

# La autopista de la discordia en Panamá

## *A controversial highway in Panama*

Cecilia BARRERA GAMARRA<sup>1</sup>, ANA FERNÁNDEZ MAÍNEZ<sup>2</sup>, EDUARDO A. CEDAÑO<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Licenciada en Derecho, Universidad Católica Boliviana, La Paz.

<sup>2</sup>Licenciada en Economía, Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>3</sup>Licenciado en Finanzas y Banca, Universidad de Panamá.

Recibido: 18 de febrero de 2003

Aceptado: 7 de abril de 2003

### RESUMEN

El artículo utiliza la metodología cualitativa, conocida como enfoque actores-recursos, para realizar el análisis del conflicto suscitado durante la construcción de la autopista interurbana Corredor Sur, en ciudad capital Panamá. En agosto de 1996, el gobierno adjudica el contrato de concesión administrativa para la construcción a la empresa mexicana Ingenieros Civiles Asociados (ICA), S.A., a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP). En junio de 1998, comienza la construcción del tramo en conflicto al tiempo que los comités de residentes y ONG's inician sus protestas y movilizaciones para evitar su construcción sobre un pedraplén marino, a raíz de los impactos medioambientales que se ocasionarían a la bahía. Las reclamaciones llegaron al Banco Mundial, que condicionó la concesión del préstamo para la construcción a la realización de una nueva evaluación de impacto ambiental. En marzo de 1999, se resuelve el conflicto a favor de los oponentes. El promotor (ICA) modifica el diseño de la obra construyendo sobre pilotes y el director (MOP) cede derechos de propiedad sobre 69 hectáreas como pago compensatorio a favor del primero.

### PALABRAS CLAVE

Metodología  
Actores-  
recursos  
Ciudad capital  
Panamá  
Movilizaciones

### SUMMARY

The article uses the qualitative methodology actors-resources in order to analyse the conflict that arises during the construction of the interurban freeway Corredor Sur, in capital city Panama. In August 1996, the government entrusts the Mexican company, Ingenieros Civiles Asociados (ICA), S.A., through the Ministry of Public Works (MPW), to build the infrastructure. In June 1998, the construction of the section in conflict begins. Resident committees and NGO's initiate their protests and mobilizations to avoid the construction on pedraplen sailor, as a result of the environmental impacts that this design would cause to the bay. The protests reached the World Bank, that conditioned the concession of a loan for the freeway to the accomplishment of a new environmental impact assessment. In March 1999, the opponents succeed: the promoter (ICA) modifies the design, building on piles instead of pedraplen, and the director (MPW) yields property rights on 69 hectares as compensating payment for the former.

### KEY WORDS

Methodology  
Actors-  
resources  
Capital city  
Panama  
Mobilizations

**SUMARIO** 1. Definición del conflicto. 2. Cronología. 3. Análisis de actores. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

## 1. Definición del conflicto

El presente artículo analiza el conflicto generado durante la construcción del Corredor Sur en la Ciudad de Panamá. Este conflicto surge ante la divergencia de opiniones con respecto al diseño del tercer tramo de la autopista que pasa sobre el mar. La empresa constructora, Ingenieros Civiles Asociados, S.A. (ICA), apoyada por el Gobierno, que pretendía llevar a cabo la construcción sobre un relleno marino o pedraplén, encontró la oposición de las ONG's y comunidades de residentes que se decantaban por la construcción sobre pilotes, como finalmente se hizo. De esta manera se logró evitar que un segmento de la bahía de Panamá se convirtiera en un pozo de aguas residuales y materia orgánica.

## 2. Cronología

### *Prolegómenos*

En la década de los noventa, la ciudad de Panamá experimentó un crecimiento de la planta vehicular que coincidió con la falta de recursos del Estado para la inversión en infraestructuras. Esto provocó que se tomara la decisión de adjudicar la construcción de autopistas interurbanas de altas especificaciones a empresas privadas bajo un esquema de concesión administrativa.

Así, en abril de 1995, el Gobierno de Panamá convocó, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la presentación de documentos de precalificación para la construcción de una autopista en la capital del país. La construcción fue adjudicada a la empresa mexicana ICA Panamá, S.A., en diciembre de 1995 y, en enero de 1996, el Estado da a conocer su compromiso de garantizar a ICA la circulación diaria de 15.625 vehículos por un período de 30 años contemplado en los acuerdos<sup>4</sup>.

Los propietarios de las residencias de Punta Paitilla manifestaron su oposición a la ruta propuesta por ICA en una reunión celebrada con el MOP. Como resultado de la misma se elimina el tramo marino que circunvala Punta Paitilla y se reforma el tramo que pasa por Panamá la Vieja, a fin reducir el impacto en el complejo monumental. En marzo de 1996, el MOP e ICA modifican el contrato de ejecución, el cual es firmado en agosto del mismo año.

En mayo de 1997, ICA inicia la construcción de los primeros 13 kilómetros sobre tierra firme que abarca el tramo Tocumen/Costa del Este, concluido en junio de 1999. El diseño original presentado por la empresa constructora ICA para el tramo Costa del Este/Atlapa consistía en la construcción de un relleno o pedraplén sobre el mar con la incorporación de cajones que permitirían el flujo y reflujos de las aguas hacia la orilla de la costa. La concepción del pro-

---

<sup>4</sup> Diario La Prensa, artículo: Cronología del Corredor Sur, Panamá, agosto de 1998.

<sup>5</sup> El tramo en conflicto abarca Costa del Este/Atlapa de 3.4 kilómetros sobre lecho marino, con un viaducto de 2.4 kilómetros y 1.0 de pedraplén. Su construcción se inició en junio de 1998 y se terminó en agosto de 1999. El tramo Atlapa/Punta Pacífica de 1.2 kilómetros en pedraplén marino, se inició en octubre de 1998 y concluyó en noviembre de 1999. Finalmente, el tramo Paitilla/Monumento a las Madres, de 1.5 kilómetros, construido en tierra firme, se inició en octubre de 1998 y se finalizó en febrero del 2000.

yecto bajo este diseño generó la oposición de las ONG's<sup>6</sup> y las asociaciones de residentes que se verían afectados. Se solicitaba que la construcción del tramo sobre el mar se realizara sobre pilotes y no sobre un pedraplén, argumentando que la construcción sobre pedraplén obstruiría la corriente marina este-oeste, esencial para transportar hacia mar afuera las aguas residuales (residenciales e industriales), que se depositan en la Bahía de Panamá sin ningún tipo de tratamiento. Basándose en los informes técnicos realizados por Philip Williams & Associates, Ltd. (PWA), firma consultora en hidrología, contratada por las ONG's para realizar estudios paralelos a los realizados por ICA, se argumentaron por parte de los oponentes al proyecto los siguientes efectos negativos que generaría la construcción sobre pedraplén, además de denunciarse las irregularidades que rodearon el proceso de participación ciudadana<sup>7</sup>:

- Daños a los manglares existentes.
- Acumulación de lodos fecales y aguas negras.
- Incremento de bacterias y materia orgánica suspendida en las cercanías de la costa.
- Aumento en las concentraciones de sulfatos, ácido sulfhídrico y amonio, por la baja concentración de oxígeno en las aguas estancadas.
- Riesgo de posibles inundaciones en época de lluvia.
- Generación de malos olores.

La posición de ICA frente a los cuestionamientos del diseño fue:

- Asegurar que los cajones de drenaje proyectados serán suficientes para permitir el libre flujo de las aguas: vertidas, pluviales y marinas<sup>8</sup> y que,
- Mantener que el pedraplén tiene un coste de 10.5 millones de dólares por km, mientras que los pilotes representan un incremento del mismo de 27.7 millones por km.

Esta divergencia de opiniones genera el conflicto en torno a la construcción del tramo marino y los siguientes interrogantes: *¿Medioambientalmente, qué será mejor, pedraplén o pilotes?, ¿quién tiene la razón, ICA o las ONG's? y ¿cuál es la posición del Gobierno en torno al conflicto?*

### 2.1. Primera Etapa: Confrontación (junio de 1998-noviembre 1998)

En mayo de 1997, ICA inicia la construcción del Corredor Sur en Panamá. Al margen de los problemas que generan las obras<sup>9</sup>, el conflicto medioambiental comienza propiamente en junio de 1998, extendiéndose su primera fase hasta noviembre del mismo año.

---

<sup>6</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y Transparencia Internacional Panamá.

<sup>7</sup> Basado en los informes técnicos elaborados por la firma consultora Philip Williams & Associates Ltd.

<sup>8</sup> Basados en la evaluación de impacto ambiental realizada por la firma consultora Dames & Moore.

<sup>9</sup> Problemas de ruido, seguridad, exceso de tráfico, reubicaciones y compensaciones inadecuadas, consultas defectuosas.

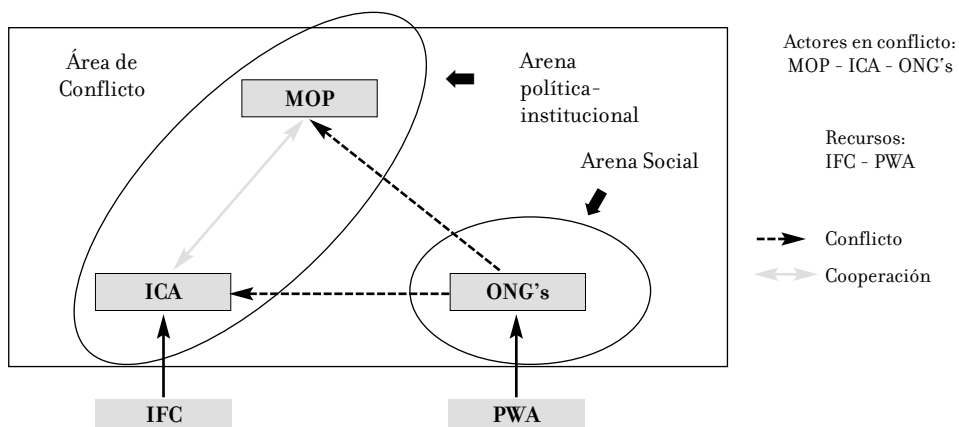
**Cuadro de actores**  
**Primera etapa**

Actores	Roles	Objetivos	Recursos	Estrategias	Resultados
MOP	Director	Proceso	Políticos y legales	Concesión administrativa	Adjudicación del contrato de concesión
ICA	Promotor	Contenido	Económico-Financieros	No negociación	Inicio de la construcción sobre pedraplén
ONG's	Oponente	Específico	Legales y económicos	Movilizaciones, reclamaciones y protestas	Nueva EIA

Las ONG's y los comités de residentes organizan una manifestación en contra de la construcción del Corredor sobre pedraplén. Por otro lado, a falta de respuestas por parte de las autoridades y de la propia empresa, los oponentes contratan los servicios de la firma consultora PWA para revisar los estudios de ingeniería y de impacto ambiental realizados por la firma Dames & Moore a solicitud de ICA. El motivo fue constatar lo que muchos expertos nacionales aseguraron con anterioridad: que el impacto hidrológico del Corredor Sur sería catastrófico para el medio ambiente si la ejecución del mega-proyecto continuaba tal como estaba planeada en el estudio de impacto ambiental.

Por otro lado, el MOP apoya el desarrollo de la obra, y el director de ICA Panamá sostiene que sus acciones se ajustan al marco jurídico del proyecto, el contrato de concesión 70-60 entre el MOP e ICA Panamá, S.A., y que su actuación goza del visto bueno del ministro del ramo.

**Estructura de la red**  
**Primera etapa**



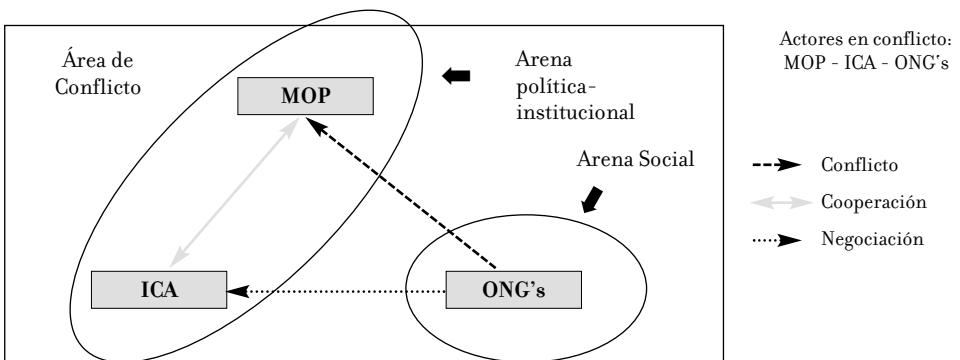
2.2. Segunda Etapa: Negociación (noviembre 1998-marzo 1999)

En este periodo, una delegación de panameños en representación de las ONG's viajó a Washington para persuadir al Banco Mundial (BM) y a la Corporación Financiera Internacional (CFI) de que suspendieran el financiamiento de US\$70 millones para la construcción de la obra. En las reuniones de trabajo las ONG's realizaron los siguientes alegatos: ...no hubo una maqueta que sustente una representación de mediciones de flujo y reflujos.

Segunda etapa

Actores	Roles	Objetivos	Recursos	Estrategias	Resultados
MOP	Director	Proceso	Políticos, legales y administrativos ANAM	Comunicados de Prensa.	Críticas de la sociedad civil, el Gobierno pierde popularidad de cara a las elecciones presidenciales.
ICA	Promotor	Contenido	Económicos y cognitivos	Eludir responsabilidades. Justificar sus acciones con el contrato de concesión.	Obtiene financiación de IFC, condicionando el desembolso a la presentación de una nueva EIA.
ONG's	Oponente	Específico	Legales, técnicos, científicos y económicos	Movilizaciones a Washington, D.C., E.U. Solicitan que se detenga la obra y se construya el tramo marino sobre pilotes. Las protestas en el país continúan.	Remoción temporal del pedraplén y revisión de la obra.

Segunda etapa



jo con el efecto de sedimentación controlado sólo por las olas. No hubo modelo de predicción que incluya el diseño del pedraplen y sus salidas de agua y no hubo estudio de contaminación directa<sup>10</sup>.

Ante esta situación, ICA estimó la posibilidad de construir la carretera sobre pilotes, pero aclara que el cambio en los diseños incrementaría el coste de la inversión en más del doble por kilómetro. Estas presiones ocasionaron que la CFI condicionase el desembolso del préstamo a la presentación de una nueva evaluación de impacto ambiental. Con esta presión, ICA contrató a la firma consultora holandesa, WL Delft Hidraulics, para realizar las nuevas evaluaciones. El MOP, por su parte, expresó que existía una sobreestimación de costes en cuanto al cambio en el diseño de pedraplén a pilotes. A finales de 1998, se creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), aunque la inexistencia de una legislación sobre estudios de impacto ambiental y la poca o nula experiencia técnica en estos temas, puso en evidencia las deficiencias en la aplicación del nuevo orden jurídico-ambiental del país.

### 2.3. Tercera Etapa: Resolución (marzo 1999-agosto 1999)

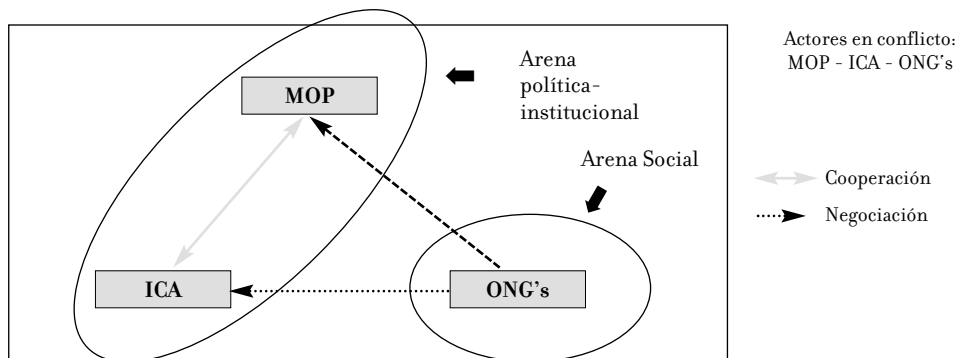
ICA cambió los diseños del tramo marino y construyó sobre pilotes, después de que los nuevos estudios reafirmaran las conclusiones de las opiniones técnicas de las ONG's. Por otro lado, el MOP se reunió con directivos de ICA para negociar las modificaciones del contrato de concesión y otorgarles derechos para realizar rellenos sobre el mar, en compensación por el incremento en los costes de inversión derivados de la construcción sobre pilotes.

#### Tercera etapa

Actores	Roles	Objetivos	Recursos	Estrategias	Resultados
MOP	Director	Proceso	Políticos y económicos	Electoral, concertación con ICA	Leve mejoría en la imagen del gobierno. Inauguración del tramo marino.
ICA	Promotor	Contenido	Técnicos	Concertación con el MOP	Concluye la construcción del tramo marino y obtiene derechos compensatorios.
ONG's	Oponente	Específico	Económicos y sociales	Seguimiento y supervisión de las obras	Logran su objetivo. El tramo marino se construye sobre pilotes en vez de pedraplén.

<sup>10</sup> Diario La Prensa, artículo: *Hay que ponerle un alto al Corredor Sur*, Panamá, diciembre de 1998.

### Tercera etapa



Fuente: Elaborado por el Grupo de Trabajo.

Es importante destacar que estos acontecimientos se dieron en un periodo pre-electoral. En este sentido, la rápida solución del conflicto supondría mejorar la imagen del gobierno y hacerle ganar apoyo político de cara a las elecciones presidenciales, de alcaldes, parlamentarios y representantes de corregimiento, en mayo de 1999<sup>11</sup>.

Finalmente, las ONG's y los comités de residentes están conformes con los objetivos alcanzados por sus acciones en los catorce meses que duró el conflicto.

### 3. Análisis de actores

#### *Ministerio de Obras Públicas (MOP)*

Rol de director con un claro objetivo de proceso durante todo el conflicto: facilitar la construcción de una obra de infraestructura vial que alivie el problema de tráfico y congestión vehicular que sufre la Ciudad de Panamá. Los recursos que utilizan son de tipo político y legal, mediante el contrato de concesión administrativa a ICA Panamá. En la segunda etapa, cuenta, además, con un recurso de tipo administrativo a través de la ANAM, la cual, como autoridad jurídica ambiental, apoya las acciones del MOP. Finalmente, en la etapa de la resolución del conflicto, utiliza recursos económicos, como son los derechos para realizar rellenos sobre el mar otorgados a favor de ICA.

<sup>11</sup> La provincia de Panamá, sede del Distrito Capital, posee un área territorial de 11,887.4 km<sup>2</sup>, en los cuales habitan 1,339,067 personas, de ellos 851,109 pertenecen al rango de electores. Esto representa un 48.7% del total de la población electoral a escala nacional. A su vez, el 50.2% (452,934 personas) de los electores registraron como domicilio el Distrito de Panamá. Estas cifras sugieren que la provincia y el Distrito de Panamá tienen una importancia significativa en los resultados de las elecciones en el país. Panamá elige 103 representantes, el 17.0% del país; 11 alcaldes, el 15.0% del país; y 31 legisladores, que representan el 44.0% de los parlamentarios del país. El presidente es elegido con dos vicepresidentes, por voto directo de los ciudadanos, a una vuelta electoral en base a mayoría simple de votos, mediante postulación partidista, por periodos de cinco años.

#### *Ingenieros Civiles Asociados, Panamá, S.A., ICA*

Rol de promotor, con un objetivo de contenido durante todo el proceso: construir el Corredor Sur. Posee recursos financieros y económicos adquiridos de la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial, con los que lleva a cabo la construcción durante todo el conflicto. En la segunda etapa, utiliza como recursos, para justificar su posición, las condiciones adquiridas en el contrato de concesión administrativa, apoyado, además, en recursos de tipo cognitivo, que son los informes técnicos de la nueva EIA realizados por la empresa WL Delf Hidraulics. En la tercera etapa, utiliza recursos técnicos en el cambio del diseño del tramo marino, para llegar a la concertación con el MOP mediante la obtención del pago compensatorio.

#### *Las ONG's y los grupos de residentes*

Rol de oponente, con un objetivo específico durante todo el conflicto: oponerse a la construcción del tramo marino del Corredor sobre pedraplén. Los recursos con los que cuenta en la primera etapa son legales y económicos, mediante los cuales llevan a cabo continuas movilizaciones y protestas y contratan los servicios técnicos de la firma PWA. En la segunda etapa, utilizan recursos técnicos y científicos (informes de la empresa PWA) con los que apoyan sus reclamaciones. Finalmente, en la tercera etapa, a través de recursos sociales (básicamente manifestaciones de protesta), consiguen su objetivo e instauran una comisión de evaluación y seguimiento para velar por el cumplimiento de los cambios en el proyecto.

#### **4. Conclusiones**

Lo más destacable de este conflicto es la resolución a favor de los oponentes, ONG's y comités de residentes afectados, los que actuaron rápidamente desde el inicio de la construcción de la obra, momento en que la sociedad civil se percató de la magnitud del proyecto y de los impactos ambientales que se iban a generar. Durante el conflicto, éstos se mantienen unidos y sus protestas y movilizaciones ejercen la suficiente presión como para lograr que el Banco Mundial, a través de la Corporación Financiera Internacional, supeditó el segundo desembolso del préstamo para la realización de la obra a una nueva evaluación de impacto ambiental, que sirvió para que el gobierno renegociara por tercera vez las condiciones del contrato de concesión administrativa y el posterior cambio en el diseño: PILOTES EN LUGAR DE PEDRAPLEN.

Es relevante la forma de resolución a la que llegaron el Gobierno de Panamá y la empresa constructora para el cambio en el diseño del proyecto, que se realizó mediante pagos compensatorios en especie, que efectuó el Estado a favor de ICA. Estos constituyen derechos de propiedad sobre 35 hectáreas de terreno firme y posteriores 29 hectáreas para realizar rellenos marinos.

Es importante señalar que, al inicio del conflicto, no existía una autoridad competente en materia de medio ambiente para supervisar este tipo de proyectos. Es por esta razón que la ANAM, creada a mitad del conflicto, y con su consecuente falta de experiencia y normativa general, no fue capaz de proteger el medio ambiente.



## **5. Referencias bibliográficas**

Diario La Prensa, notas de prensa consultadas en noviembre de 2002, Ciudad de Panamá, Panamá.

*www.prensa.com*