esta_estudio.htm
- ALEDO, A y CASTRO, F. (2005): *Los tres embalses y la lucha campesina. La Ampliación del Canal de Panamá*. Documento audiovisual. Universidad de Alicante – Pastoral Social-Cáritas Panamá. <http://www.panamaprofundo.org/>
- ALEDO, A; GARCIA VERDU, L y PASCUAL, V. (2006): *El canal de la discordia*. Documento audiovisual. Fundación General de la Universidad de Alicante - Pastoral Social-Cáritas Panamá. <http://www.panamaprofundo.org/>
- ALEDO, A y DOMINGEZ, J.A. (2001): *Sociología ambiental*. Granada, Grupo Editorial Universitario.
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BURDGE, R. (2004a): *A community guide to social impact assessment*. Middelton (WD): Social Ecology Press.
- BURDGE, R (2004b): *The Concepts, Process and Methods of Social Impact Assessment*. Middelton (WD): Social Ecology Press.
- CAPRA, F. (1987): *El punto crucial*. Madrid: Integral.
- CASTRO, G. H. (2003): «Panamá: agua y desarrollo en visperas del segundo siglo», en *Tareas*, nº 114 <http://168.96.200.17/ar/libros/tar114/castro.rtf>
- COMISIÓN MUNDIAL DE LAS REPRESAS. (2000) *Represas y Desarrollo*. http://www.dams.org/docs/report/other/wcd_sp.pdf.
- DALMAN, A. (2006): *Expanding the Panama Canal: A Wider Canal or More Governmental Payola?*. Informe preparado para el Consejo de Asuntos Hemisféricos. <http://www.coha.org/2006/08/08/expanding-the-panama-canal-a-wider-canal-or-more-government-payola/>

- DELEAGE, P. (1993): *Historia de la ecología : una ciencia del hombre y de la naturaleza*. Barcelona, Icaria.
- DEL MORAL, L y PEDREGAL, B (2002): «Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales» en *Documentos de Análisis Geográfico*, nº 41; 121-134.
- DEMAJOROVIC, J. (2001): *ociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa*. São Paulo: Senac.
- DOUGLAS, M. (1996): *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- DRYZEC, J.(2000): *Deliberative democracy and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- DURANT,R. (2004): *Environmental governance reconsidered : challenges, choices, and opportunities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- FLYVBJERG, B. (1998): «Habermas and Foucault: thinkers for a civil society?», en *British Journal of Sociology*, vol 49, nº 2, pp: 208-33.
- FLYVBJERG, B (2001): *Making Social Science matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FLYVBJERG, B. (2005) : *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge. Cambridge University Press.
- FONT, J (2003): *Public participation and local governance*. Barcelona: Institut de Ciencies Politiques i Socials.
- FOUCAULT, M (1978): *La arqueología del saber*. Madrid: Siglo XXI.
- FUNTOWICZ, S.O.; RAVETZ, J.R. (1992): «Three Types of Risk Assessment and the Emergence of Post-Normal Science». En KRIMSKY, S.; GOLDING, D. (eds.). *Social Theories of Risk*. Westport: Praeger.
- GANDASEGUI, M. (1999): *El Canal de Panamá en el siglo XXI*.
- GARCIA PERDIGUERO,T (2003): *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*. Barcelona: Anagrama.
- GOMEZ DE LEON, A. (2006): El canal de panamá: su expansión y los aspectos ecologicos. Documento publicado en *Todo sobre la Ampliación del Canal*. <http://ampliacioncanal.epasa.com/ampliacionsite/index.php>
- GUNDERSEN, A. (1995): *The environmental promise of democratic deliberation*. Madison (WI): University of Wisconsin Press.
- HABERMAS, J. (1998): *Facticidad y validez*. Barcelona: Trotta.
- HOLDER, K y REYNOLDS, H. (2004): «Tránsito y carga por el Canal de Panamá: proyección futura», en *Boletín, Incidencia y compromiso*. Panamá: Pastoral Social Cáritas-Panamá.
- LUHMANN, N. (1996): «El futuro como riesgo», en en BERIAIN, J.: *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona.:Anthropos.
- MARTINEZ, ALIER, J (2002): *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- METTE KJAER A (2004): *Governance. Key concepts*. Cambridge: Polity Press.
- MORROS, J y VIDAL, I. (2005): *Responsabilidad Social Corporativa*. Madrid: Fundación Confemetal.

MYERS, N (2005): Environmental refugees: an emergent security issue, ponencia expuesta en 13th Economic Forum, Praga 23-27 de mayo de 2005, en http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf

PAINTER, M. y DURHAM, H. W (1995): *The social causes of environmental destruction in Latin America*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

PASTORAL SOCIAL CARITAS-Panamá. (2002): *Una voz orientadora sobre el problemas de los embalses*. http://www.caritaspanama.org/incidencia/ccce/voz_orientadora.htm

PELLIZZONI, L., (2005): «Private means, public goods. Antinomies of participatory governance in the environmental field», ponencia presentada en *VII Conference of the European Sociological Association*, Turín, 9-12 Sept. 2005.

PNUD (2002). *Informe Nacional de Desarrollo Humano- Panamá*.

REYNOLDS, H. (2003): «La cintura canalera» artículo de opinión en *El panama américa* de 26 de agosto de 2003.

RODRIGUES, J.C. (1985): *The Panama Canal: Its History, Its Political Aspects, and Financial Difficulties*. Nueva York: C. Scribner's sons.

STOKER G. (1998): «Governance as theory: five propositions» en *International Social Science Journal*. UNESCO. Marzo.

TAYLOR, C. (2004): *Social Assessment: Theory, Process and Techniques*. Middlerton (WD): Social Ecology Press..

VELASCO, JC. (2003): *Para leer a Habermas*. Madrid Alianza.

WEBLER, T. (1995): «Right ,discourse in citizen participations», en *Fairness and competence in citizen participation* (O. Renn et. al). Dordrecht: Kluwer.

