

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN

PN-MICI002-2011
INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA
PROGRAMA DE EXPANSIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

PN-L1032

Este documento fue preparado por el Panel de Verificación de la Observancia integrado por Mary Rose Brusewitz, Presidenta del Panel, Mario Epstein y Korinna Horta, miembros del Panel, con el apoyo de Ashley Morse y Julio Patiño, Oficiales de Caso para la Fase de Verificación de la Observancia (MEC/MEC).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

NOTA INFORMATIVA

Según lo establecido en el Plan de Transición (documentos MI-48-1 y MI-48-2) aprobado el 4 de febrero de 2015, la Verificación de la Observancia correspondiente al Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032) se manejaría de conformidad con la Política de Constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (documento GN-1830-49) aprobada en febrero de 2010 por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

En consonancia con lo anterior y con la sección 70 de dicha Política, el presente Informe de Verificación de la Observancia, junto con los comentarios de los Solicitantes y la Administración al borrador del Informe de Verificación de la Observancia, se incluirá en el Registro Público del MICI (www.iadb.org/mici) y se entregará a los Solicitantes en un plazo de veinte (20) días calendario contados a partir de la fecha de su distribución al Directorio Ejecutivo.

ÍNDICE

Apéndices	II
Anexos	II
I. RESUMEN EJECUTIVO	1
II. EL PROYECTO	4
A. Antecedentes: La intervención del BID en Panamá antes del Proyecto.....	4
B. El Proyecto	5
III. LA SOLICITUD	6
A. La Solicitud.....	6
B. Presuntos daños.....	7
IV. RIESGO SÍSMICO	8
A. Presunto daño y vinculación con las Políticas Operativas Pertinentes.....	8
B. Aplicabilidad, requisitos y marco de la política OP-704.....	9
C. Análisis y conclusiones con respecto al riesgo sísmico	9
D. Efectos adversos sustanciales para los Solicitantes	13
E. Recomendaciones en relación con el riesgo sísmico.....	13
V. RIESGO DE DISPONIBILIDAD DE AGUA	14
A. Presuntos daños y vinculación con las Políticas Operativas Pertinentes	14
B. Antecedentes	15
C. Organización de la investigación acerca de la disponibilidad de agua	18
D. Análisis y conclusiones sobre las proyecciones hídricas y la sostenibilidad a largo plazo	19
E. Evaluación de la Situación en la Cuenca Occidental	27

Apéndices	
Apéndice I	Reseña general del MICI y de la Verificación de la Observancia
Apéndice II	Proceso de Verificación de la Observancia para la Investigación
Apéndice III	Información de Base sobre la Política OP-704, Orientación y Requisitos
Apéndice IV	Cronograma
Apéndice V	Cuadros de Disponibilidad y Demanda de Agua

Anexos	
Anexo I	Comentarios de la Administración al borrador del Informe de Verificación de la Observancia
Anexo II	Comentarios de los Solicitantes al borrador del Informe de Verificación de la Observancia

AGRADECIMIENTOS

En la preparación de este Informe de Verificación de la Observancia, el Panel aprovechó las contribuciones de numerosos interesados directos y se benefició en gran medida de la diversidad de perspectivas y opiniones aportadas por ellos.

El Panel desea agradecer a la Representante, los Solicitantes y otros miembros de las comunidades que se reunieron con representantes del Panel en la Cuenca Occidental.

También transmitimos nuestra gratitud y reconocimiento a la ACP por la abundante información que suministró al Panel durante sus misiones a Panamá y después de ellas.

El Panel manifiesta su agradecimiento al Directorio Ejecutivo del BID y en especial al Director Ejecutivo Suplente por Panamá y Venezuela, por su apoyo y sus valiosos aportes.

Nuestra gratitud se extiende a la Administración del BID por su interacción constructiva con el Panel, así como por su ayuda en la obtención de documentación y el suministro de información al Panel, y por el tiempo que empleó en reunirse con el Panel y el personal para responder a preguntas y para examinar y comentar el borrador del Informe de Verificación de la Observancia.

El Panel agradece la excelente colaboración prestada por nuestros mecanismos asociados de rendición de cuentas en el Banco Europeo de Inversiones, el Banco del Japón para la Cooperación Internacional y la Corporación Financiera Internacional.

Finalmente, el Panel quisiera expresar su gratitud a la Secretaría del MICI por su valioso apoyo a esta investigación.

GLOSARIO

Los términos empleados en este Informe de Verificación de la Observancia para los que no se dé una definición distinta se usan con el significado que se les asigna en la Política del MICI (documento GN-1830-49), aprobada en febrero de 2010 por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
Administración	Administración del Banco Interamericano de Desarrollo
Agua para consumo humano	Incluye todo uso de recursos hídricos —industrial, agrícola, para beber u otros— por parte de la población; excluye el agua necesaria para el funcionamiento del Canal
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá
Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
Beneficios de Desarrollo	Entre los objetivos específicos de la política OP-703 está el de “potenciar la generación de <i>beneficios de desarrollo</i> de largo plazo para los países miembros, a través de resultados y metas de sostenibilidad ambiental en todas las operaciones y actividades del Banco y a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental de los países miembros prestatarios”. Los programas públicos financiados con ingresos generados por el Canal de Panamá, que tienen importancia manifiesta para los Solicitantes y benefician de un modo general al pueblo panameño, pueden considerarse como uno de estos “beneficios de desarrollo”
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Canal de Panamá Ampliado	(i) La construcción de dos nuevas esclusas más grandes para el Canal de Panamá, (ii) la excavación de 6,1 km del cauce de acceso del Pacífico, (iii) la profundización de los cauces de navegación y (iv) la elevación del lago Gatún
CICH	Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá
Cuenca Hidrográfica del Canal	“Área geográfica cuyas aguas, superficiales y subterráneas, fluyen hacia el canal o son vertidas en éste, así como en sus embalses y lagos”

Cuenca Occidental	Los ríos Coclé del Norte, Toabré, Caño Sucio e Indio, y sus cuencas hidrográficas
Cuenca Oriental	Los lagos Gatún, Alajuela y Miraflores
Directiva A.2	Directiva A.2 de la política OP-704
Directiva B.4	Directiva B.4 de la política OP-703
Directiva B.6	Directiva B.6 de la política OP-703
Directorio	Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo
Directrices	Directrices de la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres, OP-704
Disponibilidad de Agua Proyectada	Volumen de agua que según las proyecciones estará disponible en la Cuenca Hidrográfica del Canal con las Opciones Hídricas finalmente seleccionadas para la ampliación del Canal de Panamá
EAS	Estrategia Ambiental y Social del Programa de Expansión del Canal de Panamá, PN-L1032
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto
ENOS	El Niño-Oscilación del Sur
Equipo de Proyecto	Equipo del Banco Interamericano de Desarrollo a cargo del Programa de Expansión del Canal de Panamá, PN-L1032
ERM	Environmental Resources Management
Estrategia	Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, aprobada por el Banco en 2000
Estudio de Reconocimiento	Estudio hidrológico realizado en 1999 por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos con el propósito de identificar recursos hídricos alternativos para su uso potencial en las operaciones del Canal de Panamá
Filtro de Política de Salvaguardias	Filtro de Política de Salvaguardias Ambientales y Sociales
GUPC	Consortio Grupo Unidos por el Canal S.A.
IFC	Corporación Financiera Internacional
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social del Programa de Expansión del Canal de Panamá, PN-L1032

JBIC	Banco del Japón para la Cooperación Internacional
Ley 19	Ley 19 de 1997 aprobada por la Asamblea Nacional de Panamá, que estableció la responsabilidad de la ACP sobre el manejo, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos en la Cuenca Hidrográfica del Canal
Ley 28	Ley 28 de 2006 aprobada por la Asamblea Nacional de Panamá, que prohíbe expresamente la construcción de embalses para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado
Ley 44	Ley 44 del 30 de agosto de 1999 aprobada por la Asamblea Legislativa de Panamá, que amplió en más de 2.000 km ² la jurisdicción de la ACP
Margen de Seguridad	Relación entre el suministro y la demanda de agua para el Canal de Panamá Ampliado y para consumo humano
Margen de Seguridad del Plan Maestro	Exceso proyectado de agua disponible a partir de recursos pertinentes después de satisfacer las necesidades tanto para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado como para el consumo humano (3,2 esclusajes/día en 2025)
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
Misión de Diciembre	Misión a Panamá llevada a cabo por un miembro del Panel y un oficial de casos los días 28 y 29 de diciembre de 2013
Misión de Septiembre	Misión a Panamá llevada a cabo por el Panel entre el 15 y el 21 de septiembre de 2013
Misiones	Misión de Septiembre de 2013 y Misión de Diciembre de 2013
OP-703	Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias
OP-704	Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres
OP-765	Política sobre Pueblos Indígenas
Opciones de Ampliación	Opciones para la ampliación y modernización del conjunto existente de esclusas del Canal de Panamá
Opciones Hídricas	Opciones para abastecer las necesidades hídricas para las opciones de ampliación
Organismo Ejecutor	Autoridad del Canal de Panamá
Plan Maestro	Plan Maestro de la ACP para el Canal de Panamá

Política del MICI	Política de Constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (documento GN-1830-49), aprobada el 17 de febrero de 2010
Políticas Operativas Pertinentes	Políticas operativas pertinentes del Banco Interamericano de Desarrollo.
Prestamistas del Proyecto	Banco Interamericano de Desarrollo, Banco del Japón para la Cooperación Internacional, Banco Europeo de Inversiones, Corporación Financiera Internacional y Corporación Andina de Fomento (CAF) del Banco de Desarrollo de América Latina
Préstamo	Préstamo sin garantía soberana de US\$400 millones otorgado por el Banco a la ACP
Prestatario	ACP
Proyecto	Programa de Expansión del Canal de Panamá, PN-L1032
Proyecto de Actividades Prioritarias	Proyecto de Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá
Representante	Señora Leila Shelton en calidad de Representante de Alianza Pro Panamá
Solicitantes	Señora Shelton, Colectivo Voces Ecológicas, Comité ProDefensa del Lago Gatún y Alianza Pro Panamá
Términos de Referencia	Recomendación de Efectuar una Verificación de la Observancia y Términos de Referencia para la Investigación

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (el Directorio) aprobó el 12 de septiembre de 2013 una investigación de Verificación de la Observancia del Programa de Expansión del Canal de Panamá PN-L1032 (el Proyecto). El presente Informe de Verificación de la Observancia (el Informe), que se elaboró con arreglo a la Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) aprobada el 17 de febrero de 2010, es producto de dicha investigación¹. La Verificación de la Observancia estuvo a cargo de un Panel integrado por la Presidenta del Panel y dos miembros del mismo, y contó con el apoyo de otros funcionarios del MICI². Una Verificación de la Observancia es un proceso de comprobación de hechos. Su propósito es evaluar el cumplimiento por el Banco Interamericano de Desarrollo (el Banco o el BID) de sus Políticas Operativas Pertinentes. Al realizar una Verificación de la Observancia y elaborar un Informe de Verificación de la Observancia, el Panel no emite juicio alguno sobre las acciones de ninguna parte que no sea el Banco. El objetivo de una Verificación de la Observancia es determinar si (y, en tal caso, de qué modo) una acción u omisión cualquiera del Banco en relación con el Proyecto ha resultado en la inobservancia de las Políticas Operativas Pertinentes, y si se han generado o podrían generarse efectos adversos directos y sustanciales (potenciales o reales) para los Solicitantes. La Recomendación de Efectuar una Verificación de la Observancia y Términos de Referencia para la Investigación (conjuntamente, los Términos de Referencia), tal como fue aprobada por el Directorio, definía un alcance específico para esta Verificación de la Observancia. Según se estipulaba en los Términos de Referencia, el Panel debía evaluar las inquietudes de los Solicitantes referentes a los riesgos sísmicos y de disponibilidad de agua, no a la intrusión salina, aspecto cuyo análisis se encomendó al Mecanismo de Reclamaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El Apéndice I de este Informe brinda información sobre el MICI y el proceso de Verificación de la Observancia en general. Por su parte, el Apéndice II presenta información sobre el proceso de Verificación de la Observancia para esta investigación, el alcance de la Verificación de la Observancia, las Misiones, la metodología empleada en la Verificación de la Observancia y la colaboración entre el Panel y otros mecanismos independientes de rendición de cuentas.

Principales conclusiones en relación con el riesgo sísmico

- 1.2 En lo que respecta al riesgo sísmico potencial asociado al Proyecto, el Panel concluye que el Banco no dio cumplimiento a la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704). El Panel constata que la política OP-704 era aplicable al Proyecto pero, pese a las amplias pesquisas e indagaciones realizadas, no pudo hallar prueba de que el Banco aplicara la política OP-704. El Panel halló abundantes indicios de que, al momento de la preparación del Proyecto, el riesgo sísmico era un factor de riesgo identificado en la zona del Proyecto. Según indica la investigación del Panel, el Banco recibió informes de expertos alusivos a este factor de riesgo. Sin embargo, el Panel no pudo hallar prueba de que el propio

¹ El presente Informe se elaboró de conformidad con la Política del MICI. La Solicitud se presentó con arreglo y sujeción a la Política del MICI. El Informe incluye un glosario con la definición de algunos términos usados en él.

² La Presidenta del Panel es Mary Rose Brusewitz; los otros dos miembros del Panel son Korinna Horta y Mario Epstein.

Banco, basándose en opiniones de expertos o en otros elementos, evaluara dicho riesgo y lo documentara en beneficio del Directorio y del público, lo que incluye a los Solicitantes, así como las eventuales medidas adoptadas por el Banco para satisfacer los requisitos de la política OP-704 con relación al riesgo sísmico³. El Panel no ha investigado ni emite conclusión alguna sobre si el Proyecto, tal como se ha diseñado o construido, es en sí vulnerable al riesgo sísmico o lo exacerba.

- 1.3 La omisión por el Banco en cuanto a la adopción de medidas para cumplir la política OP-704 causó a los Solicitantes un daño manifestado en el temor de que el Proyecto pueda ser vulnerable al riesgo sísmico o exacerbar dicho riesgo. El daño se deriva de la falta de información acerca de las evaluaciones y conclusiones del Banco relativas al riesgo sísmico y los eventuales planes de contingencia o medidas de gestión y mitigación del riesgo de desastres que se han adoptado o se adoptarían en el caso de que el Proyecto se viera amenazado por la actividad sísmica⁴.

Recomendación relacionadas con el riesgo sísmico

- 1.4 El Panel recomienda que el Directorio inste a la Administración a realizar una evaluación del riesgo sísmico (y quizá otros posibles desastres naturales) en la zona del Proyecto, formular una conclusión sobre la vulnerabilidad del Proyecto a dicho riesgo y asignar una clasificación con arreglo a la política OP-704. Si la clasificación así lo justifica, el Banco debe pedir al Prestatario que articule planes de acción o medidas de mitigación de índole específica para el Proyecto, o bien analizar cualesquiera medidas de ese tipo que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) pueda haber adoptado, a fin de determinar su conformidad con la política OP-704. Estas acciones han de documentarse debidamente y divulgarse al público de modo tal que los Solicitantes y el público tengan conocimiento de las evaluaciones del Banco y de toda acción pertinente en relación con el riesgo sísmico en el Proyecto.

Riesgo de disponibilidad de agua

- 1.5 El análisis del riesgo de disponibilidad de agua implicó dos grandes grupos de consideraciones. El primero tiene que ver con las inquietudes de los Solicitantes sobre la existencia de suficiente agua para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado (según se define en la Sección II, Parte B) y para consumo humano, y guarda relación con el cumplimiento por parte del Banco de su Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) y su objetivo de sostenibilidad a largo plazo. El segundo tiene que ver con las inquietudes de los Solicitantes referentes a la denominada Cuenca Occidental (según se define en la Sección V, Parte B) y el cumplimiento por el Banco de la política OP-703 y la Política sobre Pueblos Indígenas (OP-765) en lo que atañe a la necesidad de consultar a las partes afectadas.

³ Los principales informes ambientales elaborados por el Banco no contienen ninguna evaluación sobre la clasificación asignada al Proyecto en términos del riesgo de desastres con arreglo a la política OP-704, ni ningún indicio claro de que se haya formulado o se prevea formular algún tipo de medidas de mitigación para afrontar este riesgo.

⁴ También podrían generarse potenciales daños o efectos adversos sustanciales para los Solicitantes en caso de que la actividad sísmica afectara al Proyecto sin que el Banco hubiera comprobado y documentado cabalmente la articulación de medidas de mitigación y planes de contingencia para la operación del Proyecto. El Panel considera que retrasar la elaboración de planes de contingencia hasta justo antes de la entrada en operación de un proyecto, cuando el proyecto se ha completado o está a punto de completarse, podría generar una situación en que quizá las partes descubran demasiado tarde que la implantación de un plan de contingencia adecuado no es viable.

Principales conclusiones relativas a las proyecciones hídricas y la sostenibilidad a largo plazo

- 1.6 El Panel concluye que el Banco identificó la disponibilidad de agua como el principal riesgo del Proyecto y citó otros factores clave de riesgo que podrían afectar dicha disponibilidad. No obstante, el Banco no emprendió un análisis suficientemente riguroso de las proyecciones hídricas para fundamentar su conclusión de que habría suficiente agua para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y para consumo humano.
- 1.7 Concretamente, el Panel no pudo hallar prueba de que el Banco haya aplicado un nivel apropiado de análisis sobre la idoneidad del “Margen de Seguridad” (relación entre el suministro y la demanda de agua para el Canal de Panamá Ampliado y para consumo humano) proyectado por la ACP, o haya analizado si la decisión de la ACP de proporcionar en el Plan Maestro (según se define en la Sección V, Parte B) proyecciones hídricas sólo hasta el año 2025 tenía un alcance suficiente. El Panel pudo observar discrepancias en las hipótesis del Plan Maestro y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) sobre suministro y demanda de agua, pero no encontró prueba de que el Banco notara tales discrepancias ni de que analizara y determinara en definitiva la idoneidad de una u otra. Por lo tanto, el Panel constata que las conclusiones del Banco acerca de la disponibilidad de agua no estaban debidamente fundamentadas, por lo que el Directorio recibió información inadecuada sobre un importante riesgo del Proyecto.
- 1.8 En suma, el Panel constata que el Banco no dio cumplimiento a la política OP-703, ya que no demostró que el Proyecto tuviera una probabilidad razonable de cumplir el objetivo general de sostenibilidad a largo plazo enunciado en dicha política. La inobservancia por el Banco de la política OP-703 podría causar un daño potencial a los Solicitantes en caso de que una merma en la disponibilidad de agua llevara al Canal de Panamá a reducir o suspender sus operaciones, lo que podría acarrear la pérdida de los Beneficios de Desarrollo (según se define en la Sección IV, Parte A) previstos del Proyecto. Además, si llegaran a precisarse otros recursos hídricos para atender a la demanda del Canal de Panamá Ampliado, el entorno natural podría sufrir un deterioro adicional de no tomarse medidas adecuadas de mitigación.

Recomendación relacionada con las proyecciones hídricas y la sostenibilidad a largo plazo

- 1.9 El Panel recomienda que el Directorio inste al Equipo de Proyecto a revisar las proyecciones de suministro y demanda de agua, lo que incluye considerar plazos más allá del año 2025 de tal manera que se satisfagan razonablemente las normas de la política OP-703 y se tomen en cuenta los riesgos identificados. La evaluación del Banco o las medidas adoptadas para llevar a la práctica esa recomendación habrán de documentarse debidamente y divulgarse al público, a fin de que el cumplimiento por el Banco de la política OP-703 en lo relativo a la disponibilidad de agua se ponga en conocimiento de los Solicitantes y del público. Además, el Panel recomienda que el Banco haga un atento seguimiento del Proyecto para asegurar la observancia de las Políticas Operativas Pertinentes aplicables, en particular si los recursos hídricos llegan a ser insuficientes en el futuro.

Evaluación de la situación en la Cuenca Occidental

- 1.10 Conforme a lo dispuesto en los Términos de Referencia, el Panel examinó si (i) en aras del cumplimiento de sus Políticas Operativas Pertinentes, el Banco debería haber pedido a la ACP que realizara consultas con las comunidades de la Cuenca Occidental y (ii) cabe establecer un vínculo entre las acciones u omisiones del Banco y los daños reales o potenciales aducidos por los Solicitantes. Tras evaluar estas consideraciones en el contexto del diseño final del Proyecto como fue aprobado por el Directorio —que fue un diseño posterior a la decisión de 2006 de retirar la Cuenca Occidental de la jurisdicción de la ACP y a la aprobación ulterior de la Ley 28 de 2006 en la que se prohíbe expresamente la construcción de embalses para las operaciones del Canal de Panamá Ampliado—, el Panel no concluyó que se hubiera dado un incumplimiento de las políticas OP-703 u OP-765 en lo que respecta a las consultas.
- 1.11 Si bien no se constató un incumplimiento en este ámbito, el Panel tiene sólidos indicios de que persisten los problemas sociales en la Cuenca Occidental descritos en la Sección V, Parte A. Entre 1999 y 2006, la Cuenca Occidental estuvo bajo jurisdicción de la ACP y se llevaron a cabo actividades preparatorias (como la demarcación del emplazamiento previsto de los embalses)⁵. El Panel ha sido informado de que las señales de demarcación de los embalses se mantienen en pie y ha observado que, en parte por la continua presencia de dichas señales, los Solicitantes de la Cuenca Occidental permanecen preocupados por su futuro. Aunque estas inquietudes puedan estar desligadas de las acciones u omisiones del Banco respecto del Proyecto, quizá convendría que el Directorio considere si, especialmente en vista de su vinculación histórica a los sucesos que afectan a la Cuenca Occidental, el Banco podría aunar esfuerzos con la ACP y otros interesados a fin de articular una estrategia concreta de comunicación para compartir con las comunidades de la Cuenca Occidental información sobre el Proyecto, lo que incluiría explicar la decisión de eliminar a la Cuenca Occidental como fuente de agua para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado. Una medida específica que podría tener un fuerte impacto simbólico sería el apoyo por parte del Banco a la retirada de las señales de demarcación hidrológica⁶. El Panel también recomienda que el Banco se asegure de que las Políticas Operativas Pertinentes se apliquen plenamente, al menos hasta que se complete el reembolso del Préstamo, en caso de que más adelante se requiera el acceso a los recursos hídricos de la Cuenca Occidental o de otras fuentes.

II. EL PROYECTO

A. Antecedentes: La intervención del BID en Panamá antes del Proyecto

- 2.1 Durante más de 100 años el Canal de Panamá ha hecho posible el tránsito de embarcaciones entre los océanos Atlántico y Pacífico (el Canal de Panamá o el Canal). El Proyecto apoya una ampliación del Canal. El Banco ha participado de

⁵ La finalidad de tales actividades era adelantar preparativos de modo que la ACP pudiera acceder a los recursos hídricos de esa zona para abastecer el Canal de Panamá ampliado. La documentación relativa a anteriores proyectos del BID en la Cuenca Occidental puso claramente de relieve agudos problemas sociales, entre ellos la ansiedad de las comunidades de la región ante un eventual desplazamiento involuntario.

⁶ Esta medida podría mitigar la ansiedad generalizada que aún hoy experimentan los miembros de las comunidades locales, quienes viven con el temor constante de ser desarraigados.

tiempo atrás en la evaluación y el desarrollo de opciones para ampliar el Canal. En 1993, el BID financió la realización de estudios ambientales y sociales para la conservación de recursos de la Cuenca Hidrográfica del Canal y zonas aledañas mediante un proyecto de cooperación técnica⁷. A ello se sumaron la asistencia a la creación de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), en 1999, y el apoyo a la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CICH) en 2000⁸. También en 2000, el Banco asistió a la ACP en la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible para la Cuenca Hidrográfica del Canal, que a la sazón comprendía la región conocida como Cuenca Occidental⁹. Dicha estrategia incluía un amplio programa de extensión comunitaria en preparación a la ampliación del Canal¹⁰. En 2005, el Banco aprobó el proyecto Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (Proyecto de Actividades Prioritarias) para contribuir a la gestión integrada de la Cuenca Hidrográfica del Canal, que entonces todavía incluía la Cuenca Occidental. En 2007, el Banco otorgó un préstamo de US\$10 millones para respaldar la creación de capacidades de la ANAM y los gobiernos locales con miras a responder a los desafíos de gestión ambiental¹¹.

B. El Proyecto

2.2 A mediados de 2007, el BID inició los preparativos concretos para participar en el cofinanciamiento de la ampliación propuesta del Canal de Panamá. El 12 de octubre de 2007, el equipo de la Administración del BID asignado al Proyecto (el Equipo de Proyecto o la Administración) presentó la Estrategia Ambiental y Social (EAS) al Grupo de Revisión Ambiental y Social del Banco. El Proyecto se clasificó en la categoría A (alto riesgo)¹² en virtud de la política OP-703 del BID. Tras un análisis adicional de debida diligencia, el Banco completó el 23 de septiembre de 2008 el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) del Proyecto. El 8 de octubre de 2008, el Directorio aprobó el Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032), un préstamo sin garantía soberana otorgado a la ACP por valor de US\$400 millones (el Préstamo), esto es, alrededor del 7,6% del monto total de US\$5.250 millones que a la sazón se estimaba necesario para la ampliación del Canal¹³.

⁷ Propuesta de préstamo PN-0066, Estudios de la Región Interoceánica (778/OC-PN).

⁸ Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032), septiembre de 2008, disponible [en este enlace](#).

⁹ La Cuenca Hidrográfica del Canal se define más adelante en la Sección V, Parte B.

¹⁰ Plan de Operaciones, Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (ATN/JF-7196-PN), disponible [en este enlace](#). Para obtener más información sobre esta estrategia, véase la Sección V, Parte B.

¹¹ Propuesta de préstamo, Modernización de la Gestión Ambiental para la Competitividad (PN-L1013), disponible [en este enlace](#).

¹² La razón aducida para esta clasificación era que por su magnitud el Programa de Expansión tiene potencial para causar considerables efectos adversos ambientales e impactos sociales conexos. Véase la Estrategia Ambiental y Social (EAS), Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032), párrafo 4.37, disponible [en este enlace](#).

¹³ De acuerdo con la Política de Acceso a Información (OP-102) del Banco, se aplican excepciones que limitan la capacidad del Banco para divulgar información acerca del Proyecto. La información relativa a operaciones sin garantía soberana no se divulgará, con las siguientes salvedades: síntesis inicial del proyecto, estrategia ambiental y social, evaluación de impacto ambiental, análisis ambiental estratégico, análisis ambiental, informe de gestión ambiental y social, resumen de proyectos aprobados e información que el respectivo prestatario haya consentido expresamente en divulgar. Véase la Política de Acceso a Información (OP-102), párrafo 4.1 (j), 2010. Los requisitos de confidencialidad para operaciones sin garantía soberana se aplican igualmente a todos los documentos producidos por el Panel.

- 2.3 Además del BID, también el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, antes Corporación Andina de Fomento), el Banco del Japón para la Cooperación Internacional (JBIC), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Corporación Financiera Internacional (IFC), conjuntamente los Prestamistas del Proyecto, otorgaron financiamiento a la ACP para la ampliación del Canal.
- 2.4 La ACP (el Prestatario, el Organismo Ejecutor o el Cliente) es una entidad jurídica autónoma creada en Panamá en 1997 en virtud de un mandato constitucional y de la Ley 19 del 11 de junio de 1997 (Ley 19). La ACP es de propiedad plena del gobierno panameño y responsable única de la operación, administración, gestión, conservación, mantenimiento y modernización del Canal¹⁴, así como del manejo de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal para suministrar agua destinada al consumo humano, la generación de energía y el funcionamiento del Canal¹⁵.
- 2.5 Los recursos del Préstamo se asignaron a cuatro componentes: la construcción de dos nuevos complejos de esclusas de mayor tamaño; la excavación de 6,1 km de un nuevo cauce de acceso del Pacífico; la ampliación y profundización de los cauces de navegación, y la elevación del lago Gatún. Tales componentes se denominan conjuntamente en este Informe el Canal de Panamá Ampliado¹⁶.
- 2.6 El Préstamo se había desembolsado íntegramente al 30 de julio de 2013, y para febrero de 2014 se habían desembolsado en su totalidad los préstamos de todos los Prestamistas del Proyecto. La construcción del Canal de Panamá Ampliado sufrió retrasos ocasionados, entre otras cosas, por un conflicto contractual entre la ACP y el Contratista Principal¹⁷. De acuerdo con el sitio virtual de la ACP¹⁸, al 31 de mayo de 2015 el Proyecto se había completado en un 89%.

III. LA SOLICITUD

C. La Solicitud

- 3.1 El 10 de octubre de 2011, la señora Leila Shelton, Directora del Comité ProDefensa del Lago Gatún (un colectivo que agrupa a científicos y otros miembros de la sociedad) presentó al MICI una Solicitud relativa al Proyecto.
- 3.2 El 20 de octubre de 2011, el MICI recibió una comunicación escrita de representantes del Colectivo Voces Ecológicas, una asociación de ONG panameñas, en la cual reconocían a la señora Shelton como representante de

¹⁴ El Canal de Panamá fue administrado por la Compañía del Canal de Panamá hasta 1979, y por la Comisión del Canal de Panamá entre 1979 y 1999. La Autoridad del Canal de Panamá ha administrado el Canal desde 1999 hasta el presente.

¹⁵ Artículo 4 de la Ley No. 19 del 11 de junio de 1997, Asamblea Legislativa de Panamá.

¹⁶ La ACP llevó a cabo un proceso de licitación pública internacional para el diseño y la construcción de las esclusas, compuertas y válvulas para el Canal de Panamá Ampliado. Las obras se adjudicaron al consorcio Grupo Unidos por el Canal S.A. (el Contratista Principal) en enero de 2012.

¹⁷ Comunicado de prensa de la ACP, 19 de enero de 2014, disponible [en este enlace](#).

¹⁸ El sitio virtual de la ampliación del Canal de Panamá puede consultarse [en este enlace](#).

Alianza Pro Panamá¹⁹ (la Representante) y reiteraban las inquietudes formuladas en la Solicitud²⁰. En este Informe, el término “Solicitantes” se refiere tanto a la señora Shelton como a los miembros de las ONG Colectivo Voces Ecológicas, Comité ProDefensa del Lago Gatún y Alianza Pro Panamá.

- 3.3 El 18 de enero de 2013, la Representante presentó información complementaria en la que describía el daño sustancial y directo que los Solicitantes habían experimentado o podrían experimentar, y aducía que dicho daño podría derivarse del incumplimiento por parte del Banco de determinadas Políticas Operativas Pertinentes.

D. Presuntos daños

- 3.4 Los Solicitantes expresaron cuatro grandes grupos de inquietudes en relación con el Proyecto y sus impactos potenciales:
- a. el riesgo sísmico y su impacto potencial sobre el Canal de Panamá y las zonas aledañas;
 - b. los altos niveles de intrusión salina en el lago Gatún, que podrían incidir en el acceso de la población a agua potable;
 - c. los impactos sobre la biodiversidad debidos a la intrusión adicional de agua salada y al aumento de la migración de especies entre los océanos Atlántico y Pacífico, y
 - d. la disponibilidad de agua suficiente para operar las esclusas y el riesgo de escasez del recurso hídrico para otros usos durante la operación del Proyecto. En conexión con lo anterior surgió la inquietud de que, ante una reducción en el suministro de agua, la Cuenca Hidrográfica del Canal podría nuevamente ampliarse a la Cuenca Occidental, poniendo en riesgo los medios de subsistencia de las comunidades locales.
- 3.5 De acuerdo con los Términos de Referencia, el Panel sólo debía evaluar las inquietudes de los Solicitantes referentes a los riesgos sísmicos y de disponibilidad de agua, no a la intrusión salina, aspecto cuyo análisis se encomendó al Mecanismo de Reclamaciones del BEI.
- 3.6 Las reclamaciones de los Solicitantes tienen que ver principalmente con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704) y la Política sobre Pueblos Indígenas (OP-765).

¹⁹ Alianza Pro Panamá es una coalición que agrupa a ciudadanos panameños, organizaciones panameñas y organizaciones que forman parte de la comunidad internacional, e incluye específicamente los siguientes colectivos: Unión Campesina Panameña; Frente Campesino contra los Embalses y la Minería de Coclé y Colón; Frente Campesino Colonense; Organización Campesina Coclesana 15 de mayo; Unión Indígena y Campesina; Coordinadora para la Defensa de Tierras y Aguas; Asociación Pro Defensa de las Cuencas Hidrográficas; Frente de Resistencia Coclesano, y Coordinadora Campesina por la Vida.

²⁰ La Política del MICI dispone en la Parte B, Sección 30, que “podrá presentarse una Solicitud a través de un representante que se encuentre en el país anfitrión del proyecto o en otro país, a condición de que en dicha Solicitud se identifique a la persona o las personas en cuyo nombre actúa el representante y se suministre prueba de la autoridad de éste para representarlas.” En la Parte A, Sección 27 de la Política del MICI se define “Solicitud” como “cualquier comunicación dirigida por un Solicitante en relación con la presente Política.” Al momento de la elegibilidad, la Ombudsperson de Proyectos y el Presidente del Panel determinaron que la situación de la señora Shelton como “representante” de los Solicitantes estaba debidamente establecida.

IV. RIESGO SÍSMICO

A. Presunto daño y vinculación con las Políticas Operativas Pertinentes

Contexto y presuntos daños

- 4.1 Para cuando el Directorio aprobó el Proyecto en 2008, el pasado sísmico de Panamá había sido reseñado en numerosas fuentes fiables —entre ellas varios informes elaborados por o para la ACP, así como un informe encargado por los Prestamistas del Proyecto a un experto independiente—, todas las cuales destacaban este riesgo²¹. Por consiguiente, el riesgo sísmico era (y es) un factor a tener en cuenta para la zona del Proyecto²².
- 4.2 Las inquietudes de los Solicitantes con respecto al riesgo sísmico llevan a preguntarse si el Banco identificó debidamente los riesgos asociados al Canal de Panamá Ampliado por causa de fenómenos sísmicos, como terremotos; y si el Banco pidió al Organismo Ejecutor que se adoptaran las medidas apropiadas de mitigación y contingencia en relación con la operación del Proyecto para reducir estos riesgos hasta niveles aceptables²³.
- 4.3 Los daños reales o potenciales alegados por los Solicitantes incluyen daños potenciales para la vida y la propiedad y el temor de que, en una zona de conocida actividad sísmica, los nuevos elementos de infraestructura puedan agudizar el riesgo ya presente de que se generen tales daños. Asimismo, los Solicitantes sostienen que podrían verse potencialmente afectados si la actividad sísmica incidiera de forma adversa en el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y, por ende, las operaciones del Canal se redujeran o suspendieran. Los ingresos del Canal son importantes para Panamá, y los Solicitantes temen que su disminución pueda tener múltiples consecuencias adversas, como la contracción de los recursos gubernamentales para programas públicos, entre otras importantes asignaciones de recursos que benefician al pueblo panameño. Si los efectos de una fuerte contracción de dichos ingresos hicieran mella en el gasto en programas públicos, también los Solicitantes podrían sufrir las consecuencias adversas y no recibir plenamente algunos de los beneficios de desarrollo del Proyecto (los Beneficios de Desarrollo).

Vinculación con las Políticas Operativas Pertinentes

- 4.4 Las inquietudes de los Solicitantes se vinculan a la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704). La Directiva A.2 de esta política (Directiva A.2)

²¹ Environmental Resources Management (ERM) y The Louis Berger Group fueron los expertos contratados por la ACP en nombre de los Prestamistas del Proyecto para corroborar que el Proyecto cumpliera las normas sociales y ambientales aplicables. En el tercer informe preliminar de The Louis Berger Group sobre servicios técnicos de consultoría para el programa de ampliación del Canal de Panamá (el Informe del Ingeniero Independiente), el riesgo sísmico en la zona del Proyecto se calificaba como "medio-bajo".

²² Los siguientes son algunos de los estudios disponibles a la sazón: Informe de Earth Consultants International, Inc., 2005; *Design Earthquakes for the Southeast Area of Canal Basin* (Hugh Cowan, agosto de 1999); *Design Earthquakes for the Evaluation of Seismic Hazard at the Gatún Dam and Vicinity* (Hugh Cowan, agosto de 1999), y *Preliminary Report on the Seismic Adequacy of the Gatún Spillway* (ACP, julio de 2001).

²³ En consonancia con la Política del MICI y los Términos de Referencia, el Panel examinó sólo aquellas consideraciones que pudieran atribuirse directamente a acciones u omisiones del Banco. Los Términos de Referencia limitaban además el alcance de la investigación sobre el riesgo sísmico a las acciones u omisiones del Banco que pudieran vincularse a la política OP-704.

dispone que el Banco debe identificar y reducir los riesgos debidos a desastres naturales en operaciones financiadas por el Banco.

B. Aplicabilidad, requisitos y marco de la política OP-704

4.5 La política OP-704 es aplicable a operaciones de los sectores público y privado²⁴ incorporadas a la lista de proyectos de financiamiento en tramitación del Banco después de mayo 2007²⁵, y por lo tanto se aplica al Proyecto²⁶. Esta política dispone que el Banco haga una evaluación de la probabilidad de ocurrencia de desastres naturales en el contexto de un proyecto y asigna una clasificación sobre la base de los parámetros establecidos en ella. Si la clasificación así lo amerita, será preceptivo incorporar en el diseño, la construcción y la operación del proyecto medidas encaminadas a reducir o mitigar el riesgo de desastres hasta niveles aceptables²⁷. El Panel reconoce que, en el momento en que la Administración acometió la preparación formal del Proyecto, la política OP-704 era nueva y las estructuras y procedimientos formales hoy establecidos estaban en ciernes, aunque ya entonces se disponía de suficientes lineamientos²⁸.

C. Análisis y conclusiones con respecto al riesgo sísmico

4.6 Basándose en el análisis de la EAS, el IGAS, otros documentos del Banco (muchas veces no divulgados al público) sobre el Proyecto y entrevistas con el Equipo de Proyecto, el Panel concluye que, en lo que respecta al riesgo sísmico potencial asociado al Proyecto, el Banco no cumplió la política OP-704, en particular su Directiva A.2. Concretamente, el Panel no halló prueba de que:

²⁴ Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres OP-704, 23 de febrero de 2007, Sección III.

²⁵ Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres OP-704, 23 de febrero de 2007, Sección V.

²⁶ Para las operaciones sin garantía soberana, se considera que un proyecto está en la lista de proyectos en tramitación del Banco una vez que se ha firmado una carta mandato entre el Banco y el organismo ejecutor. De acuerdo con el Equipo de Proyecto, no se ejecutó una carta mandato para el Proyecto debido a que la reglamentación de la ACP sobre adquisiciones no lo permitía. En vez de ello se firmó un acuerdo de confidencialidad el 14 de diciembre de 2007, lo que significa que, según el principio antes expuesto, la política OP-704 tenía vigencia y se aplicaba al Proyecto. Además, en el párrafo 3.36 de la EAS se afirma que el Banco evaluará el cumplimiento de las políticas aplicables del Banco, incluida la política OP-704. Las Pautas Operativas para las Operaciones sin Garantía Soberana que regían al momento de preparación del Proyecto establecían claramente que los proyectos sin garantía soberana habían de ajustarse a las políticas y procedimientos del Banco. Véanse las Pautas Operativas para las Operaciones sin Garantía Soberana, documento GN-2400-11, 1 de agosto de 2006, párrafo 5.6.

²⁷ El Apéndice III de este Informe contiene información más detallada sobre los requisitos estipulados en la Directiva A.2.

²⁸ Véase en el Apéndice III un resumen del marco y las fuentes de orientación del Banco en relación con la política OP-704.

1. el Banco analizara o adoptara las medidas necesarias para aplicar la política OP-704 al momento de preparar el Proyecto²⁹. En especial, la EAS y el IGAS no contienen ninguna evaluación en cuanto a la clasificación del Proyecto con arreglo a la política OP-704;
 2. el Banco analizara y tomara en cuenta factores tales como la distribución en frecuencia, duración e intensidad de eventos relacionados con la amenaza sísmica en la zona geográfica que podrían afectar al Proyecto, y
 3. el proceso del Banco para la selección y clasificación social y ambiental de los proyectos incluyera la identificación y análisis de amenazas naturales de carácter sísmico, o algún tipo de consideración relativa al modo de reducir o mitigar los riesgos potenciales derivados de la actividad sísmica o a la forma en que dichos riesgos podrían afectar al logro de los resultados de desarrollo del Proyecto.
- 4.7 Como se señala en el Apéndice III de este Informe (Información de Base sobre la Política OP-704, Orientación y Requisitos), las Directrices para la Aplicación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (las Directrices) y otras herramientas de apoyo para la aplicación de la política OP-704 aún no se habían terminado de elaborar cuando el Banco estaba preparando la EAS, si bien se disponía de una versión preliminar de las Directrices. Cuando se completó el IGAS y el Proyecto se presentó para aprobación del Directorio, las Directrices ya estaban en vigor. Por otra parte, la política OP-704 estipula que la gestión del riesgo de desastres puede incorporarse en el ciclo del proyecto sobre la base de las normas y prácticas generalmente aceptadas. El Panel estima que el Banco podría haber procurado orientación de múltiples fuentes externas sobre el nuevo enfoque de gestión del riesgo de desastres en la institución. El Panel no halló indicios de que el Banco tomara en cuenta ninguna de esas normas o prácticas en el proceso de verificación y clasificación para el Proyecto³⁰.
- 4.8 En virtud de la política OP-704, los equipos de proyecto deben determinar si los proyectos “entrañan una alta exposición a amenazas naturales o presentan un

²⁹ En su investigación, el Panel analizó si existe prueba de que, durante el proceso de verificación y clasificación, el Equipo de Proyecto consideró si la política OP-704 era aplicable al Proyecto. El Panel no halló prueba alguna en tal sentido en los documentos generados por el sistema del Grupo de Salvaguardias Ambientales del Banco (el Sistema). El Panel, si bien reconoce que el Sistema todavía no estaba activo al momento de la preparación y aprobación del Proyecto, entiende que el Banco ha alimentado retroactivamente el Sistema con información de proyectos anteriores, y por lo tanto considera que el Sistema es pertinente. De hecho, el Sistema contiene información acerca del Proyecto y brinda acceso a diversos documentos del mismo, entre ellos el filtro de política de salvaguardias y el formulario de análisis de salvaguardias ambientales y sociales (según se define en el Apéndice III de este Informe), que se requieren en virtud de las Directrices. El filtro de política de salvaguardias y el formulario de análisis de salvaguardias ambientales y sociales para el Proyecto contienen evaluaciones de qué Políticas Operativas Pertinentes eran aplicables al Proyecto, pero no hacen mención alguna del riesgo de desastres naturales, la gestión del riesgo de desastres o la política OP-704. En los capítulos III y VIII del IGAS pueden encontrarse otros ejemplos que demuestran que el Banco no consideró que la política OP-704 fuera aplicable. La propuesta de préstamo no contiene ningún tipo de referencia sobre riesgo sísmico, actividad sísmica u otras amenazas naturales, tal como se exige en la política OP-704.

³⁰ A modo de ejemplo, en enero de 2007, *ProVention Consortium* (una coalición mundial de gobiernos, organismos internacionales, instituciones académicas, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil establecida con la misión de reducir el impacto de los desastres en los países en desarrollo) publicó el documento de investigación *Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance Notes for Development Organisations*, en el que se presenta un extenso análisis sobre el modo de incorporar la gestión del riesgo de desastres en los ciclos de proyectos (documento disponible [en este enlace](#)). Así pues, durante el análisis de debida diligencia del Proyecto, el Equipo de Proyecto podría haber examinado tales “normas y prácticas generalmente aceptadas” sobre la forma de aplicar políticas como la OP-704 e incorporar la gestión del riesgo de desastres en el ciclo de proyecto.

elevado potencial de agravación del riesgo [...] teniendo en cuenta la frecuencia, duración e intensidad previstas de los fenómenos en la zona geográfica del proyecto”³¹. Asimismo, se exige que el Banco *analice* datos pertinentes (incluso si éstos provienen del Organismo Ejecutor o de expertos independientes), *identifique de forma independiente los riesgos pertinentes y llegue a una conclusión*, incluida la clasificación del riesgo o los riesgos. Las medidas que se adopten en este sentido, incluida la clasificación, se describirían en documentos del Banco como el IGAS o la EAS³².

- 4.9 El Panel no encontró prueba de que el Banco efectuara y notificara su análisis y conclusión respecto del riesgo sísmico en su propia documentación sobre la verificación y clasificación social y ambiental de proyecto, conforme lo exige la política OP-704. La EAS y el IGAS del Proyecto contienen referencias a los desastres naturales, pero no una evaluación por parte del Banco sobre posibles amenazas naturales que podrían afectar al Proyecto, como lo exige la política OP-704. Aunque en los párrafos 6.18 y 6.20 del IGAS se hace referencia a los planes de contingencia de la ACP en caso de producirse desastres naturales, dichos planes de contingencia corresponden al Canal de Panamá tal como existía entonces y a la *fase de construcción* del Canal ampliado. De este modo se reconocía implícitamente la pertinencia de los riesgos de desastres naturales para el proceso de preparación del Proyecto. Sin embargo, no hay indicios de una planificación de contingencia ante desastres naturales *para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado*. Aun si se hubiese incluido una referencia al plan o planes de contingencia adecuados, esto no basta por sí solo para cumplir los criterios de la política OP-704, que estipula que los planes de contingencia y todas las medidas necesarias de mitigación para reducir el riesgo de desastres a niveles aceptables se analicen y validen independientemente en lo que atañe a la operación futura de un proyecto. El Panel considera arriesgado retrasar la elaboración de planes de contingencia hasta justo antes de la entrada en operación de un proyecto, ya que ello podría generar una situación en que quizá las partes descubran demasiado tarde que la implantación de un plan de contingencia idóneo no es viable.
- 4.10 En los comentarios de la Administración al borrador del Informe, el Equipo de Proyecto sostiene que “el Banco cumplió de manera sustantiva dicha política [OP-704], si bien reconoce que la documentación relativa a su aplicación podría haberse mejorado”. El Equipo de Proyecto también señala que “la evaluación de potenciales desastres naturales, incluidos los riesgos sísmicos, ya ha sido objeto de amplia revisión por expertos internacionalmente reconocidos y altamente cualificados, y confirmada por el Ingeniero Independiente del Banco (el Ingeniero Independiente). El riesgo sísmico fue identificado y debidamente incorporado por la ACP en las especificaciones de diseño del Programa de Expansión del Canal de Panamá”³³. La Administración remite a lo siguiente: (i) un diagrama que presentaba la cronología de la caracterización del riesgo sísmico; (ii) la lista de

³¹ Política OP-704, Sección IV, Directiva A.2, párrafo 2.

³² Política OP-704, Sección IV, Directiva A.2, párrafo 5.

³³ En los comentarios de la Administración al borrador del Informe, el Equipo de Proyecto indica que en su dictamen el Ingeniero Independiente había calificado el riesgo sísmico como “medio a bajo”. En este caso, el Panel hace notar que en realidad el dictamen del Ingeniero Independiente concluía que el riesgo sísmico era “medio-bajo”, lo que equivaldría a una clasificación de riesgo mayor que un rango entre medio y bajo.

expertos que conforman la Junta de Consultores sísmicos de la ACP, y (iii) una relación de estudios sísmicos, informes, especificaciones de diseño y planes examinados por The Louis Berger Group como Ingeniero Independiente del Banco. Con todo, el Panel no halló prueba de un respaldo concomitante a las medidas adoptadas por la Administración al respecto, como se indicó antes.

- 4.11 El Panel es consciente de que los especialistas contratados pueden haber realizado un trabajo apropiado y extraído conclusiones con respecto al riesgo sísmico. El Banco pudo haber hecho una clasificación o evaluación con arreglo a la política OP-704 *basándose en* las opiniones de expertos independientes y otros elementos de prueba que razonablemente juzgara fiables. Sin embargo, la política OP-704 exige que el Banco formule sus propios juicios y conclusiones a partir de su análisis de debida diligencia, lo que puede implicar la revisión o análisis por el Banco de los informes o evaluaciones de especialistas que considere calificados. El Banco puede adoptar los puntos de vista de un experto, pero debe dejar constancia de sus propios análisis y conclusiones en un documento elaborado por el Equipo de Proyecto. De hecho, los informes de los expertos dejan entrever que éstos diferían en sus apreciaciones del riesgo sísmico. El Ingeniero Independiente del Banco, The Louis Berger Group, calificó el riesgo sísmico como “medio-bajo”, mientras que en la EIA y el análisis independiente de la EIA este riesgo se consideraba “bajo”. Estas discrepancias en cuanto a la clasificación del riesgo sísmico ponen de relieve la necesidad de que el Banco haga su propio análisis de las opiniones especializadas y formule su propia conclusión. Esto es especialmente válido para operaciones del sector privado, en las que a menudo los documentos e informes que recogen las conclusiones de especialistas no se divulgan al público, como en este caso. En parte, la finalidad de la EAS y el IGAS es suministrar información disponible al público en la que se documente si el Banco se está ciñendo a sus Políticas Operativas Pertinentes en un proyecto dado. Si lo anterior no se refleja en los documentos a disposición del público, éste (incluidos los Solicitantes) no tiene la certeza de que esos análisis se hayan realizado ni la capacidad para apreciar si el Banco dio cumplimiento a sus propias Políticas Operativas Pertinentes.
- 4.12 El hecho de que la Administración, en sus comentarios al borrador del Informe, aludiera tanto a medidas de mitigación como a planes de contingencia para el Proyecto y de que los informes de los expertos independientes clasificaran dicho riesgo parecería indicar que el Banco tendría que haber considerado, y quizá consideró, al menos cierto grado de riesgo sísmico durante la preparación del Proyecto (aunque, como ya se indicó, el Panel no halló confirmación del análisis o las conclusiones del Banco). Cabría pensar que la falta de elementos de prueba es “simplemente” una cuestión de procedimiento, o que quizá se trató tan sólo de descuido o falta de documentación en el proceso; con todo, habida cuenta de que únicamente el examen de documentos divulgados al público permite que éste y las personas afectadas conozcan qué acciones se están tomando, esta explicación parece poco congruente con el firme interés del Banco en la gestión del riesgo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- 4.13 El Panel hace hincapié en que no ha emitido conclusión alguna sobre si el Proyecto, tal como se ha diseñado o construido, es en sí vulnerable al riesgo sísmico o lo exacerba, y es consciente de la posibilidad de que el Proyecto haya incorporado en su diseño las conclusiones de expertos independientes con

relación a dicho riesgo. Sin embargo, no es competencia del Panel evaluar el cumplimiento de las Políticas Operativas Pertinentes por la ACP ni ninguna parte distinta del Banco. Esta sección de Informe únicamente examina si el Banco aplicó adecuadamente la política OP-704. En este caso, como se indicó en el análisis anterior, el Panel no pudo comprobar que el Banco realizara evaluaciones o emprendiera otras medidas para aplicar a conciencia la política OP-704 en el contexto del Proyecto.

- 4.14 En consecuencia, el Panel concluye que el Banco no dio cumplimiento a la política OP-704 en relación con el Proyecto, y que el Directorio recibió información incompleta acerca de los riesgos de fenómenos relacionados con amenazas naturales en la zona del Proyecto, lo que incluye el riesgo sísmico (así como riesgos asociados a otros tipos de desastres naturales, como huracanes, inundaciones y sequía).
- 4.15 El Panel desea recalcar que el hecho de no cumplir las Políticas Operativas Pertinentes o dar a conocer a las partes interesadas la forma en que el Banco les está dando cumplimiento puede ser causa de aumento del costo de los proyectos, retrasos de ejecución o daños para la reputación del Banco y otras partes interesadas. El cumplimiento de las Políticas Operativas Pertinentes y su adecuada documentación pública son esenciales para el Directorio, los accionistas del Banco y las personas afectadas, y es un componente vital de la función de gestión del riesgo en el Banco.

D. Efectos adversos sustanciales para los Solicitantes

- 4.16 El Panel constata que, al abstenerse de tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la política OP-704, el Banco causó un daño a los Solicitantes manifestado en el temor de que el Proyecto pueda ser vulnerable al riesgo sísmico debido a su ubicación o exacerbar tal riesgo. El daño se debe a que el Banco omitió hacer las evaluaciones necesarias y emprender otras acciones asociadas con la gestión del riesgo de desastres según se dispone en la política OP-704, así como poner dicha información a disposición del público. También podrían generarse potenciales daños o efectos adversos sustanciales para los Solicitantes en caso de que la actividad sísmica afectara al Proyecto sin que el Banco hubiera comprobado y documentado cabalmente la articulación de medidas de mitigación y planes de contingencia para la operación del Proyecto. Si las operaciones del Canal llegasen a reducirse o suspenderse por causa de un desastre como un terremoto, los Solicitantes temen que los ingresos de la ACP pudieran verse afectados, y los recursos que la ACP transfiere al gobierno panameño para financiar los Beneficios de Desarrollo se vieran reducidos.

E. Recomendaciones en relación con el riesgo sísmico

- 4.17 A la luz de sus conclusiones, el Panel recomienda que el Directorio inste a la Administración a revisar y analizar la información recabada durante el proceso de debida diligencia del Proyecto (incluidos los informes de expertos que el Banco juzgue apropiado) y formule una conclusión en cuanto a la vulnerabilidad del Proyecto frente al riesgo sísmico (y quizá otros potenciales desastres naturales). Posteriormente, siguiendo las medidas estipuladas en la política OP-704, el Banco debe asignar una clasificación del riesgo de desastres. Si la clasificación así lo justifica, el Banco debe pedir al Prestatario que articule planes de acción y/o

medidas de mitigación de índole específica para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado, o bien analizar cualesquiera medidas de ese tipo que la ACP pueda haber adoptado, a fin de determinar su conformidad con la política OP-704³⁴. La evaluación del Banco, la clasificación asignada, las medidas de mitigación y los planes de contingencia para la operación del Proyecto deben luego documentarse y divulgarse debidamente en un documento público, de modo tal que los Solicitantes y el público tengan conocimiento de la evaluación del Banco y de toda acción pertinente en relación con el riesgo sísmico del Proyecto.

V. RIESGO DE DISPONIBILIDAD DE AGUA

A. Presuntos daños y vinculación con las Políticas Operativas Pertinentes

Presuntos daños

- 5.1 Los Solicitantes albergan inquietudes sobre la capacidad de la Cuenca Hidrográfica del Canal para suministrar en el futuro suficiente agua dulce para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y el consumo humano³⁵. Los Solicitantes temen que factores de riesgo como el cambio climático, fenómenos relacionados con El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) y un mayor consumo humano puedan afectar a la viabilidad de las hipótesis de disponibilidad de agua proyectadas por la ACP, en las que se basó el Banco al aprobar el Proyecto. Por otra parte, afirman que las proyecciones de suministro y demanda de agua para el Canal de Panamá Ampliado revelan un Margen de Seguridad que juzgan demasiado “ajustado”, y recelan que esto pueda entrañar un peligroso riesgo de subabastecimiento de agua en determinadas hipótesis. Los Solicitantes temen que, en caso de escasear el agua, el Canal pueda verse obligado a reducir o suspender sus operaciones o la ACP deba contemplar el uso de recursos hídricos alternativos, y apuntan a la probabilidad de que éstos se obtengan de una región conocida como la Cuenca Occidental. Tales recursos se consideraron por mucho tiempo estratégicos para el Canal y han estado en ocasiones bajo la jurisdicción de la ACP³⁶. Los Solicitantes aducen que el acceso a los recursos hídricos de la Cuenca Occidental afectaría a todo el país, pero de forma más directa a las comunidades allí radicadas —incluidas las comunidades indígenas—, en su mayor parte constituidas por pescadores y agricultores de subsistencia que dependen de la cuenca y las tierras colindantes para su sustento. En tal sentido, afirman que el eventual uso de los recursos hídricos de la Cuenca Occidental podría generar impactos adversos ambientales y sociales, entre ellos el desplazamiento.
- 5.2 Los presuntos daños reales o potenciales asociados a las inquietudes de los Solicitantes incluyen posibles daños económicos para los ciudadanos panameños

³⁴ De conformidad con la práctica del Banco, el organismo ejecutor debe cumplir las Políticas Operativas Pertinentes durante la vigencia del Préstamo.

³⁵ En este Informe, el uso del término “agua” hace referencia al agua dulce; el término “agua para consumo humano” se emplea en referencia a todo uso de recursos hídricos —industrial, agrícola, para beber u otros— por parte de la población, pero excluye el agua necesaria para el funcionamiento del Canal, ya sea antes, durante o después de la ejecución del Proyecto.

³⁶ En sus comentarios al borrador de los Términos de Referencia para la investigación, los Solicitantes señalaron que Panamá no puede permitirse una pérdida de ingresos de la magnitud que supone el Canal de Panamá, ni tampoco la pérdida de su principal reserva de agua dulce.

derivados de una eventual reducción o suspensión de las operaciones del Canal. Esto podría incidir adversamente en la inversión estatal en programas públicos y, por ende, en el disfrute por parte de los Solicitantes de los Beneficios de Desarrollo previstos del Proyecto. Otros presuntos daños potenciales tienen que ver concretamente con la Cuenca Occidental e incluyen el temor a que se lleven a cabo expropiaciones de tierras para construir presas y otras infraestructuras, con la consiguiente pérdida de medios de subsistencia, viviendas y patrimonio cultural; y la falta de acceso a información y consultas en torno al futuro de la Cuenca Occidental y su papel en la planificación estratégica para el Canal de Panamá Ampliado. Los Solicitantes son conscientes de que actualmente la ACP no tiene jurisdicción sobre la Cuenca Occidental y de que se requeriría un cambio legal para restablecer dicha jurisdicción; aun así, afirman que han estado viviendo con el recuerdo de iniciativas previas para acceder a los recursos hídricos de su región, lo que explica su recelo e inseguridad al respecto.

Vinculación con las Políticas Operativas Pertinentes

- 5.3 Las inquietudes de los Solicitantes relativas a la disponibilidad de agua a largo plazo se vinculan a la política OP-703, donde se estipula que los beneficios de las actividades de desarrollo, incluidos los objetivos de sostenibilidad ambiental en todas las operaciones del Banco, sean sostenibles a largo plazo³⁷. Dado que una adecuada disponibilidad de agua es vital para el éxito del Canal de Panamá Ampliado, los requisitos de sostenibilidad de la política OP-703 revisten suma importancia para el Proyecto.
- 5.4 Las inquietudes de los Solicitantes también se vinculan a la Directiva B.4 de la política OP-703 (Directiva B.4), que estipula que el Banco debe identificar y exigir la implementación de medidas de mitigación para hacer frente a otros riesgos ambientales que puedan afectar a la sostenibilidad ambiental de una operación. Estos “otros riesgos” consisten en los posibles efectos del cambio climático, los fenómenos relacionados con ENOS y los índices de crecimiento urbano.
- 5.5 Algunas de las inquietudes de los Solicitantes tienen que ver con la intervención previa de la ACP en la Cuenca Occidental. Las decisiones que afectan al futuro de esa región podrían vincularse a la Directiva B.6 de la política OP-703 (Directiva B.6), en virtud de la cual el Banco debe asegurar que se consulte a las partes afectadas y se consideren debidamente sus puntos de vista con respecto a operaciones financiadas por el Banco. Asimismo, estas inquietudes podrían vincularse a la política OP-765, que exige la celebración de consultas con los pueblos indígenas afectados.

B. Antecedentes

- 5.6 La ACP es responsable de la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos en la Cuenca Hidrográfica del Canal. La legislación panameña aplicable define la “Cuenca Hidrográfica del Canal” como el “área geográfica cuyas aguas, superficiales y subterráneas, fluyen hacia el canal o son vertidas en éste, así como en sus embalses y lagos”³⁸. La ley dispone que la ACP

³⁷ Vale la pena señalar que la política OP-703 no incluye una definición de “largo plazo”; este concepto ha de interpretarse en el contexto en que se aplique la política.

³⁸ Ley 19 de 1997, aprobada por la Asamblea Nacional de Panamá.

- debe adoptar reglamentaciones para administrar los recursos hídricos a fin de asegurar el funcionamiento del Canal y el abastecimiento de agua para consumo de las poblaciones aledañas³⁹. Al momento de la preparación del Proyecto, se calculaba que la Cuenca Hidrográfica del Canal abastecía el agua para consumo humano utilizada por más de 50% de la población nacional⁴⁰.
- 5.7 Dos regiones geográficas son importantes a efectos de la disponibilidad de agua. Una de ellas, conformada por los lagos Gatún, Alajuela y Miraflores (la Cuenca Oriental), ha abastecido históricamente el agua para el funcionamiento del Canal y está de tiempo atrás bajo jurisdicción de la ACP⁴¹. La otra, constituida por los ríos Coclé del Norte, Toabré, Caño Sucio e Indio, entre otros cursos de agua (la Cuenca Occidental), no siempre ha estado sujeta a la jurisdicción de la ACP⁴².
- 5.8 Las fuertes sequías de 1997 y 1998 en Panamá afectaron el funcionamiento del Canal de Panamá. Durante ese período, la ACP comenzó a estudiar opciones para la ampliación y modernización del conjunto existente de esclusas (las Opciones de Ampliación). A la sazón, la ACP estimaba que se necesitarían recursos hídricos adicionales a los de la Cuenca Oriental.
- 5.9 En 1999, la Comisión del Canal de Panamá encargó al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos un estudio hidrológico con el fin de identificar potenciales recursos hídricos alternativos para el Canal de Panamá (el Estudio de Reconocimiento)⁴³. En dicho estudio se identificaron 19 opciones hídricas dentro de las cuencas oriental y occidental y se clasificaron los recursos situados en la Cuenca Occidental como los mejores en términos de rendimiento hídrico y relación costo-beneficio⁴⁴. Asimismo, se señaló que el acceso a los recursos hídricos de la Cuenca Occidental exigiría construir una combinación de presas, lagos, túneles y centrales hidroeléctricas para canalizar los recursos hacia la Cuenca Hidrográfica del Canal⁴⁵.
- 5.10 La ACP propuso modificar su jurisdicción para estar en capacidad de acceder a los recursos hídricos de la Cuenca Occidental. Esta propuesta se convirtió en ley el 30 de agosto de 1999, cuando la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó la Ley 44, por la que se ampliaba la jurisdicción de la ACP en más de 2.000 km² para abarcar la Cuenca Occidental⁴⁶.
- 5.11 Entre 2000 y 2005 se realizaron nuevos estudios técnicos y de factibilidad sobre Opciones de Ampliación, incluida la investigación de soluciones de abastecimiento hídrico para satisfacer las potenciales necesidades de las opciones de ampliación (Opciones Hídricas). La ACP también emprendió diversos estudios técnicos en la Cuenca Occidental, tales como estudios topográficos para futuros embalses y posibles expropiaciones. Parte de esta labor se financió mediante proyectos del

³⁹ Artículos 6 y 120 de la Ley 19 de 1997.

⁴⁰ Véase la Estrategia Ambiental y Social, Programa de Expansión del Canal de Panamá, párrafo 3.3.

⁴¹ Plan Maestro del Canal de Panamá, capítulo 7, página 2, disponible [en este enlace](#).

⁴² *Ibid.*, página 2.

⁴³ La Comisión del Canal de Panamá actuó como órgano rector del Canal de Panamá entre 1979 y 1999.

⁴⁴ *Panama Canal Reconnaissance Study. Identification, Definition and Evaluation of Water Supply Projects*, disponible [en este enlace](#). Página 4.

⁴⁵ *Ibid.*, página 3, disponible [en este enlace](#).

⁴⁶ La delimitación geográfica se describe en mayor detalle [en este enlace](#).

BID. Durante los estudios topográficos, se emplazaron en varios puntos señales físicas de demarcación para definir los límites de la cuenca ampliada, que incluía zonas habitadas y utilizadas por las comunidades locales, cuyas organizaciones están representadas en la Solicitud. Entre 2001 y 2004 los habitantes de la Cuenca Occidental organizaron numerosas protestas contra la jurisdicción de la ACP sobre su región, entre ellas una marcha hacia Ciudad de Panamá.

Intervención del Banco en la región antes del Proyecto

- 5.12 Entre 1993 y 2005, el Banco participó en varios proyectos en la región que tienen que ver con los asuntos planteados por los Solicitantes. En 1993, un proyecto de cooperación técnica del BID canalizó financiamiento destinado a estudios ambientales y sociales sobre la conservación de recursos hidrográficos para el Canal de Panamá y zonas aledañas⁴⁷. En julio de 1999, el BID prestó apoyo a los Estudios de prefactibilidad e instrumentos ambientales para la ordenación de los recursos naturales en la Región Interoceánica. Estos estudios pusieron de manifiesto que en 1999 el 75% del agua producida en la Cuenca Oriental se destinó al funcionamiento del Canal de Panamá, y que la ampliación del Canal haría necesario el acceso a otros recursos hídricos⁴⁸.
- 5.13 En 2000, el Banco aprobó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (la Estrategia). Ésta se diseñó con el fin de respaldar al Gobierno de Panamá en la promoción de un enfoque participativo para asegurar que en los proyectos hídricos se tuvieran en cuenta las opiniones e intereses de los habitantes de la Cuenca Occidental, y que los futuros proyectos de este tipo se ciñeran a prácticas aceptadas internacionalmente para la gestión de aspectos ambientales y sociales⁴⁹.
- 5.14 En 2005 se aprobó el Proyecto de Actividades Prioritarias (según se define en la Sección II, Parte A), diseñado para reforzar la comunicación y el diálogo con las comunidades de las cuencas oriental y occidental. La operación se centraba en la población de la Cuenca Occidental, que se consideraba la más vulnerable ante la probabilidad de que las actividades emprendidas para acceder a los recursos hídricos de esa región implicaran medidas de reasentamiento y un deterioro de las condiciones económicas y socioculturales de sus habitantes⁵⁰. También se señalaba el hecho de que sólo el 9% de los hogares en la Cuenca Occidental poseían legalmente las tierras donde vivían. El Proyecto de Actividades Prioritarias permitió constatar que la ampliación de la jurisdicción de la ACP a la Cuenca Occidental y los estudios preliminares realizados por esa entidad en la región habían generado incertidumbre en las comunidades locales acerca de los objetivos de la ACP⁵¹. Este sentimiento estalló en grandes manifestaciones que pusieron de relieve la oposición a los planes de acceder a los recursos hídricos de la Cuenca Occidental.

⁴⁷ Propuesta de préstamo PN-0066. Estudios para la Región Interoceánica (778/OC-PN).

⁴⁸ Perfil de Proyecto, Estudios de prefactibilidad e instrumentos ambientales para la ordenación de los recursos naturales en la Región Interoceánica, TC-9806483, julio de 1999.

⁴⁹ Plan de Operaciones, Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, página 2. Disponible [en este enlace](#).

⁵⁰ Perfil de Proyecto, Proyecto de Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, PN-0139, páginas 1-2. Disponible [en este enlace](#).

⁵¹ *Ibíd.*, página 3, párrafo 1.9.

Opciones Hídricas en relación con el Canal de Panamá Ampliado

- 5.15 El 7 de junio de 2006, la ACP completo el Plan Maestro del Canal de Panamá (el Plan Maestro), que contiene un análisis de Opciones de Ampliación, junto con 29 Opciones Hídricas⁵². Las Opciones Hídricas identificadas inicialmente por la ACP se situaban en las cuencas oriental y occidental; empero, al demostrarse que la implementación de algunas opciones en la Cuenca Occidental entrañaba el riesgo de efectos sociales y ambientales negativos, la ACP decidió finalmente no implementar las Opciones Hídricas ubicadas en esa región⁵³. En el Plan Maestro se optó por una combinación de las siguientes soluciones: profundizar los cauces de navegación del Canal de Panamá hasta 9,2 m; elevar el nivel del lago Gatún a 27,1 metros, y construir nueve tinajas de reutilización de agua por cada nueva esclusa⁵⁴. El Plan Maestro tenía por finalidad maximizar el uso de recursos hídricos de la Cuenca Oriental sin acceder a los recursos de la Cuenca Occidental.
- 5.16 El 12 de junio de 2006, a raíz de los desórdenes sociales motivados por la oposición⁵⁵ a la construcción de embalses en la Cuenca Occidental, la Asamblea Nacional de Panamá derogó la Ley 44⁵⁶. La Cuenca Occidental dejó de estar bajo jurisdicción de la ACP, y las actividades de la entidad en esa región cesaron. El 17 de junio de 2006, la Asamblea Nacional de Panamá aprobó la Ley 28 de 2006 (Ley 28), que prohíbe expresamente la construcción de embalses para el funcionamiento del tercer juego de esclusas del Canal⁵⁷.
- 5.17 El 26 de junio de 2006, el Poder Ejecutivo panameño aprobó la construcción de un tercer juego de esclusas para el Canal de Panamá; el 17 de julio de ese año, la Asamblea Nacional promulgó una resolución de tenor similar. El 22 de octubre, se celebró un referéndum nacional sobre la propuesta de ampliación del Canal. Según el Tribunal Electoral, la participación ascendió al 43% de los votantes registrados, de los cuales el 77% aprobó la iniciativa. La construcción del Canal de Panamá Ampliado arrancó el 3 de septiembre de 2007. Otros hitos relativos a la ampliación del Canal de Panamá se presentan en el cronograma que figura como Apéndice IV de este Informe.

C. Organización de la investigación acerca de la disponibilidad de agua

- 5.18 La Verificación de la Observancia con respecto al riesgo de disponibilidad de agua se divide en dos partes. En la Parte D se abordan las inquietudes sobre la disponibilidad de suficiente de agua dulce para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y para consumo humano, mientras que la Parte E examina las inquietudes de los Solicitantes específicamente referidas a la Cuenca Occidental.

⁵² Plan Maestro del Canal de Panamá, capítulo 7, página 21, disponible [en este enlace](#).

⁵³ En el Plan Maestro del Canal de Panamá, capítulo 7, página 27, se afirma que: “la creación del embalse del Río Indio tendría impactos ambientales y sociales negativos, entre los que se incluye la necesidad de reubicar a los habitantes del área, por lo cual ha sido descartada.”

⁵⁴ Plan Maestro del Canal de Panamá, capítulo 7, página 31.

⁵⁵ Informes disponibles [en este enlace](#) y [en este enlace](#).

⁵⁶ La Ley 20 de 2006 (disponible [en este enlace](#)) derogó la Ley 44 de 1999.

⁵⁷ El Artículo 2, Inciso 4 de la Ley 28 (disponible [en este enlace](#)) estipula lo siguiente: “ No se construirán embalses para el funcionamiento del tercer juego de esclusas”.

5.19 Los siguientes son los principales factores que el Panel tuvo en cuenta al examinar las aseveraciones de los Solicitantes y el cumplimiento de las políticas del Banco en relación con la disponibilidad de agua: (i) la importancia decisiva que la disponibilidad de agua destinada al consumo humano y al funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado reviste para la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo; (ii) la abundante información sobre disponibilidad de agua a la que el Equipo de Proyecto tenía acceso al momento de la preparación del Proyecto, en vista de que el Banco, habiendo financiado diversas operaciones relativas a la gestión de recursos hídricos en Panamá, había intervenido sustancialmente en el sector a lo largo de muchos años, y (iii) el conocimiento que el Banco tenía del impacto de sucesos y circunstancias pertinentes que afectaban a la Cuenca Occidental, como la importancia inicial de tales recursos para la ampliación del Canal, las actividades preliminares emprendidas en la Cuenca Occidental buscando acceder a sus recursos y la posterior exclusión de dichos recursos del ámbito de la ACP.

D. Análisis y conclusiones sobre las proyecciones hídricas y la sostenibilidad a largo plazo

5.20 En esta sección se analizan las inquietudes planteadas por los Solicitantes con respecto a la disponibilidad de agua que tienen que ver con el cumplimiento de la política OP-703 por parte del Banco. El Panel ha analizado si el Banco identificó de forma apropiada y suficiente los riesgos identificados del Proyecto (en relación con los requisitos enunciados en la Directiva B.4), y si el Banco averiguó, analizó y notificó debidamente suficiente información y hechos para sustentar las conclusiones acerca de la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo, tal como lo exige la política OP-703.

5.21 El Panel organizó su análisis en torno a tres grandes aspectos. El primero es si el Banco identificó potenciales factores de riesgo que pudieran modificar las hipótesis de suministro y demanda de agua —principalmente los efectos del cambio climático, los fenómenos relacionados con ENOS y el aumento del consumo humano por encima de lo previsto—. El segundo tiene que ver con la conclusión del Banco de que probablemente se dispondrá de suficientes recursos hídricos a largo plazo para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y de que el Margen de Seguridad es adecuado. El tercero es si el Banco analizó suficientemente y juzgó adecuados los hechos y estudios aportados por la ACP a fin de establecer los plazos para las proyecciones hídricas incluidas en el Plan Maestro.

5.22 Cada uno de estos tres aspectos es importante en el contexto de la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo. La política OP-703 exige que el Banco analice la información suministrada por un organismo ejecutor para formular una conclusión sobre la sostenibilidad a largo plazo de un proyecto dado. En lo concerniente al primer aspecto, el Panel constató que el Banco identificó la disponibilidad de agua como principal riesgo del Proyecto y enumeró algunos factores específicos de riesgo que podrían incidir en esa variable. Respecto del segundo y el tercer aspecto, a través de su análisis documental y sus entrevistas con la Administración, el Panel comprobó que no existían suficientes indicios que evidenciaran que el análisis del Banco se hizo de forma adecuada. El Panel concluye que la falta de sustento para las conclusiones del Banco sobre estas

consideraciones suscita serias dudas en cuanto al análisis que el Banco hizo de la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo y que, a ese respecto, el Banco no dio pleno cumplimiento a la política OP-703.

Factores de riesgo para la disponibilidad de agua

- 5.23 En esta sección se evalúan los temores de los Solicitantes de que la disponibilidad de agua para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y para consumo humano pueda verse afectada por diversos factores de riesgo, como el cambio climático, fenómenos del ciclo ENOS o un aumento progresivo del consumo humano. Los Solicitantes afirman que el Banco no consideró debidamente dichos riesgos.
- 5.24 El Panel ha analizado la forma en que el Banco abordó estos factores de riesgo desde la perspectiva de la Directiva B.4 (“Otros factores de riesgo”) de la política OP-703, cuyo propósito es tomar en cuenta factores adicionales de riesgo, además de los impactos ambientales, que puedan afectar a la sostenibilidad ambiental de las operaciones del Banco. La Directiva B.4 exige que el Banco identifique otros factores de riesgo y, en función de su índole y gravedad, diseñe junto con el organismo ejecutor las medidas apropiadas para manejarlos.
- 5.25 La investigación del Panel reveló que durante la fase de debida diligencia del Proyecto el Banco identificó fenómenos derivados del cambio climático y el ciclo ENOS como riesgos ambientales para el Proyecto, aunque parte de ese análisis no fue proporcionado directamente por la ACP. Sin embargo, el Panel no halló prueba de que el Banco hubiera identificado el riesgo de un aumento del consumo humano por encima de lo previsto debido al crecimiento urbano.
- 5.26 En varios documentos del Banco sobre el Proyecto se evidencia la identificación por parte del Banco de los riesgos asociados al cambio climático y el ciclo ENOS. Así, el riesgo de disponibilidad de agua se señalaba en la EAS como principal riesgo ambiental y social del Proyecto⁵⁸. En ese mismo documento se reconocía que el calentamiento global y los fenómenos relacionados con ENOS podrían entrañar riesgos con potencial para alterar la disponibilidad de agua destinada al funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y al consumo humano. Este riesgo se citó igualmente en el IGAS y en la Propuesta de Préstamo⁵⁹. El IGAS incluía también una observación en el sentido de que si llegasen a producirse situaciones de este tipo el principal riesgo sería la escasez de agua durante un fenómeno ENOS como el que tuvo lugar en 1982-1983 y en 1997-1998⁶⁰.

Proyecciones hídricas y Margen de Seguridad

- 5.27 En el IGAS —último documento ambiental que el Banco prepara antes de que un proyecto se presente a aprobación del Directorio—, el Banco parece haber

⁵⁸ Estrategia Ambiental y Social, Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032), párrafo 3.31, disponible [en este enlace](#).

⁵⁹ El IGAS destacaba que el riesgo asociado al calentamiento global era difícil de cuantificar y remitía a modelos cuyas previsiones señalaban que probablemente Panamá experimentaría tendencias hacia un calentamiento (una media de +1,16°C) y un descenso de las precipitaciones (una media de -14,66 mm por mes), y podría sufrir con mayor frecuencia de sequías y olas de calor, precipitaciones de mayor intensidad y subidas del nivel del mar. Estas mismas previsiones se extendían al resto de Mesoamérica.

⁶⁰ Informe de Gestión Ambiental y Social, Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032), párrafo 5.36, disponible [en este enlace](#).

concluido que se dispondría de suficiente agua para asegurar el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado, no sólo al momento de su conclusión, sino también en el futuro. Sin embargo, el Panel no halló prueba de que el Banco completara el nivel de análisis necesario para sustentar tal conclusión. El Panel observó discrepancias entre las hipótesis de suministro y demanda de agua proyectadas en el Plan Maestro y en la EIA. Aun así, no parece que el Banco haya resaltado ni analizado tales hipótesis en el proceso por el cual concluyó que el Canal de Panamá Ampliado dispondría de suficiente agua para ser sostenible a largo plazo, como lo exige la política OP-703. El Panel no ha formulado una conclusión sobre si estas discrepancias o lagunas en el análisis tendrían un impacto sustancial en el Proyecto; con todo, la falta de elementos que indiquen qué aspectos analizó el Banco para llegar a su conclusión, especialmente en documentos sobre el Proyecto divulgados al público, indica que la conclusión del Banco no tuvo una base robusta ni se documentó de un modo que hubiera demostrado la observancia de la política OP-703.

- 5.28 La ACP utiliza una unidad de medida conocida como “esclusaje”, que representa el volumen de agua necesario para abrir y cerrar las esclusas a fin de permitir el tránsito de embarcaciones por el Canal. La ACP calcula que un esclusaje equivale a aproximadamente 55 millones de galones de agua⁶¹. Esta unidad de medida se usa para proyectar niveles de oferta y demanda hídrica para el Canal de Panamá, y el número de esclusajes por día (esclusajes/día) es la unidad empleada para proyectar la disponibilidad de agua. En este Informe, el término “Disponibilidad de Agua Proyectada” hace referencia a los esclusajes/día que, según las proyecciones, estarán disponibles en la Cuenca Hidrográfica del Canal usando las tres Opciones Hídricas finalmente seleccionadas para el Canal de Panamá Ampliado⁶².
- 5.29 En el Plan Maestro, la ACP proyectó que la demanda hídrica, tanto para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado como para consumo humano, aumentaría de 36,4 esclusajes/día en 2005 a 45,3 esclusajes/día en 2025. La ACP estimó que la Disponibilidad de Agua Proyectada ascendería a partir de 2015 a 48,5 esclusajes/día⁶³. Con base en estas proyecciones, la ACP concluyó que los recursos hídricos serían suficientes para cubrir las necesidades de funcionamiento del Canal ampliado y de consumo humano. La comparación de las cifras proyectadas de oferta y demanda parece indicar un Margen de Seguridad de 3,2 esclusajes/día en 2025 (el Margen de Seguridad del Plan Maestro).
- 5.30 La EIA, en contraste, indicaba que la demanda global para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y el consumo humano sería de 47 esclusajes/día en 2020 y 47,6 esclusajes/día en 2030⁶⁴. Si se asume la validez de estas cifras y se toma el supuesto de Disponibilidad de Agua Proyectada de 48,5 esclusajes/día que se indica en el Plan Maestro, el Margen de Seguridad sería de tan sólo

⁶¹ Volumen equivalente a 208.197 metros cúbicos, o 0,208 millones de metros cúbicos (MMC).

⁶² Estas Opciones Hídricas consistían en (i) profundizar los cauces de navegación del Canal de Panamá hasta 9,2 m; (ii) elevar el nivel del lago Gatún a 27,1 metros, y (iii) construir nueve tinajas de reutilización de agua por cada nueva esclusa.

⁶³ Plan Maestro del Canal de Panamá, capítulo 7, páginas 33-34.

⁶⁴ El Panel hace notar que la Disponibilidad de Agua Proyectada se estimaba en 57 esclusajes/día en la EIA, y en 48,5 esclusajes/día en el Plan Maestro. Al igual que en otras incongruencias que se señalan entre ambos informes, el Panel no encontró prueba de que el Banco analizara esta proyección de disponibilidad.

- 1,5 esclusajes/día en 2020 y 0,9 esclusajes/día en 2030. Esto apunta a unos márgenes considerablemente menores que el Margen de Seguridad del Plan Maestro. Asimismo, la EIA presentaba un supuesto de demanda de agua para consumo humano mayor que el del Plan Maestro, lo que indicaría también que el Margen de Seguridad podría ser menor que el proyectado por la ACP⁶⁵.
- 5.31 Conforme a las prácticas y regulaciones internas del Banco, durante el ciclo de proyecto corresponde al Prestatario elaborar evaluaciones ambientales de calidad adecuada y al Banco revisar dicha información para determinar la observancia de sus Políticas Operativas Pertinentes. En el caso del Proyecto, la ACP encargó la EIA y elaboró el Plan Maestro. En cuanto a la revisión por parte del Banco, se procedió a contratar expertos en nombre de los Prestamistas del Proyecto para ayudar en la revisión de la EIA y el Plan Maestro⁶⁶. Tras realizar su análisis de debida diligencia, el Banco preparó el IGAS.
- 5.32 El Plan Maestro y la EIA exponen diferentes hipótesis con respecto a (i) la Disponibilidad de Agua Proyectada, (ii) la demanda para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y (iii) la demanda para consumo humano (véase una comparación en el Apéndice V de este Informe). El Panel considera que el Banco debería haber aclarado en qué pronósticos se basó para concluir que habría suficiente agua para asegurar el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y satisfacer las necesidades de consumo humano en años venideros, pero no encontró prueba alguna en este sentido en documentos del Banco sobre el Proyecto⁶⁷.
- 5.33 El Panel consideró inicialmente que la conclusión del Banco relativa a la disponibilidad de suficiente agua para el funcionamiento del Proyecto figuraba en el párrafo 4.9 del IGAS. No obstante, en sus comentarios al borrador del Informe, la Administración precisó que “dicho párrafo no describe las consecuencias del Programa de Expansión sobre la disponibilidad de agua, sino que presenta la hipótesis de referencia *sin* la ampliación del Canal (el Canal existente).”⁶⁸ Cuando el Panel buscó establecer dónde se documentó la conclusión del Banco, el Equipo de Proyecto remitió al párrafo 5.36 del IGAS, donde se afirma que la disponibilidad de agua dulce para satisfacer la creciente demanda de la población y el Programa de Expansión debería ser suficiente gracias a la profundización del canal de navegación en el lago Gatún y el Corte Culebra. Sin embargo, este pasaje aporta una conclusión cualitativa, más que un soporte empírico para dicha conclusión. Así pues, el Panel no halló en documentos del Banco sobre el Proyecto (divulgados al público o no) indicios que evidencien que el Banco dio a conocer una hipótesis concreta en cuanto a proyecciones hídricas para el Proyecto en apoyo de su conclusión.
- 5.34 En relación con lo anterior, el Panel no pudo ubicar ningún análisis del Banco sobre la idoneidad del Margen de Seguridad. El Panel no logró establecer si el

⁶⁵ Los valores de demanda de agua para consumo humano proyectados en la EIA eran de 7 esclusajes/día en 2020, 7,6 esclusajes/día en 2030 y 8,1 esclusajes en 2040, mientras que en el Plan Maestro se manejaban valores de 6,1 esclusajes/día en 2020 y 6,6 esclusajes/día en 2025.

⁶⁶ Para mayor información sobre los expertos contratados, véase la nota a pie de página 21.

⁶⁷ El valor relativo de las distintas hipótesis debería ser establecido por un especialista técnico. Los Términos de Referencia no autorizan al Panel a encargar estudios técnicos o contratar especialistas.

⁶⁸ Véase el Anexo que contiene los comentarios de la Administración sobre el borrador del Informe, páginas 12 y 13.

Banco consideró posibles modificaciones del Margen de Seguridad, como las antes señaladas, o si el Banco podría de hecho haber determinado de manera razonable que el Margen de Seguridad del Plan Maestro, o cualquier otro margen de seguridad, era razonablemente suficiente para asegurar la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo, tal como lo exige la política OP-703. En sus comentarios al borrador del Informe, la Administración sostiene que “[en] vista de que el Programa de Expansión tiene de hecho un impacto neto positivo sobre la disponibilidad de agua, la cuestión de la idoneidad del ‘margen de seguridad’ no resulta pertinente en el contexto de los requisitos de la política OP-703”. La Administración observa además que “la disponibilidad de agua no constituye un riesgo del Proyecto, toda vez que hay y habrá suficiente agua disponible para la operación del Canal con el volumen de tráfico actual y previsto”. Las anteriores afirmaciones contradicen de plano los documentos oficiales del Banco sobre el Proyecto. Por ejemplo, en el párrafo 5.30 (Sección B) del IGAS sobre los impactos ambientales del Proyecto durante la fase de operación se señala que el primero de dichos impactos será un aumento de la demanda de agua dulce y que la ampliación del Canal intensificará la demanda de agua dulce proveniente del lago Gatún, desde el cual la ACP suministra actualmente el 95% del agua potable consumida en el corredor Ciudad de Panamá-Colón, donde vive casi la mitad de la población del país. En el mismo documento se señala que el principal riesgo social y ambiental asociado con un Canal ampliado en operación es que éste pueda contribuir a generar tensiones en el futuro abastecimiento de agua dulce para satisfacer las necesidades domésticas de los 1,4 millones de habitantes del corredor Ciudad de Panamá-Colón y asegurar el normal funcionamiento de todas las esclusas del Canal, especialmente en el contexto de las hipótesis de cambio climático⁶⁹. El Panel constata por tanto que, en contra de lo manifestado por la Administración en sus comentarios al borrador del Informe, durante un período crítico del proceso de debida diligencia el Banco consideró la disponibilidad de agua como uno de los riesgos cruciales del Proyecto, y la cuestión del Margen de Seguridad es plenamente pertinente por su relación con la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo exigida en la política OP-703.

- 5.35 En sus comentarios al borrador del Informe, la Administración hace notar que la legislación panameña aplicable asigna prioridad al consumo humano sobre todos los demás usos del agua de la Cuenca Hidrográfica del Canal. No obstante, el Panel sugiere que basarse en este tipo de legislación general no es suficiente al analizar un proyecto. Si se diera el caso de que la ACP tuviese que adoptar decisiones difíciles en cuanto a la asignación de recursos hídricos, las consiguientes presiones de orden político, social y pragmático serían enormes y complejas. Lo primordial para el Banco es tomar medidas para asegurar una previsibilidad razonable de que el Proyecto opere en el marco de una hipótesis de proyecciones hídricas que evite situaciones críticas de tensión. Para dar cumplimiento a la política OP-703, se requiere que el Banco realice el correspondiente análisis y vele por la adopción de las salvaguardias exigidas en dicha política para evitar una situación crítica de tensión en la cual la ACP se vería forzada a contemplar una reducción de las operaciones del Canal para dar prioridad al consumo humano.

⁶⁹ IGAS, párrafo 5.35.

- 5.36 Debido a las discrepancias entre las hipótesis del Plan Maestro y de la EIA y a la falta de análisis sobre el Margen de Seguridad, aspecto directamente relacionado con el hecho de que se hubiese asegurado que el Proyecto sería sostenible a largo plazo según lo exige la política OP-703, fue imposible para el Panel determinar si el Banco efectuó el análisis necesario para confirmar la disponibilidad de suficiente agua para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado de un modo que demostrara el cumplimiento del objetivo de sostenibilidad a largo plazo consignado en la política OP-703.

Período establecido para las proyecciones hídricas

- 5.37 Tras el examen de documentos pertinentes y entrevistas con la Administración, el Panel no pudo hallar constancia de análisis ni determinar de otro modo si el Banco consideró otras opciones o analizó y consideró adecuada la decisión de la ACP de ofrecer proyecciones hídricas en el Plan Maestro sólo hasta 2025⁷⁰. A modo de contraste, el período abarcado por las proyecciones de la EIA se extiende hasta el año 2050. El Panel no halló constancia de un análisis del Banco en cuanto a las bases para escoger un período. Dado que el fin de las obras de construcción del Canal ampliado se programó para 2015, el plazo que se presenta en el Plan Maestro apenas cubriría los primeros 10 años de operaciones del Canal de Panamá Ampliado. A la luz de los requisitos de la política OP-703, habría sido prudente usar un período de más de 10 años a partir de la finalización de los nuevos componentes de infraestructura del Canal ampliado.
- 5.38 El Panel es consciente de que las proyecciones de disponibilidad de agua a futuro son por naturaleza inciertas, dependen de numerosas variables y pueden ser menos fiables cuanto mayor sea el período de la proyección. No obstante, en opinión del Panel el Banco debería haber pedido a la ACP que justificara la elección del año 2025 o efectuara simulaciones de mayor alcance en cuanto a tiempo para obtener una visión más clara de cuál podría ser la disponibilidad de agua durante un período superior a 10 años tras la fecha entonces prevista de finalización del Proyecto. El Panel estima que el hecho de suministrar al Directorio proyecciones de mayor alcance en cuanto a tiempo podría haber ofrecido una imagen más realista de la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo, cumpliendo a la vez los objetivos generales de la política OP-703 consistentes en lograr sostenibilidad y potenciar los Beneficios de Desarrollo de largo plazo.

Conclusiones

- 5.39 En gran medida, el éxito del Proyecto y su sostenibilidad a largo plazo dependen de que se mantengan unos niveles de agua suficientes para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado y el consumo humano, como el Banco ya indicó en 2008 en la EAS para el Proyecto⁷¹.

⁷⁰ El Panel hace notar que tanto el IGAS como el Plan Maestro mencionan un estudio encargado por la ACP en 2001 que contiene una proyección a largo plazo hasta 2060 para la demanda municipal e industrial de agua y el consumo de agua sin tratar. Sin embargo, el Panel no encontró indicios de la forma en que el Banco analizó las conclusiones de dicho estudio.

⁷¹ De acuerdo con el párrafo 3.31 de la EAS, el principal riesgo ambiental y social es la disponibilidad de agua dulce tanto para el funcionamiento del Canal ampliado como para suministrar agua de calidad adecuada para el consumo humano del área metropolitana de Ciudad de Panamá y Colón. El Programa de Expansión depende de que se mantengan los actuales pautas de precipitaciones, que en el futuro podrían esporádicamente verse afectados por el calentamiento global y episodios de El Niño (ENOS).

- 5.40 El Panel constata que el Banco identificó de hecho la disponibilidad de agua como principal riesgo del Proyecto, junto con otros factores de riesgo que podrían repercutir en dicha disponibilidad, como el cambio climático y los fenómenos meteorológicos ENOS. Pese a lo anterior, el Panel no halló prueba de que el Banco analizara la posibilidad y el modo de incorporar tales riesgos en las proyecciones de suministro hídrico de la ACP. Por lo tanto, el Panel considera que el Banco no hizo un análisis suficientemente riguroso e independiente de las proyecciones de suministro y demanda de agua presentadas en el Plan Maestro y en la EIA cuando realizó su análisis de debida diligencia y finalmente concluyó que los recursos hídricos existentes en la Cuenca Hidrográfica del Canal serían suficientes.
- 5.41 El Análisis ambiental de país para Panamá (2008) del Banco Mundial puso de relieve problemas similares relacionados con la disponibilidad de agua. El Banco Mundial indicaba que las proyecciones al respecto expuestas en el Plan Maestro de la ACP no habían tomado en cuenta posibles variaciones atribuibles al cambio climático o a fenómenos meteorológicos ENOS⁷², y que las estimaciones de crecimiento demográfico y proyecciones de desarrollo urbano usadas para predecir la demanda hídrica para el Canal de Panamá Ampliado eran demasiado conservadoras. El Banco Mundial concluyó que si prosigue esta tendencia, cabe la posibilidad de que el actual margen de seguridad —asociado a las mejoras de ahorro de agua del Canal— pueda revelarse insuficiente para satisfacer la demanda adicional de agua⁷³. Aunque aún no estaba a disposición del Banco al momento de preparar el Proyecto, el análisis del Banco Mundial recalca la necesidad de examinar detenidamente la fiabilidad de las proyecciones hídricas, ante la posibilidad de que no se hayan tomado en cuenta importantes factores de riesgo que podrían incidir de forma sustancial y adversa en la sostenibilidad del Proyecto a largo plazo⁷⁴.
- 5.42 Además de las discrepancias entre las cifras presentadas en el Plan Maestro y en la EIA, la falta de indicios de un análisis independiente sobre la idoneidad del Margen de Seguridad y la falta de justificación para la decisión de ofrecer proyecciones hídricas sólo hasta 2025, el Panel constata que las conclusiones del Banco relativas a la disponibilidad de agua no se fundamentaron debidamente y que, en consecuencia, el Directorio no recibió información adecuada sobre un riesgo muy importante del Proyecto.
- 5.43 Dado que existe cierto grado de incertidumbre sobre las proyecciones hídricas y que bajo algunas hipótesis razonablemente probables podrían producirse situaciones de escasez de agua en un futuro próximo o después de 2025, el Panel concluye que el Banco no dio cumplimiento a la política OP-703 ya que no demostró suficiente rigor al asegurar que el Proyecto tenía probabilidades razonables de cumplir los objetivos generales de la política OP-703 consistentes

⁷² El Banco Mundial también estimaba entonces que la demanda de agua para consumo humano era ya superior al promedio decenal de consumo utilizado por la ACP para equilibrar su balance hídrico. Véase Banco Mundial, Republic of Panama. Country Environmental Analysis (2008), página 68, disponible [en este enlace](#).

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ El Análisis ambiental de país del Banco Mundial para Panamá (2008) sólo se divulgó al público el 28 de junio de 2012.

en lograr sostenibilidad a largo plazo y potenciar los Beneficios de Desarrollo en las operaciones financiadas por el Banco.

Efectos adversos sustanciales para los Solicitantes

- 5.44 El Panel constata que el incumplimiento por el Banco de la política OP-703 podría causar un daño sustancial a los Solicitantes en caso de que una insuficiencia de recursos hídricos lleve al Canal de Panamá Ampliado a reducir o suspender sus operaciones. Tal situación podría generar una pérdida de los Beneficios de Desarrollo previstos del Proyecto. Además, la eventualidad de que lleguen a precisarse recursos hídricos adicionales para atender a la demanda del Canal de Panamá Ampliado podría ocasionar un deterioro ambiental adicional si no se adoptan medidas adecuadas de mitigación.

Recomendación

- 5.45 El Panel recomienda que el Directorio inste al Equipo de Proyecto a revisar las proyecciones de suministro y demanda de agua, lo que incluye considerar plazos más allá del año 2025 a fin de satisfacer razonablemente los criterios de la política OP-703 y tomar en cuenta los riesgos identificados. Si dicho análisis revelase que el Margen de Seguridad es demasiado ajustado o que las proyecciones hídricas son demasiado inciertas, el Banco tendría quizá que considerar lo siguiente para dar cumplimiento al objetivo de sostenibilidad a largo plazo establecido en la política in OP-703: (i) definir medidas de mitigación adecuadas y específicas para reducir los riesgos identificados, de modo que exista mayor seguridad sobre la disponibilidad de agua, o (ii) identificar nuevas fuentes de abastecimiento de agua en caso de que los recursos de la Cuenca Hidrográfica del Canal se tornen insuficientes para cubrir las necesidades⁷⁵. Una acción clara en este sentido también podría contribuir a atenuar algunas de las inquietudes relacionadas con la Cuenca Occidental, que se exponen en la Parte E. La evaluación del Banco o las medidas adoptadas para aplicar la anterior recomendación deben documentarse y divulgarse debidamente en un documento público, de modo tal que los Solicitantes y el público tengan conocimiento de la observancia por parte del Banco de la política OP-703 en lo que respecta a la disponibilidad de agua.
- 5.46 El Panel entiende además que, según la práctica del Banco, los organismos ejecutores deben cumplir todas las Políticas Operativas Pertinentes del Banco al menos hasta que se complete el reembolso del préstamo. En ese orden de ideas, el Panel recomienda que el Banco haga un atento seguimiento del Proyecto para cerciorarse del cumplimiento de las Políticas Operativas Pertinentes en caso de que los recursos hídricos prueben ser insuficientes o la ACP juzgue necesario procurar recursos hídricos adicionales.

⁷⁵ En relación con las medidas de mitigación, la Directiva B.4 establece que, tras la identificación de los riesgos, el siguiente paso requerido es que, dependiendo de la naturaleza y gravedad de los riesgos, el Banco diseñe, junto con el organismo ejecutor, medidas apropiadas para manejarlos. En el IGAS del Proyecto se enumeraban algunas medidas de mitigación referentes a determinados riesgos del Proyecto, como la posibilidad de adoptar estrategias de adaptación al cambio climático y un seguimiento sistemático. El Panel no evaluó tales medidas, ya que ha constatado carencias en el análisis de base sobre recursos hídricos. Por lo tanto, cabe la posibilidad de que algunas de las medidas de mitigación enumeradas en el IGAS, u otras que puedan haber formulado el Banco o la ACP, sean pertinentes para manejar los riesgos identificados.

E. Evaluación de la Situación en la Cuenca Occidental

- 5.47 Los Términos de Referencia disponían que el Panel debía evaluar el temor de los Solicitantes a que “las necesidades de agua para el funcionamiento del Canal en el futuro exijan la expansión de la cuenta hidrográfica hacia el oeste y la construcción de diques adicionales”. Las inquietudes de los Solicitantes y los presuntos daños asociados a ellas (descritos en la Sección V, Parte A) se originan en la historia reciente de la Cuenca Occidental. De 1999 a 2006, esta región, cuyos recursos hídricos se consideraban importantes para la ampliación del Canal de Panamá, formó parte de la jurisdicción de la ACP. El Banco apoyaba actividades preparatorias para el Proyecto enmarcadas en la Estrategia y en el Proyecto de Actividades Prioritarias. Los temores de los Solicitantes emanan de las acciones preparatorias realizadas por la ACP durante esos años.
- 5.48 El Panel evaluó dichas inquietudes a la luz de las políticas OP-703 y OP-765⁷⁶, considerando (i) si en virtud de las Políticas Operativas Pertinentes la ACP tendría que haber consultado a las comunidades de la Cuenca Occidental y (ii) si cabría establecer un vínculo entre las acciones u omisiones del Banco y los daños reales o potenciales aducidos por los Solicitantes.
- 5.49 Las acciones preparatorias en la Cuenca Occidental tenían por finalidad el acceso a sus recursos hídricos; sin embargo, en 2006 se derogó la Ley 44, por la cual se había ampliado la jurisdicción de la ACP a la Cuenca Occidental, región que desde entonces y hasta hoy quedó excluida de dicha jurisdicción. El diseño del Canal de Panamá Ampliado conforme lo aprobó el Directorio y se está ejecutando al presente no prevé el acceso a los recursos hídricos de la Cuenca Occidental. Por tanto, no se constata ningún incumplimiento por el Banco de las políticas OP-703 u OP-765 en lo concerniente a los presuntos daños relacionados con la Cuenca Occidental.
- 5.50 Con todo, durante su investigación el Panel observó indicios de que persisten los problemas sociales en la Cuenca Occidental descritos en la Sección V, Parte A. Aunque estas inquietudes puedan estar desligadas de las acciones u omisiones del Banco en vista de la configuración del Proyecto aprobado, quizá convendría que el Directorio considere si el Banco, por su vinculación histórica a los sucesos que afectan a la Cuenca Occidental y otros factores que se señalan más adelante, podría apoyar los esfuerzos para abordar estos temas.

Antecedentes

- 5.51 Durante la Misión de Septiembre (según se define en el Apéndice II de este Informe), el Panel participó en concurridos foros públicos al aire libre con un gran número de habitantes (y amplia presencia de mujeres y niños) de dos localidades de la Cuenca Occidental. En esos foros, las comunidades de la Cuenca Occidental hablaron con los mecanismos independientes de rendición de cuentas sobre su persistente temor, ya que consideran que a la larga el Canal de Panamá Ampliado requerirá el acceso a los recursos hídricos de su región. Sus temores incluyen el desplazamiento físico y económico, la pérdida de cohesión cultural que aglutina las comunidades y la restricción de su acceso a recursos de alto

⁷⁶ Las políticas OP-703 y OP-765 exigen celebrar consultas con las partes afectadas y tener en cuenta sus puntos de vista.

significado cultural y espiritual. Los participantes aludieron a la falta de información y consultas válidas sobre el futuro de su región. Muchos de ellos expresaron su frustración por no haberse reunido nunca con ningún funcionario de la ACP e indicaron que la información que tenían les había sido comunicada por terceros.

- 5.52 El Panel fue informado de que siguen en pie las señales de demarcación hidrológica instaladas por la ACP como parte de las tareas de preparación para represar los ríos de la región, pese a la derogación de la Ley 44. Esto lleva a las comunidades a creer que la expropiación puede ocurrir en cualquier momento, a pesar de que la legislación panameña vigente excluye tal posibilidad.
- 5.53 El 13 de septiembre de 2013, el Panel se reunió con altos directivos de la ACP y representantes de los demás mecanismos independientes de rendición de cuentas. En esta ocasión, las inquietudes de las comunidades de la Cuenca Occidental se analizaron con la ACP, que manifestó haber puesto en marcha un amplio programa para divulgar información acerca de la ampliación del Canal a través de radio, televisión, mensajes electrónicos, charlas de representantes en centros comerciales y la creación de una línea de atención telefónica⁷⁷. No obstante, el Panel observó que el acceso a estos medios de comunicación es muy bajo, cuando no inexistente, en las comunidades de la Cuenca Occidental, las cuales carecen de acceso a electricidad, instalaciones como centros comerciales, servicios de internet o la mayoría de las demás formas de comunicación empleadas en dicha campaña de comunicación.
- 5.54 En esa misma ocasión los participantes abordaron la perspectiva de que la ACP reanude el contacto con las comunidades de la Cuenca Occidental para compartir con ellas información sobre el Proyecto, incluidos los planes de la ACP para cubrir las necesidades hídricas del Canal de Panamá Ampliado sin usar los recursos de la Cuenca Occidental. [REDACTED]
[REDACTED] El Panel no tiene constancia de que a la fecha se haya puesto en marcha una iniciativa de este tipo.

Evaluación de la necesidad de consultar a las comunidades de la Cuenca Occidental

- 5.55 Las políticas OP-703 y OP-765 exigen que se consulte a las partes afectadas y se consideren sus puntos de vista en relación con las Operaciones Financiadas por el Banco. Sin embargo, teniendo en cuenta el diseño final de Proyecto y la exclusión de la Cuenca Occidental de la jurisdicción de la ACP, las comunidades de la Cuenca Occidental no pueden considerarse *partes afectadas* conforme a la definición que se da de ese término en la política OP-703: "individuos, grupos de individuos o comunidades que puedan ser impactadas directamente por una operación financiada por el Banco"⁷⁹. El Panel concluye que, en vista de las disposiciones de las políticas OP-703 y OP-765, el Banco no estaba obligado a

⁷⁷ Diálogo de la ACP con el Examinador de Directrices Ambientales del JBIC (según se define en el Apéndice II de este Informe), el Mecanismo de Reclamaciones del BEI y el MICI, 18 de septiembre de 2013.

■ [REDACTED]

⁷⁹ OP-703, Sección VI, párrafo 6.1.

exigir a la ACP que celebrara consultas con las comunidades de la Cuenca Occidental en relación con el Proyecto⁸⁰.

- 5.56 Esta conclusión obedece a varios factores. Por un lado, las inquietudes relativas a la Cuenca Occidental se originan en actividades que la ACP llevó a cabo entre 1999 y 2006. Durante ese período, el Banco tomó parte en actividades que se vinculan con algunas de las inquietudes de los Solicitantes, pero esas actividades formaban parte de anteriores Operaciones Financiadas por el Banco. En segundo lugar, la derogación de la Ley 44 puso fin a la jurisdicción del ACP sobre la Cuenca Occidental. Por último, según los documentos del Proyecto, el Canal de Panamá Ampliado no requerirá recursos hídricos de la Cuenca Occidental.
- 5.57 Con todo, en vista de (i) las constataciones del Panel recogidas en la Sección V, Parte D, que ponen de relieve la incertidumbre en torno a la hipótesis de disponibilidad de agua para la operación futura del Canal de Panamá Ampliado y la demanda de la población panameña y (ii) el hecho de que en su momento la ACP considerara que la Cuenca Occidental era importante para la ampliación entonces prevista del Canal de Panamá, cabe la posibilidad de que a futuro la ACP pueda requerir recursos hídricos adicionales. En su Análisis ambiental de país para Panamá de 2008, el Banco Mundial señala que quizá sería prudente suponer que [la Cuenca Occidental] es importante para satisfacer las necesidades de abastecimiento de agua y energía hidroeléctrica de Panamá a largo plazo. En el párrafo 5.45, el Panel recomienda que el Banco haga una evaluación de las proyecciones de suministro y demanda de agua tomando en cuenta plazos más allá de 2025 a fin de satisfacer razonablemente los criterios de la política OP-703. Si dicha evaluación arrojara una probabilidad razonable de que a futuro podrían requerirse recursos hídricos adicionales, sería preciso realizar un nuevo análisis de posibles partes afectadas. En tal caso, debería exigirse la estricta adhesión a las Políticas Operativas Pertinentes⁸¹.

Evaluación de acciones u omisiones del Banco y vinculación con daños presuntos o reales

- 5.58 Los arraigados temores de las comunidades de la Cuenca Occidental se han descrito en los párrafos 5.1 y 5.2. El Panel considera que, si bien esos temores constituyen un daño, dicho daño tiene su origen en acciones llevadas a cabo durante un período en que los recursos hídricos de la Cuenca Occidental se consideraban como una importante opción hídrica para la ampliación del Canal de Panamá. Tales acciones ocurrieron antes de la inclusión del Proyecto en la lista de operaciones en tramitación del Banco y su posterior aprobación por el Directorio, y por ende no se inscriben dentro del mandato del Panel.

⁸⁰ La política OP-765 no da una definición de pueblos indígenas afectados; sin embargo, por analogía con la definición suministrada en la política OP-703, el Panel considera que las comunidades indígenas asentadas en la Cuenca Occidental no cumplirían los criterios para ser consideradas como *partes afectadas*.

⁸¹ En su Análisis ambiental de país para Panamá de 2008 el Banco Mundial señala, de hecho, que quizá sería prudente suponer que [la Cuenca Occidental] es importante para satisfacer las necesidades de abastecimiento de agua y energía hidroeléctrica de Panamá a largo plazo. El Banco Mundial pone de relieve problemas similares relacionados con las proyecciones de suministro y demanda de agua para el Canal de Panamá Ampliado, que el Panel ha consignado en la Sección V, Parte D de este Informe, y en consecuencia plantea que los recursos hídricos de esta región [la Cuenca Occidental] también podrían cobrar importancia para el funcionamiento a largo plazo del Canal. Véase Banco Mundial, Republic of Panama. Country Environmental Analysis (2008), página 73, disponible [en este enlace](#).

5.59 No obstante, en las Secciones II (Parte A) y V (Parte B) se describen anteriores proyectos del BID en los cuales se identificaban claramente las inquietudes de las comunidades de la Cuenca Occidental relativas al desplazamiento involuntario como un asunto de primer orden asociado en su momento a la ampliación del Canal de Panamá. El Informe de Terminación de proyecto del Proyecto de Actividades Prioritarias deploraba que el conflicto latente no se hubiera detectado en las etapas iniciales de diseño de la operación⁸². El conflicto identificado a la sazón por el BID persiste hasta el día de hoy, como afirman los Solicitantes y se observó durante la Misión de Septiembre. Aunque estas inquietudes pendientes de las comunidades de la Cuenca Occidental puedan estar desligadas de las acciones u omisiones del Banco con respecto al Proyecto, los intereses del Banco en el desarrollo sostenible de Panamá a largo plazo y su compromiso con la gobernanza ambiental y la inclusión social ponen de relieve la necesidad de abordar la situación en la Cuenca Occidental.

Recomendaciones

- 5.60 El Panel recomienda que, en vista de su vinculación histórica con la Cuenca Occidental, el Banco contemple aunar esfuerzos con la ACP para articular una estrategia concreta de comunicación con las comunidades de la Cuenca Occidental destinada a compartir información sobre el Proyecto y explicar la decisión de eliminar a la Cuenca Occidental como fuente de agua para el funcionamiento del Canal de Panamá Ampliado. Una medida específica que podría tener fuerte impacto simbólico sería el apoyo por parte del Banco a la retirada de las señales de demarcación hidrológica. Esta medida podría mitigar la ansiedad generalizada que aún hoy experimentan los miembros de las comunidades locales, quienes viven con el temor constante de ser desarraigados.
- 5.61 Por último, el Panel recomienda que el Banco se asegure de que sus Políticas Operativas Pertinentes se apliquen plenamente, al menos hasta que se complete el reembolso del Préstamo, en caso de que más adelante se requiera el acceso a los recursos hídricos de cualquiera de las Opciones Hídricas, incluida la Cuenca Occidental.

⁸² Informe de Terminación de Proyecto, Proyecto de Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (PN-0139), publicado el 23 de mayo de 2011, disponible [en este enlace](#).

APÉNDICE I: RESEÑA GENERAL DEL MICI Y DE LA VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA

A. Reseña general del MICI

- 1.1 El MICI es el mecanismo de rendición de cuentas para las operaciones financiadas por el BID y el Fondo Multilateral de Inversiones. Su creación respondió al mandato de la Asamblea de Gobernadores del BID de incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia del Banco. Atendiendo a dicho mandato, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó en febrero de 2010 la Política de Constitución del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-1830-49), en cuyo marco se ha emprendido la presente investigación.
- 1.2 El propósito de una Verificación de la Observancia es permitir a un Solicitante pedir que un Panel integrado por expertos independientes investigue una Operación Financiada por el Banco, si el Solicitante asevera en forma razonable que sus derechos o intereses se han visto afectados o podrían llegar a verse afectados de manera directa, sustancial y adversa a raíz del incumplimiento por parte del Banco de sus propias Políticas Operativas Pertinentes en una Operación Financiada por el Banco. El objetivo de una investigación de Verificación de la Observancia es establecer si (y, en tal caso, de qué modo y por qué razón) una acción u omisión cualquiera del Banco en relación con una Operación Financiada por el Banco ha resultado en el incumplimiento de una Política Operativa Pertinente y si se han producido o podrían producirse efectos directos, sustanciales y adversos (reales o potenciales) para el Solicitante⁸³.

B. El proceso de Verificación de la Observancia

- 1.3 Una Verificación de la Observancia es un proceso de comprobación de hechos, cuya finalidad es establecer el cumplimiento por parte del Banco de las Políticas Operativas Pertinentes en una determinada Operación Financiada por el Banco. Este proceso no implica emitir ningún juicio sobre las acciones de ninguna parte que no sea el Banco.
- 1.4 Sí así lo autoriza el Directorio, la Verificación de la Observancia es efectuada por el Panel, un equipo de investigación integrado por el Presidente del Panel y otros dos miembros⁸⁴.
- 1.5 Durante una Verificación de la Observancia, el Panel realiza investigaciones y misiones de indagación; examina con criterio independiente, integral y objetivo los asuntos planteados en la Solicitud, y está en comunicación con los Solicitantes, la Administración del BID y otras partes. Una vez concluida la Verificación de la Observancia, el Panel distribuye un borrador del Informe de Verificación de la Observancia a los Solicitantes y a la Administración para obtener sus comentarios, y posteriormente presenta al Directorio la versión final del Informe de Verificación de la Observancia. El Directorio determina, a la luz de

⁸³ Política del MICI, Sección 53.

⁸⁴ Con arreglo a un plan de transición aprobado por el Directorio, a partir del 1 de septiembre de 2013 la Fase de Verificación de la Observancia comprende actualmente a dos miembros del Panel y el Presidente del Panel. Véase Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio del BID, acta de la reunión del 24 de junio de 2013, aprobada el 10 de julio de 2013.

las conclusiones del Panel, la necesidad de eventuales acciones. Si así lo solicita el Directorio, el Panel puede dar seguimiento a la implementación de las acciones acordadas a raíz de una Verificación de la Observancia.

APÉNDICE II: PROCESO DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA PARA LA INVESTIGACIÓN

A. Fase de Verificación de la Observancia

- 2.1 El 23 de agosto de 2012, la Secretaria Ejecutiva transfirió la Solicitud a la Fase de Verificación de la Observancia, atendiendo al deseo de los Solicitantes. La Solicitud se declaró elegible para una Verificación de la Observancia el 20 de septiembre de 2012.
- 2.2 El 24 de febrero de 2013 se distribuyeron al Directorio los Términos de Referencia, los cuales se modificaron a instancias del Directorio y finalmente fueron aprobados por éste el 13 de septiembre de 2013.
- 2.3 El 23 de marzo de 2015, de conformidad con la Sección 68 de la Política del MICI, el borrador del Informe de Verificación de la Observancia se distribuyó a los Solicitantes y a la Administración para obtener sus comentarios por escrito sobre el documento. Los comentarios se recibieron el 15 de mayo de 2015.

B. Alcance general de la Verificación de la Observancia

- 2.4 En los Términos de Referencia aprobados se limitó la Verificación de la Observancia a la evaluación de las consideraciones de riesgo sísmico y disponibilidad de agua, y se dispuso que no se emprenderían nuevos estudios técnicos ni actividades de debida diligencia técnica a cargo de especialistas externos⁸⁵. Los mecanismos independientes de rendición de cuentas del BEI y del JBIC también estaban realizando investigaciones sobre observancia⁸⁶. Tal como se estipula en la Política del MICI, el Directorio alentó la coordinación con los otros mecanismos independientes de rendición de cuentas, tanto en general como en relación con las inquietudes específicas de los Solicitantes que correspondería a cada uno de ellos investigar⁸⁷. En tal sentido, el Directorio indicó al Panel que no examinara las inquietudes relacionadas con la intrusión salina, las cuales estaban siendo evaluadas por el Mecanismo de Reclamaciones del BEI.

C. Las Misiones

- 2.5 El Panel realizó una visita sobre el terreno a Panamá del 15 al 21 de septiembre de 2013 (la Misión de Septiembre). El Mecanismo de Reclamaciones del BEI y el Examinador de Directrices Ambientales del JBIC también participaron en la Misión de Septiembre, el segundo en calidad de observador.
- 2.6 La Misión de Septiembre incluyó reuniones con la ACP, los Solicitantes y otras partes en la Ciudad de Panamá, así como visitas de campo a dos localidades de

⁸⁵ Términos de Referencia, página 10, disponibles [en este enlace](#).

⁸⁶ La Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO) de IFC recibió una reclamación. En su Informe de Evaluación Inicial del 26 de junio de 2013, la CAO determinó no iniciar una investigación respecto de la observancia y decidió cerrar el caso en la etapa de evaluación inicial, al considerar que los riesgos potenciales del proyecto podrían abordarse adecuadamente durante el proceso de supervisión. Sin embargo, la CAO ha dejado claro que cerrar un caso no significa desestimarlo. En su informe, la CAO expresa una preocupación continua sobre algunas cuestiones planteadas por los Solicitantes, entre ellas si IFC examinó adecuadamente la disponibilidad de agua para el funcionamiento del Canal a mediano y largo plazo.

⁸⁷ Véase el Apéndice II del presente Informe, Parte E, para más información sobre esta coordinación.

la Cuenca Occidental. Se calcula que unos 100 miembros de las comunidades tradicionales e indígenas de la Cuenca Occidental participaron en cada una de las reuniones con los mecanismos independientes de rendición de cuentas para manifestar sus inquietudes.

- 2.7 Un miembro del Panel y un oficial de caso de Verificación de la Observancia emprendieron una segunda misión a Panamá los días 28 y 29 de diciembre de 2013 (la Misión de Diciembre, y conjuntamente con la Misión de Septiembre, las Misiones). El propósito de la Misión de Diciembre era que el Panel asistiera a un diálogo entre la ACP, representantes de los Solicitantes y los otros dos mecanismos independientes de rendición de cuentas participantes en el proceso. Dicho diálogo fue organizado por el Examinador de Directrices Ambientales del JBIC, con apoyo técnico del Mecanismo de Reclamaciones del BEI.
- 2.8 Durante las Misiones, el Panel recabó información de diversas fuentes como la ACP, los Solicitantes y otros interesados directos sobre el Programa de Expansión del Canal de Panamá, el riesgo sísmico, la disponibilidad de agua y el impacto sobre las comunidades locales de la Cuenca Occidental. El Panel pudo observar las condiciones en las obras de construcción del Programa de Expansión del Canal de Panamá y en la Cuenca Occidental.

D. Metodología para la Verificación de la Observancia

- 2.9 La metodología que empleó el Panel para la Verificación de la Observancia incluye los siguientes elementos:
- a. Análisis de las Políticas Operativas Pertinentes, en particular las políticas OP-703, OP-704 y OP-765, así como identificación y análisis de las directivas asociadas a dichas políticas, incluidas las directrices de implementación y documentos tales como el Documento Complementario de la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres; las Directrices Operativas y Manuales de Operaciones del Banco; documentos y deliberaciones del Directorio, y los manuales del Banco.
 - b. Análisis documental de más de 200 documentos e informes sobre el riesgo sísmico y la disponibilidad de agua procedentes de múltiples fuentes, como la ACP, el Banco, los demás Prestamistas del Proyecto, empresas de consultoría y otros⁸⁸.
 - c. Viajes a Panamá para la Misión de Septiembre y la Misión de Diciembre.
 - d. Análisis de las inquietudes expresadas por los Solicitantes en reuniones, conversaciones telefónicas e intercambios de correos electrónicos y que eran pertinentes para los asuntos aprobados a efectos de la Verificación de la Observancia en los Términos de Referencia.
 - e. Reuniones y entrevistas (telefónicas o en persona) y comunicaciones escritas con la Administración, los Directores Ejecutivos y representantes de los Solicitantes y de otros mecanismos independientes de rendición de cuentas.

⁸⁸ El Panel no encargó estudios técnicos ni contrató especialistas.

- f. Análisis de documentos para verificar el cumplimiento de las políticas OP-703, OP-704 y OP-765.
 - g. Análisis para determinar si los daños aducidos en la Solicitud son o podrían ser causa de acciones u omisiones del Banco constitutivas de incumplimiento de las Políticas Operativas Pertinentes.
- E. Cooperación con otros mecanismos independientes de rendición de cuentas y estado de los procedimientos**
- 2.10 La coordinación con representantes de los demás mecanismos independientes de rendición de cuentas hizo posible intercambiar análisis técnicos, repartir tareas, evitar la duplicación de esfuerzos y ahorrar costos. Esta coordinación no impide que cada mecanismo tenga sus propios mandatos de política, metodologías y requisitos de procedimiento; en consecuencia, cada uno de ellos determina de manera independiente el cumplimiento de sus políticas aplicables o requisitos similares.
 - 2.11 El 11 de marzo de 2014, el Examinador de Directrices Ambientales del JBIC dio a conocer su informe, donde se establecía que los procedimientos de confirmación del JBIC para consideraciones ambientales y sociales se habían llevado a cabo de conformidad con las Directrices Ambientales de esa institución⁸⁹.
 - 2.12 A mediados de enero 2015, el Mecanismo de Reclamaciones del BEI estaba en proceso de completar su informe para deliberación interna, previamente a su divulgación pública en el transcurso de 2015.

⁸⁹ El informe de la Oficina del Examinador de Directrices Ambientales del JBIC puede consultarse [en este enlace](#). La Oficina evalúa la observancia de las normas del JBIC, sus conclusiones en materia de observancia no significan necesariamente que los otros mecanismos independientes de rendición de cuentas lleguen a iguales conclusiones, toda vez que las normas que examinan son diferentes.

APÉNDICE III: INFORMACIÓN DE BASE SOBRE LA POLÍTICA OP-704, ORIENTACIÓN Y REQUISITOS

- 3.1 La política OP-704 fue aprobada por el Directorio en febrero de 2007 y entró en vigor en mayo de ese año. La aprobación de la política OP-704 y sus directrices de aplicación marcó un giro en el enfoque del Banco sobre el riesgo de desastres, cuyo carácter reactivo dio paso a una visión más proactiva y preventiva.
- 3.2 Para asistir a los equipos de proyecto en la aplicación de esta nueva política, se suministraron varias fuentes de orientación, entre ellas el Documento Complementario y las Directrices para la Aplicación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres, dados a conocer respectivamente en marzo de 2007 y marzo de 2008⁹⁰. A este respecto cabe señalar que, aunque en las etapas preliminares de preparación del Proyecto la Administración aún no había aprobado las Directrices, éstas ya estaban en vigor cuando se completó el IGAS y se presentó el Proyecto para aprobación del Directorio. Por otra parte, la política OP-704 establecía que la gestión del riesgo de desastres podía incorporarse en los proyectos “sobre la base de las normas y las prácticas generalmente aceptadas”⁹¹. Durante la preparación del Proyecto, el Equipo de Proyecto tuvo a su disposición lineamientos, tanto del Banco como de fuentes externas, sobre la incorporación de la gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, el documento para deliberación GN-2354-7, que se elevó al Directorio el 8 de febrero de 2007 (es decir, al menos ocho meses antes de que el Equipo de Proyecto presentara la EAS al Grupo de Revisión Ambiental y Social), indica que ya “se han preparado directrices operativas para la política sobre gestión del riesgo de desastres, que han sido examinadas por la Administración” y anticipaba que la Administración aprobaría las Directrices⁹² en febrero de 2008⁹³. Asimismo, señala que se había

⁹⁰ Prevención y No Sólo Respuesta a Desastres. Documento Complementario a la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres. Disponible [en este enlace](#).

⁹¹ Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres OP-704, Sección IV, Directiva A.2, párrafo 1.

⁹² Las Directrices describen en detalle el modo en que la Directiva A.2 ha de aplicarse en el Banco. Durante el proceso del Banco para la verificación y clasificación social y ambiental de los proyectos, si se determina que la política OP-704 es aplicable a una operación, el equipo de proyecto debe clasificar el riesgo de la operación como bajo, moderado o alto. Para los proyectos clasificados en la categoría de *alto riesgo* deberá incluirse (i) una evaluación del riesgo de desastres; (ii) un resumen sobre la gestión del riesgo de desastres, y (iii) un [informe de] ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto. Las Directrices estipulan que los proyectos clasificados en la categoría de *riesgo moderado* no suelen precisar una evaluación del riesgo de desastres; sin embargo, podría requerirse una evaluación limitada de este riesgo, dependiendo de la complejidad del proyecto y de si una vulnerabilidad detectada podría comprometer el logro de los resultados del proyecto. La clasificación de *bajo riesgo* se reserva a proyectos con una baja probabilidad de desastres vinculados a amenazas naturales durante la construcción o la vigencia operativa del proyecto, o en los que dichas amenazas se asocian a un impacto de baja intensidad a corto y mediano plazo. Son proyectos de *bajo riesgo* aquellos en que la materialización de una amenaza no obstaculizaría el logro de los resultados del proyecto; en tal caso, no se requiere una evaluación del riesgo de desastres. Las Directrices establecen también que en la verificación y clasificación de proyectos debe determinarse cuál de los dos tipos de posibles casos hipotéticos de riesgo de desastres es pertinente para un proyecto. Se aplica el Tipo 1 si “es posible que el proyecto se encuentre expuesto a amenazas naturales debido a su ubicación geográfica”, o el Tipo 2 si “el proyecto conlleva posibilidades de acentuar las amenazas para la vida humana, la propiedad, el medio ambiente o el mismo proyecto”. Las Directrices disponen también que la verificación y clasificación debe notificarse en el filtro de política de salvaguardias ambientales y sociales (el filtro de política de salvaguardias), el formulario de análisis de salvaguardias ambientales y sociales (el formulario de análisis) y el perfil de riesgo de desastres en la EAS de los proyectos.

⁹³ Gestión Integrada del Riesgo de Desastres y Enfoque Financiero. Documento para Deliberación, 8 de febrero de 2007, GN-2354-7, párrafo 2.8.

preparado una lista de verificación sobre gestión del riesgo de desastres⁹⁴ para ayudar a los equipos de proyecto a integrar este aspecto en el ciclo de proyecto⁹⁵.

Requisitos de la política OP-704 relacionados con la Directiva A.2

- Los proyectos incluirán las medidas necesarias para reducir el riesgo de desastres al nivel aceptable que determine el Banco sobre la base de las normas y las prácticas generalmente aceptadas.
- Durante el proceso de preparación de los proyectos, los equipos de proyecto determinarán si éstos entrañan una alta exposición a amenazas naturales o presentan un elevado potencial de agravación del riesgo.
- Las conclusiones se comunicarán al Banco a través del proceso de selección y clasificación de proyectos desde el punto de vista social y ambiental.
- Los equipos de proyecto deben considerar el riesgo de exposición a amenazas naturales teniendo en cuenta la frecuencia, duración e intensidad previstas de los fenómenos en la zona geográfica del proyecto.
- Los equipos de proyecto realizarán una evaluación del peligro de amenazas naturales en el caso de proyectos que se consideren muy expuestos a amenazas naturales o con un elevado potencial de agravación del riesgo.
- En el análisis del riesgo y la viabilidad del proyecto habrían de considerarse medidas de mitigación tanto estructurales como no estructurales.
- El Banco exigirá que, en el momento de la preparación del proyecto, el prestatario establezca los procedimientos para realizar evaluaciones periódicas de seguridad (durante la construcción y durante la vigencia operativa del proyecto) y el debido mantenimiento de las obras y el equipo del proyecto de conformidad con las normas generalmente aceptadas en la industria en tales circunstancias.
- En el proceso del Banco para la selección y clasificación de proyectos desde el punto de vista social y ambiental se evaluarán las medidas que hayan tomado los equipos de proyecto para identificar y reducir el riesgo de amenazas naturales.
- Habrá que analizar medidas alternativas de prevención y mitigación que reduzcan la vulnerabilidad e incluirlas en el diseño y ejecución del proyecto según proceda.

⁹⁴ Véase Gestión de Riesgo de Amenazas Naturales en Proyectos de Desarrollo. Lista de Preguntas de Verificación. Disponible [en este enlace](#).

⁹⁵ La política OP-302 dispone que el "ciclo del proyecto" en lo concerniente al Banco se refiere a la secuencia de análisis y evaluaciones ex ante de tipo técnico, socioeconómico, financiero, jurídico y ambiental del proyecto mediante los cuales el Banco, obrando esencialmente a través del respectivo equipo de proyecto, examina y analiza la necesidad del proyecto y su factibilidad desde el momento de su consideración inicial por el Banco y a través de sus diferentes etapas (identificación, preparación, negociación, aprobación y ejecución).

Requisitos de las Directrices para la Política OP-704 relacionados con la Directiva A.2

- Los proyectos deben clasificarse en las categorías de riesgo bajo, moderado o alto en función de su grado de exposición a desastres naturales.
- La selección y clasificación de los proyectos se notificará en el filtro de política de salvaguardias ambientales y sociales, el formulario de análisis de salvaguardias ambientales y sociales y el perfil de riesgo de desastres en la Estrategia Ambiental y Social de un proyecto.
- Para los Proyectos que se consideren de alto riesgo deberá incluirse (i) una evaluación del riesgo de desastres; (ii) un resumen sobre la gestión del riesgo de desastres, y (iii) un informe de ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto.
- Para los proyectos que se consideren de riesgo moderado no se exige una evaluación del riesgo de desastres; sin embargo se establece que podría requerirse una evaluación del riesgo de desastres más limitada en función de la complejidad del proyecto.
- En la selección y clasificación de proyectos deben determinarse dos tipos de posibles casos hipotéticos de riesgo de desastres, a saber: Tipo 1, si es posible que el proyecto se encuentre expuesto a amenazas naturales debido a su ubicación geográfica; Tipo 2, si el proyecto conlleva posibilidades de acentuar las amenazas para la vida humana, la propiedad, el medio ambiente o el mismo proyecto.

APÉNDICE IV: CRONOGRAMA

1993	
27 de octubre	El Directorio aprueba la operación de cooperación técnica N° 778/OC-PN para apoyar la preparación de estudios ambientales y sociales relacionados con la conservación de recursos de la Cuenca Hidrográfica del Canal y zonas aledañas.
1997-1998	
1997	La Asamblea Nacional de Panamá sanciona la Ley 21 de 1997 por la que se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.
1997-1998	Las graves sequías registradas en Panamá en 1997 y 1998 afectan al funcionamiento del Canal de Panamá.
1999	
1999	Los Estados Unidos transfieren a Panamá la administración del Canal, lo cual acelera el proceso de análisis para su ampliación, al considerarse que el Canal sería una fuente decisiva de recursos para Panamá.
Inicios de 1999	La Comisión del Canal de Panamá encomienda al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos un estudio hidrológico con el fin de identificar recursos hídricos alternativos para su uso potencial en las operaciones del Canal de Panamá. El estudio se completa el 30 de diciembre de 1999.
6 de agosto	El perfil de la operación Estudios de prefactibilidad e instrumentos ambientales para la ordenación de los recursos naturales en la Región Interoceánica (TC-98-06-48-3-PN), financiada por el Banco, se presenta para información al Comité de Programación del Directorio.
31 de agosto	La Asamblea Legislativa de Panamá aprueba la Ley 44 de 1999 (Ley 44), por la que se amplía en más de 2.000 km ² la jurisdicción de la ACP para abarcar los recursos hídricos de la Cuenca Occidental.
2000	
1 de noviembre	El Directorio aprueba la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (TC-9806483).
2000-2005	
2000-2005	Se llevan a cabo estudios técnicos y de factibilidad adicionales en relación con la ampliación del Canal de Panamá.
2005	
24 de febrero	El Directorio aprueba el Proyecto de Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (PN-0139).
2006	
19 de enero	Se aprueba la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del BID (documento GN-2208-18).
7 de junio	La ACP ultima el Plan Maestro del Canal de Panamá.
12 de junio	La Asamblea Nacional deroga la Ley 44 a raíz de los desórdenes sociales motivados por la oposición a la construcción de embalses en la Cuenca Occidental con el fin de suministrar agua para la ampliación del Canal de Panamá.
26 de junio	Mediante la Resolución de Gabinete N° 58, el Poder Ejecutivo de Panamá aprueba la construcción de un tercer juego de esclusas.
17 de julio	La Asamblea Nacional de Panamá aprueba la Ley 28 de 2006 que, entre otras disposiciones técnicas y financieras, prohíbe expresamente la construcción de embalses para el funcionamiento del tercer juego de esclusas del Canal.
19 de julio	Entra en vigor la política OP-703.
28 de julio	Se presentan al Directorio las Directrices para la aplicación de la política OP-703 (documento GN-2208-25).

22 de octubre	Se celebra en Panamá un referéndum nacional sobre la propuesta de ampliación del Canal. Según el Tribunal Electoral, la participación asciende al 43,32% de los votantes registrados, de los cuales el 77% aprueba la construcción del tercer juego de esclusas.
2007	
2 de febrero	Se presenta al Directorio el documento complementario del borrador de la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres OP-704 (documento GN-2354-4).
8 de febrero	Se presenta al Directorio el documento para deliberación Gestión Integrada del Riesgo de Desastres y Enfoque Financiero (documento GN-2354-7).
23 de febrero	El Directorio aprueba la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres OP-704 (documento GN-2354-5).
23 de mayo	Entra en vigor la política OP-704.
Julio	URS Holdings concluye su Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá – Tercer Juego de Esclusas.
3 de septiembre	Comienza la construcción del Canal de Panamá Ampliado con las obras de movimiento de tierras en el Cerro Cartagena.
12 de octubre	La Estrategia Ambiental y Social (EAS) del Proyecto se presenta al Grupo de Revisión Ambiental y Social.
7 de noviembre	El Directorio aprueba un préstamo de US\$10 millones para apoyar la creación de capacidades de la ANAM y los gobiernos locales con miras a responder a los desafíos de gestión ambiental (PN-L1013).
2008	
Marzo	Se finalizan las Directrices para la Aplicación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (documento GN-2354-11).
24 de abril	Se distribuyen el Directorio las Directrices para la Aplicación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (documento GN-2354-11).
9 de mayo	ERM concluye la revisión independiente del estudio de impacto ambiental sobre el tercer juego de esclusas.
23 de junio	El Banco Mundial completa su Análisis ambiental de país para la República de Panamá; sin embargo, el documento sólo se divulga al público el 28 de junio de 2012.
27 de junio	The Louis Berger Group finaliza su tercer informe preliminar relacionado con los servicios técnicos de consultoría para el Programa de Expansión del Canal de Panamá.
23 de septiembre	Se completa el Informe de Gestión Ambiental y Social del Proyecto.
8 de octubre	El Directorio aprueba el Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-L1032).
12 de diciembre	Water Management Consultants, una empresa de Schlumberger, completa la evaluación limitada de los efectos del cambio climático en la Cuenca Hidrográfica del Canal.
2011	
3 de octubre	El Directorio aprueba el Programa de Reducción de Vulnerabilidad por Desastres Naturales y Cambio Climático I (PN-L1070) en Panamá, préstamo destinado a responder al creciente riesgo que los desastres naturales y el cambio climático suponen para el país.
10 octubre	Se presenta al MICI la Solicitud, en la que se expresan inquietudes acerca del Proyecto.

2012	
9 de febrero	La Ombudsperson de Proyectos declara la Solicitud elegible para la Fase de Consulta.
27 de junio	La Ombudsperson de Proyectos emite un Informe de la Fase de Evaluación y Consulta, que señala la conclusión formal de dicha Fase.
23 de agosto	La Secretaria Ejecutiva remite la Solicitud a la Fase de Verificación de la Observancia.
20 de septiembre	La Solicitud es declarada elegible para una Verificación de la Observancia.
2013	
24 de febrero	Se distribuye al Directorio la Recomendación de Efectuar una Verificación de la Observancia y Términos de Referencia para la investigación.
26 de abril	El Panel se reúne con representantes de los equipos de observancia del Mecanismo de Reclamaciones del BEI y la Oficina del Examinador de Directrices Ambientales del JBIC para analizar las inquietudes de los Solicitantes.
30 de julio	Se completa el desembolso del préstamo sin garantía soberana otorgado por el Banco.
13 de septiembre	Los Términos de Referencia se modifican a instancias del Directorio y son aprobados por éste.
2014	
Febrero	Se completa el desembolso de los préstamos otorgados por los demás Prestamistas del Proyecto.
11 de marzo	El Examinador de Directrices Ambientales del JBIC emite su informe de evaluación.
2015	
23 de marzo	De acuerdo con la Sección 68 de la Política del MICI, el borrador del Informe de Verificación de la Observancia se distribuye a los Solicitantes y a la Administración para obtener sus comentarios por escrito.
15 de mayo	Se reciben los comentarios de los Solicitantes y la Administración.
31 de mayo	De acuerdo con el sitio virtual de la ACP, el Proyecto se ha completado en un 89%.

	Hito del Banco
	Hito del Organismo Ejecutor, Panamá u otros
	Hito del MICI

APÉNDICE V: CUADROS DE DISPONIBILIDAD Y DEMANDA DE AGUA

Plan Maestro					
Año	Disponibilidad de agua	Demanda de agua - Población	Demanda de agua - Canal	Demanda de agua - Total	Margen de Seguridad
2005	*	4,9	31,6	36,4	*
2010	*	5,3	34	39,8	*
2015	48,5	5,7	34,2	39,9	8,6
2020	48,5	6,1	36,8	42,9	5,6
2025	48,5	6,6	38,8	45,3	3,2

EIA					
Año	Disponibilidad de agua	Demanda de agua - Población	Demanda de agua - Canal	Demanda de agua - Total	Margen de Seguridad
2000	57,7	4	35	39	18,7
2006	57,7	5	40	45	12,7
2010	57,7	6,4	40	46,4	11,3
2020	57,7	7	40	47	10,7
2030	57,7	7,6	40	47,6	10,1
2040	57,7	8,1	40	48,1	9,6
2050	57,7	8,4	40	48,4	9,3

IGAS					
Año	Disponibilidad de agua	Demanda de agua - Población	Demanda de agua - Canal	Demanda de agua - Total	Margen de Seguridad
2005	*	*	*	*	*
2010	*	*	*	*	*
2015	*	*	*	*	*
2020	*	*	*	*	*
2025	*	*	*	*	*

Todas las proyecciones de disponibilidad y demanda de agua se expresan en esclusajes/día.

El Panel calculó los Márgenes de Seguridad del Plan Maestro comparando la disponibilidad con la demanda.

* No se suministró información.

ANEXO I. COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN AL BORRADOR DEL INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA

A: Mary Rose Brusewitz, Presidenta del Panel de Verificación de la Observancia
Asunto: Respuesta de la Administración – Caso PN-MICI002-2011, Programa de Expansión del Canal de Panamá (el Proyecto)
Fecha: 15 de mayo de 2015

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL BID AL BORRADOR DEL INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA DE EXPANSIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

La Administración desea agradecer al Panel del MICI por haberle hecho llegar el borrador del Informe de Verificación de la Observancia en relación con el referido proyecto.

A continuación se resume la respuesta de la Administración a las principales consideraciones y recomendaciones por parte del Panel del MICI:

1. El MICI concluye que el Banco no dio cumplimiento a la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704) por lo que respecta al riesgo sísmico. La Administración considera que el Banco cumplió de manera sustantiva dicha política, si bien reconoce que la documentación relativa a su aplicación podría haberse mejorado.

El MICI recomienda que la Administración efectúe una evaluación del riesgo sísmico y asigne una clasificación del riesgo de desastres en conformidad con la política OP-704. La Administración no está de acuerdo con esta recomendación, toda vez que la evaluación de potenciales desastres naturales, incluidos los riesgos sísmicos, ya ha sido objeto de amplia revisión por expertos internacionalmente reconocidos y altamente cualificados, y confirmada por el Ingeniero Independiente del Banco (el Ingeniero Independiente). El riesgo sísmico fue identificado y debidamente incorporado por la ACP en las especificaciones de diseño del Programa de Expansión del Canal de Panamá. Por otro lado, el costo que supondría emprender un estudio adicional no se justificaría, dado que ya se cuenta con un gran número de estudios a cargo de especialistas altamente cualificados, que se sometieron a una evaluación por pares a cargo de científicos de prestigio internacional y al escrutinio del Ingeniero Independiente del Banco.

2. El MICI concluye que el Banco no cumplió la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) por lo que respecta a la disponibilidad de agua. La Administración considera que el Banco dio cabal cumplimiento a la política OP-703 al evaluar los riesgos de disponibilidad de agua y asegurarse de la adopción de medidas adecuadas de mitigación en el diseño del Proyecto, de tal modo que la operación genere una menor demanda de uso de agua.

El MICI recomienda que el equipo de proyecto revise las proyecciones de oferta y demanda de agua y haga un estrecho seguimiento del Proyecto. La Administración

no está de acuerdo con la recomendación de revisar nuevamente las proyecciones de oferta y demanda de agua. La disponibilidad de agua fue un componente crucial del análisis del Programa de Expansión del Canal de Panamá. Además de analizar exhaustivamente las repercusiones del Proyecto sobre la disponibilidad de agua, se formularon medidas innovadoras que se incorporaron en el diseño de las esclusas, las cuales reducirán de hecho la demanda de agua. El Banco hace un seguimiento activo del Programa de Expansión en coordinación con las demás instituciones financieras multilaterales que participan en el financiamiento, atendiendo a los requisitos de la política OP-703.

3. Los mecanismos de investigación independiente de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Banco del Japón para la Cooperación Internacional (JBIC) recibieron de los mismos solicitantes reclamaciones similares relativas a la inobservancia de sus respectivas políticas operativas, las cuales se consideraron sin fundamento tras el debido proceso de revisión y análisis. El mecanismo de IFC (CAO) decidió no iniciar una investigación de observancia tras concluir “que la identificación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales relativos al proyecto ha sido, en términos generales, proporcional a los riesgos e impactos derivados de este. [...] la CAO decide cerrar este caso en la etapa de evaluación inicial. Esta decisión se ha adoptado teniendo en cuenta lo siguiente: (a) el cliente posee sistemas bien desarrollados de gestión y seguimiento ambiental y social; (b) las preocupaciones planteadas están relacionadas, en gran medida, con riesgos futuros que podrían, o no, suceder; (c) estos riesgos (si ocurrieran) podrían abordarse adecuadamente en el curso de las actividades de supervisión, y (d) IFC se ha comprometido a realizar un seguimiento de estos riesgos en el marco de esas actividades”. El Examinador de Directrices Ambientales del JBIC concluyó que todos los procedimientos de confirmación del JBIC para consideraciones ambientales y sociales estuvieron libres de defectos y no se han producido daños ambientales ni sociales específicos según la hipótesis argumentada por los Solicitantes, por lo que se estima que la probabilidad de ocurrencia de los daños alegados será considerablemente baja.

En la siguiente sección se presentan las respuestas detalladas de la Administración a las conclusiones y comentarios específicos del MICI.

Con respecto al riesgo sísmico

- Párrafos 1.2 y 6.8: *El MICI considera que la política OP-704 era aplicable al Proyecto, pero no pudo hallar prueba de su aplicación por parte del Banco.*

El Banco emprendió todos los análisis necesarios durante el proceso de debida diligencia y por lo tanto se aseguró de la adecuada evaluación de los riesgos de desastre, incluidos los riesgos sísmicos, así como de la formulación y aplicación de las medidas necesarias de mitigación durante el diseño, la construcción y la operación del Programa de Expansión, de conformidad con la política OP-704. Como es habitual entre los bancos multilaterales de desarrollo que trabajan con proyectos complejos de construcción, el BID contrató a The Louis Berger Group, una prestigiosa empresa internacional de ingeniería, para examinar y evaluar los numerosos estudios, informes, especificaciones de diseño y planes encargados por el Prestatario con el fin de identificar, valorar y gestionar los riesgos de desastres naturales, entre ellos los riesgos sísmicos (véase el Gráfico 5 del Anexo). El Ingeniero Independiente calificó al riesgo sísmico como medio a bajo. El Banco consideró y tuvo en cuenta plenamente las constataciones del Ingeniero Independiente durante la preparación del Proyecto, y continúa guiándose por ellas en su supervisión del Proyecto.

La Administración reconoce que, dado el escaso tiempo transcurrido entre la adopción de la política OP-704⁹⁶ y el análisis de debida diligencia del Proyecto por el Banco, la implementación de dicha política aún no se había incorporado plenamente en los procedimientos operativos del Banco cuando el Proyecto se declaró elegible en octubre de 2007. Ello explica que los documentos pertinentes del Banco incluyeran información incompleta sobre la evaluación, clasificación y gestión del riesgo de desastres para el Programa de Expansión del Canal de Panamá. En aquel entonces, y habiendo analizado los diferentes riesgos, se consideró que el riesgo de deslizamientos de tierra era el más importante en relación con el Programa de Expansión. En consecuencia, la Estrategia Ambiental y Social incluye una referencia específica a los riesgos de deslizamientos de tierra (y por ende aborda la aplicabilidad de la política OP-704), mas no al riesgo sísmico. La Administración reconoce que el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) no hace referencia a esa política, y que ni la Estrategia Ambiental y Social ni el IGAS incluían una clasificación del riesgo de desastres. En esencia, no obstante, dado que el riesgo sísmico se consideraba medio a bajo, no se requería en ese momento una evaluación adicional de dicho riesgo con arreglo a la política OP-704.

Desde que se aprobó la política OP-704, la Administración ha adoptado una serie de medidas sistemáticas para darle aplicación cabal, lo que incluye documentar la clasificación, evaluación, mitigación y gestión de los riesgos de desastres naturales. Entre dichas medidas cabe citar la formulación de las Directrices para la Aplicación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (2008), la herramienta de análisis y clasificación de riesgos de desastres (2013) y los procedimientos para clasificar y abordar los riesgos de desastres con arreglo a la política OP-704 (2014). Gracias estas

⁹⁶ La política OP-704 entró en vigor en mayo de 2007, mientras que el Proyecto fue declarado elegible en octubre de ese año.

iniciativas, existe actualmente una documentación más sistemática de la aplicación de esta política en proyectos del BID.

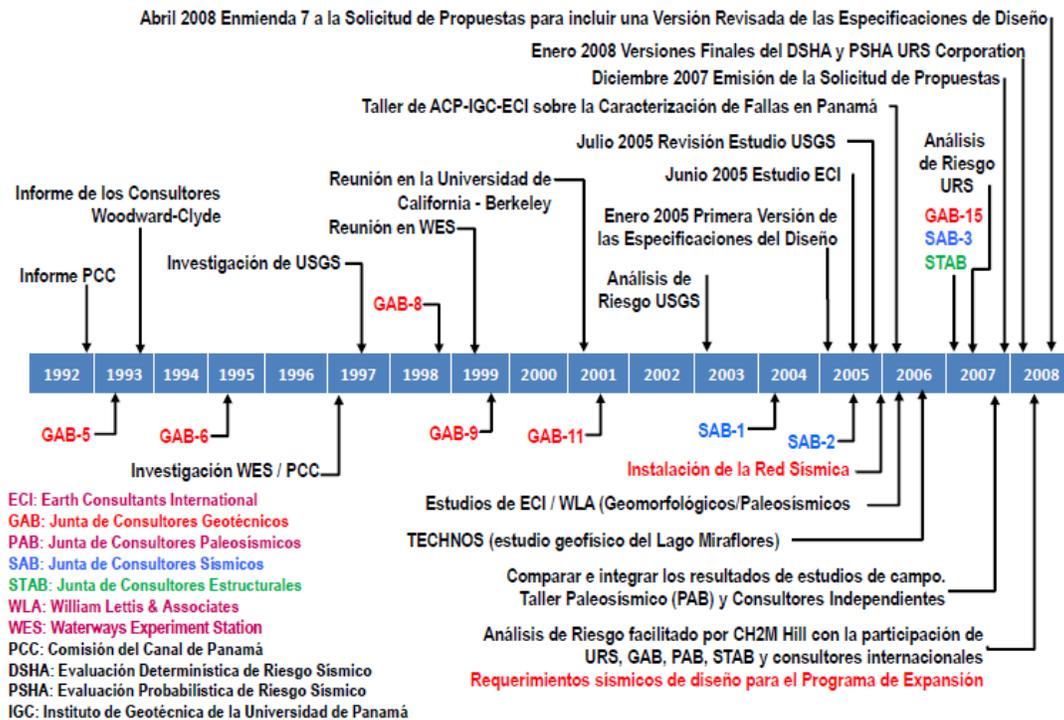
- *Párrafo 6.11: El MICI considera que el Banco no intentó aplicar los estándares o cumplir de algún otro modo los requisitos de la política OP-704 que eran claramente aplicables al Proyecto. El Banco no hizo una adecuada valoración de los riesgos de desastres, a pesar de que existía amplia información que apuntaba la presencia de tales riesgos en la zona del Proyecto.*

Pese a las carencias en materia de documentación, el Banco realizó como parte del proceso de debida diligencia una adecuada evaluación de los estudios, informes, especificaciones de diseño y planes de gestión del Prestatario. Se evaluaron los riesgos relacionados con la política OP-704 para cerciorarse de que, en consonancia con dicha política, se adoptasen las medidas necesarias para reducir el riesgo de desastres hasta niveles aceptables según las normas y prácticas generalmente aceptadas. Si bien no hace referencia a los riesgos sísmicos, el IGAS sí analiza diversas amenazas de desastre natural de otra índole asociadas al Proyecto. El eje del análisis era la posibilidad de deslizamientos, que para entonces se consideraba como el principal riesgo.

Como ya se hizo notar, el Prestatario encargó una serie de extensas evaluaciones geotécnicas, sísmicas y estructurales. El Gráfico 1 ilustra los principales estudios, informes y análisis solicitados por el Prestatario para identificar, evaluar, prevenir y mitigar los riesgos sísmicos.

Gráfico 1

Cronología de la caracterización del Riesgo Sísmico de la Zona del Canal y Especificaciones del Programa de Ampliación



Por otra parte, siguiendo las prácticas óptimas internacionales, el Prestatario creó las denominadas “Juntas de Consultores”, o paneles de expertos independientes, encargadas de examinar y evaluar la información y los análisis técnicos generados por los estudios geotécnicos y sísmicos, así como de examinar la idoneidad de las medidas propuestas de prevención y mitigación. Dichas Juntas (Junta de Consultores Sísmicos, Junta de Consultores Geotécnicos y Junta de Consultores Estructurales) están integradas por expertos y científicos de renombre internacional. En el Gráfico 3 se describe la composición de cada una de ellas.

El Ingeniero Independiente, habiendo examinado todos los análisis y estudios sobre riesgo sísmico, confirmó la clasificación de “moderado a bajo” para dicho riesgo. Asimismo, revisó y evaluó de manera exhaustiva los estudios técnicos, evaluaciones y especificaciones de diseño, así como los informes de las tres Juntas de Consultores, para asegurar una adecuada valoración y gestión de riesgos sísmicos en el marco del Programa de Expansión del Canal de Panamá. El dictamen del Ingeniero Independiente incluye un resumen detallado de la evaluación del riesgo sísmico en el que figura la lista de todos los estudios sísmicos analizados.

En asuntos de gran complejidad técnica, es habitual que durante el proceso de debida diligencia los bancos multilaterales de desarrollo, incluido el BID, recurran en gran medida a la opinión de paneles independientes de expertos y del Ingeniero Independiente y se apoyen en ella, ya que la pericia que exige el análisis de esos temas

altamente especializados excede el capital de conocimientos que suele poseer el personal de dichas instituciones. El Banco aceptó las observaciones de las Juntas de Consultores, así como las constataciones y conclusiones del Ingeniero Independiente en el sentido de que:

- (i) las medidas de mitigación y el proceso de gestión de riesgos que la ACP estableció en relación con las consideraciones sísmicas eran suficientemente robustos;
- (ii) el diseño de la ampliación del Canal es suficientemente sólido para resistir (a) terremotos de nivel 1 (probabilidad de ocurrencia cada 475 años) sin obstaculizar la operación del Canal ni causar daños en las estructuras de retención de agua, y (b) terremotos de nivel 2 (probabilidad de ocurrencia cada 1.000 años) con reparaciones de esclusas e instalaciones pertinentes, pero sin interferir en la capacidad de la estructura para retener agua de manera permanente;
- (iii) la ACP había evaluado los potenciales riesgos sísmicos e impactos para las esclusas y las estructuras de retención de agua, y había asegurado la idoneidad de sus respectivas medidas de mitigación en los criterios de diseño.

Adicionalmente, el Banco contrató un Consultor Ambiental Independiente (Environmental Resources Management, ERM) que examinó los riesgos sísmicos y de diversas amenazas naturales. Corroborando nuevamente la conclusión del Ingeniero Independiente, en la sección del informe de debida diligencia ambiental y social consagrada a las amenazas naturales, ERM confirma que la actividad sísmica en la región de Panamá Centro, donde se ubica el Canal de Panamá, es muy baja.

Párrafos 1.2 y 6.12: El MICI considera que (3.) el Banco no tomó medidas para asegurar que al momento de aprobarse el Proyecto se hubieran adoptado medidas de mitigación o planes de contingencia con respecto al riesgo sísmico para el período durante el cual el Proyecto estaría en operación.

Las Juntas de Consultores y el Ingeniero Independiente del Banco examinaron la idoneidad de las medidas de mitigación propuestas. El Ingeniero Independiente⁹⁷ y el Consultor Ambiental Independiente evaluaron y validaron la solidez de los planes de contingencia de la ACP. La empresa de ingeniería URS, trabajando en nombre de la ACP, confirmó la adecuación de la carga sísmica incluida en las especificaciones de diseño de las nuevas esclusas. El Ingeniero Independiente corroboró que las especificaciones de diseño propuestas eran apropiadas para manejar los riesgos sísmicos. Dichas especificaciones se incluyeron en los pliegos de licitación para las esclusas y el dique, y por consiguiente se incorporaron en los contratos de diseño y construcción.

⁹⁷ En su conclusión N° 0707, el Ingeniero Independiente supone que considerando la amplia tipología de eventos que abarcan los Planes de Contingencia, así como los procedimientos integrales ya establecidos en los Sistemas de Gestión de Incidentes suministrados, la operación del Canal ampliado no daría lugar a circunstancias disímiles de emergencia.

La ACP, por su parte, ha venido supervisando este proceso con apoyo de CH2M Hill, otra empresa internacional de ingeniería altamente reputada.

El Canal de Panamá ampliado funcionará dentro del marco del actual Canal, dado que muchos de sus componentes actuales seguirán en operación. El marco de gestión y respuesta de emergencia se actualizará previamente a la entrada en operación del Canal ampliado y será examinado por el BID para verificar su conformidad con los parámetros internacionales, los estándares del Banco y las Normas de Desempeño de IFC. El Banco también examinó y consideró adecuado el Programa de Respuesta Rápida de la ACP para la gestión de desastres naturales.

- *Párrafo 6.11: El MICI sostiene que el Directorio recibió información incompleta acerca de los riesgos de posibles amenazas naturales en la zona del Proyecto, incluido el riesgo sísmico.*

La información sobre el riesgo de potenciales amenazas naturales en la zona del Proyecto, sin referencia explícita a riesgos sísmicos, se incluyó en el IGAS y se remitió al Directorio. Tal como se indicó más arriba en nuestro comentario al párrafo 6.8, el Ingeniero Independiente concluyó que el riesgo sísmico era medio a bajo y se había abordado convenientemente en el diseño del Proyecto, por lo que a la sazón no se consideró como un riesgo sustantivo que debiera notificarse al Directorio.

Conforme a la práctica actualmente vigente en el BID, la clasificación del riesgo de desastres se comunica sistemáticamente al Directorio en el IGAS.

- *Párrafo 6.12: El MICI aduce que la omisión del Banco en cuanto a la adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la política OP-704 ha ocasionado daño a los Solicitantes, plasmados en temores de que el Proyecto pueda, por su ubicación, ser vulnerable al riesgo sísmico o exacerbar dicho riesgo.*

El parecer de la Administración es que el Banco tomó las medidas necesarias para asegurarse de que la vulnerabilidad del Proyecto al riesgo sísmico se evaluara de conformidad con la política OP-704, y que, en consecuencia, el “temor” aducido es infundado y no halla sustento en los amplios estudios científicos y técnicos realizados durante los últimos 20 años. Por consiguiente, la Administración considera que no se ha ocasionado daño alguno a los Solicitantes.

- *Párrafo 6.13: El MICI recomienda, con base en sus conclusiones, que el Directorio pida a la Administración que haga una evaluación del riesgo sísmico (y de otros posibles desastres naturales) en la zona del Proyecto y asigne a la operación una clasificación con arreglo a la política OP-704. En caso de que la clasificación así lo justifique, el Banco debería instar al Prestatario a formular planes de respuesta o medidas de mitigación de carácter específico para el Proyecto, o bien analizar cualesquiera medidas de este tipo que en la Autoridad del Canal de Panamá (la ACP) haya establecido, con el fin de determinar su conformidad con la política OP-704.*

La Administración no está de acuerdo con esta recomendación. Ya ha habido una amplia evaluación de potenciales desastres naturales, incluidos los riesgos sísmicos, realizada por expertos internacionalmente reconocidos y altamente cualificados, y confirmada por el Ingeniero Independiente del Banco. Igualmente, se han adoptado

planes de respuesta adecuados. El Ingeniero Independiente concluyó que el riesgo sísmico era medio a bajo, confirmó que la ACP había evaluado los potenciales riesgos sísmicos e impactos para las esclusas y estructuras de retención de agua y certificó la idoneidad de las respectivas medidas de mitigación en los criterios de diseño. El Banco concuerda con el Panel en que las constataciones del Ingeniero Independiente con respecto a la evaluación del riesgo sísmico y a las necesarias medidas de mitigación deberían haberse resumido más específicamente en el IGAS. No obstante, esta carencia tiene que ver con la *documentación* en el IGAS y en la propuesta de préstamo; las evaluaciones y las acciones de mitigación recomendadas se han realizado de manera apropiada. Los análisis suplementarios que se sugieren no harían más que repetir la labor ya realizada y serían muy costosos, sin por ello aportar ningún valor técnico adicional.

Con respecto a la disponibilidad de agua

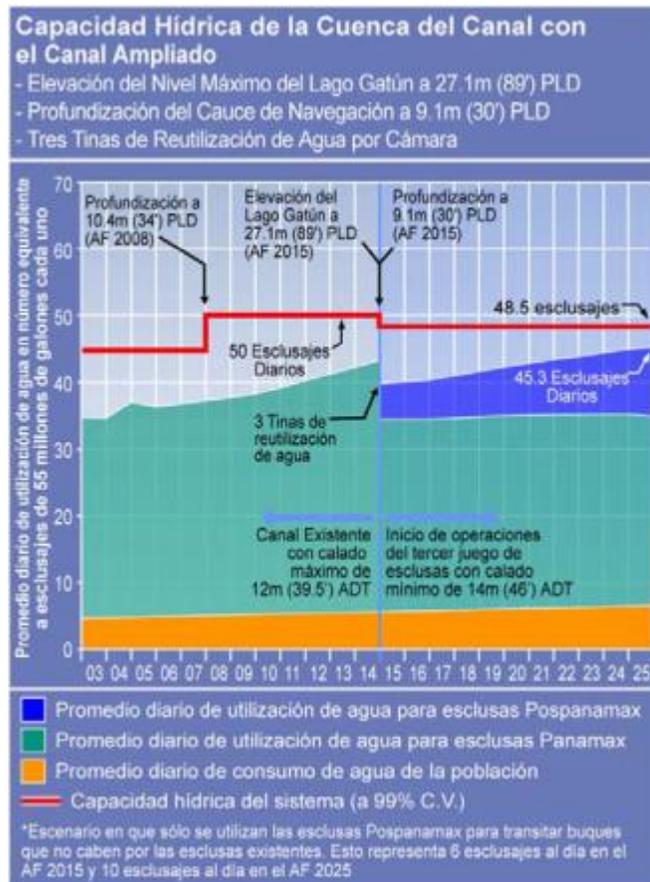
- Párrafos 1.6 y 7.37: *El MICI concluye que el Banco no analizó con suficiente rigor e independencia las proyecciones de uso de agua facilitadas por la ACP y otros especialistas cuando realizó su análisis de debida diligencia y, a la larga, estuvo de acuerdo con las proyecciones de la ACP de que los recursos hídricos disponibles en la cuenca del Canal de Panamá serían suficientes al menos hasta 2025.*

La Administración no está de acuerdo con esta conclusión. Las inquietudes de los Solicitantes con respecto a la disponibilidad de agua son infundadas por cuanto (1) el Programa de Expansión genera una reducción del uso de agua (como se observa más adelante en el Gráfico 2) y (2) la legislación panameña asigna en todo momento prioridad al agua para consumo humano. El análisis del diseño del Programa de Expansión y las proyecciones de disponibilidad de agua por parte de los consultores del Banco, incluidos The Louis Berger Group como Ingeniero Independiente y ERM como Consultor Ambiental Independiente⁹⁸, llegó a la conclusión de que las medidas de ahorro de agua incorporadas en el diseño del Proyecto son suficientes para evitar que la ampliación del Canal constituya una carga mayor para el presupuesto hídrico de Panamá. En particular, el Ingeniero Independiente confirmó que el diseño de ahorro de agua de las esclusas permitiría de hecho reducir globalmente el uso de agua del Canal, incrementando así la disponibilidad de agua en 1.600 Mm³ (38%) en un año promedio si se tienen en cuenta todos los usos, y en aproximadamente el 50% si sólo se tienen en cuenta los tránsitos y el agua potable (véase el Gráfico 2). El Ingeniero Independiente evaluó también la disponibilidad de agua y sostiene en su conclusión N° 0306 que las mejoras propuestas para la gestión del agua permitirían satisfacer la demanda hídrica más allá de 2025 con el nivel proyectado de esclusaje.

⁹⁸ La ACP realizó un exhaustivo análisis sobre suministro de agua y opciones de ahorro con la finalidad de asegurar un suministro fiable de agua a largo plazo. Con ayuda del Centro de Ingeniería Hidrológica (HEC) del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos (USACE), se diseñó el modelo de simulación de reservorios HEC-5 para simular las operaciones existentes y configurar la base para evaluar hipótesis alternativas de uso del agua, lo que incluye demanda de las esclusas, suministro de agua municipal, energía hidroeléctrica y caudales de descarga de inundaciones. De forma complementaria, se analizaron las variaciones y tendencias de la distribución espacial y temporal de los datos de precipitaciones y escorrentías para la cuenca del Gatún. Asimismo, la ACP contrató la realización de un estudio con el fin de elaborar proyecciones a largo plazo de la demanda de agua para uso municipal e industrial (hasta el año 2060). Estos estudios se sometieron al escrutinio del Consultor Ambiental Independiente.

El Banco sí efectuó un análisis riguroso e independiente de las proyecciones hídricas, a raíz del cual determinó que la operación financiada por el Banco, a saber el Programa de Expansión, contribuiría de hecho a (i) reducir la demanda de agua del Canal con respecto a la hipótesis de referencia y (ii) aumentar la disponibilidad de agua para la población al menos hasta 2025.

Gráfico 2



- Párrafos 1.7 y 7.39: *El MICI sostiene que el Banco no llevó a cabo un nivel adecuado de análisis sobre la idoneidad del margen de seguridad (relación entre la oferta y la demanda de agua) proyectado por la ACP, ni analizó si la decisión de la ACP de suministrar proyecciones hídricas sólo hasta el año 2025 era suficiente.*

La Administración no está de acuerdo con esta conclusión. Tal como lo exige la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del Banco, éste se focalizó durante el proceso de debida diligencia en el potencial impacto adverso del Proyecto, esto es, la repercusión del Programa de Expansión propuesto sobre la oferta y la demanda de agua. Así pues, el examen se centró en determinar si la ampliación del Canal generaría mayores demandas de este recurso que la operación actual del Canal.

El Ingeniero Independiente, habiendo evaluado la disponibilidad de agua, confirmó que las mejoras propuestas en materia de gestión hídrica como parte de la ampliación del Canal contribuirían en realidad a reducir la demanda de agua del Canal y no supondrían una carga neta adicional sobre la demanda. Además, en 2008 el Banco encargó a la empresa especializada Water Management Consultants un análisis adicional de la amenaza que implica el cambio climático para el abastecimiento de agua. En su informe, al que el MICI ha tenido acceso, Water Management Consultants concluyó que dicha amenaza se considera manejable por medio de medidas sistemáticas para asegurar la conservación y gestión sostenible de la cuenca del Canal.

En vista de que el Programa de Expansión tiene de hecho un impacto neto positivo sobre la disponibilidad de agua, la cuestión de la idoneidad del “margen de seguridad” no resulta pertinente en el contexto de los requisitos de la política OP-703. Además, la disponibilidad de agua no constituye un riesgo del Proyecto, toda vez que hay y habrá suficiente agua disponible para la operación del Canal con el volumen de tráfico actual y previsto. Más bien, esta variable constituye un factor limitante para el incremento continuo del tráfico a través del Canal a largo plazo. La pregunta de cómo podría la disponibilidad de agua afectar a un potencial incremento continuo del tráfico por el Canal más allá de los niveles de 2025, pese a su importancia para la ACP y para Panamá, no está inherentemente vinculada al Programa de Expansión.

- Párrafo 7.27: *El MICI sostiene que detectó incoherencias en información fáctica citada por el Banco. Este párrafo incluye una nota al pie (número 68) del siguiente tenor: De acuerdo con el párrafo 4.9 del IGAS, el suministro máximo de agua dulce para la cuenca (una vez concluidas las obras de profundización del lago Gatún hasta una elevación de 10,4 PLD) con 45 esclusajes diarios es más que suficiente para satisfacer la demanda de la población y del Canal existente operando a máxima capacidad, y a la vez manteniendo niveles extremadamente altos de fiabilidad para garantizar el máximo calado de las embarcaciones. No obstante, el Panel señala que esta conclusión se refiere erróneamente al **Canal de Panamá existente** en ese momento y no al **Canal de Panamá ampliado**.*

El informe del Panel refleja una mala interpretación de los datos expuestos en el párrafo 4.9 del IGAS. Dicho párrafo no describe las consecuencias del Programa de Expansión sobre la disponibilidad de agua, sino que presenta la hipótesis de referencia *sin* la ampliación del Canal (el Canal existente). El IGAS no presenta ningún dato que no concuerde con los del Plan Maestro u otros estudios sobre la disponibilidad de agua proyectada con el Programa de Expansión implementado.

- Párrafo 7.38: *El MICI sostiene que también en el Análisis ambiental de país para Panamá (2008) del Banco Mundial se detectaron problemas relacionados con la disponibilidad de agua. El Banco Mundial señaló que las proyecciones de disponibilidad de agua presentadas en el Plan Maestro de la ACP no tomaron en consideración posibles variaciones atribuibles al cambio climático o a fenómenos meteorológicos relacionados con El Niño-Oscilación del Sur (ENOS) y que las tasas de crecimiento demográfico eran demasiado conservadoras, llegando a la conclusión de que el margen de seguridad actual podría revelarse inadecuado. Esto lleva al MICI a concluir que, si bien al momento de preparar el Proyecto el Banco no tenía a su disposición el análisis del Banco Mundial, este último pone de relieve la necesidad de examinar cuidadosamente la fiabilidad de las proyecciones hídricas, ante la posibilidad de que los*

cálculos del Banco no hayan tenido en cuenta importantes factores de riesgo que podrían afectar de forma sustancial y adversa el margen de seguridad asumido o proyectado.

El Programa de Expansión del Canal como tal *reducirá* la demanda global de agua del Canal y no contribuye a un mayor estrés hídrico. Por consiguiente, la cuestión de la idoneidad del “margen de seguridad” no es pertinente en el contexto de los requisitos de la política OP-703 aplicables a la operación financiada por el Banco. La Administración concuerda en que, en un contexto más amplio, la disponibilidad de agua a largo plazo es una consideración importante para Panamá.

Con relación al crecimiento de la demanda de agua para consumo humano, si bien el Banco Mundial señala en su Análisis ambiental de país de 2008 que la demanda ya era superior al promedio decenal de consumo utilizado por la ACP para equilibrar su presupuesto hídrico, también indica que las tasas de consumo de agua potable per cápita son bastante altas (158 galones diarios). Cerca del 35% de este elevado consumo de agua potable es atribuible a vertidos (pérdidas de agua potable causadas por tuberías y sistemas obsoletos), lo que supone un sector central de inversión para el gobierno actual. El Banco Mundial también afirma que esta tendencia podría invertirse mediante diversas intervenciones de gestión hídrica y ambiental (como la reducción de fugas y la zonificación), las cuales requerirían sin embargo un refuerzo sustancial de las capacidades de las entidades ejecutoras. El Banco apoya a las autoridades panameñas en la gestión hídrica en general (saneamiento, redes de alcantarillado, tratamiento en la fuente, aguas residuales, conservación, conservación de la Bahía de Panamá, etc.) y está dispuesto a brindar apoyo adicional a entidades pertinentes como el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y a las provincias en la adopción de medidas de gestión del agua. Mediante la reducción global del uso de agua por el Canal, el Programa de Expansión hará una contribución positiva a esta problemática general y no agudizará el estrés hídrico.

Por último, es importante señalar que la legislación panameña asigna prioridad al agua para consumo humano por sobre todos los demás usos, incluida la operación del Canal de Panamá. En casos puntuales de escasez de agua, el Canal no suele perder tránsitos, sino que limita el calado de las embarcaciones por debajo del nivel máximo, permitiendo sólo que transiten aquellas con menos carga. Puesto que las tarifas de peaje se cobran en función de la capacidad de transporte de carga de los navíos, y no del volumen de carga transportado, los respectivos ingresos no se ven afectados.

- Párrafos 1.7 y 7.39: *El MICI concluye que las conclusiones del Banco relativas a la disponibilidad de agua no estaban debidamente fundadas, motivo por el cual el Directorio no recibió información adecuada sobre un importante riesgo del Proyecto.*

La Administración no está de acuerdo con esta conclusión. Las conclusiones del Banco en el sentido de que el Proyecto no representaría una carga adicional para la demanda hídrica, sino que reduciría la demanda de uso de agua del Canal se basaban en análisis de la documentación del Proyecto y en los dictámenes del Ingeniero Independiente y el Consultor Ambiental Independiente. En comparación con el Canal actual, el Programa de Expansión requerirá menos agua y aumentará la disponibilidad de ésta para la población a corto y mediano plazo, ya que las nuevas esclusas hacen un uso menos intensivo de este recurso que el sistema existente (véase más arriba el Gráfico 2).

Además, según la normativa panameña, en casos de sequía la ACP está obligada a seguir el orden de prioridades establecido para preservar el acceso de la población a agua potable, a saber: (1) uso municipal e industrial; (2) tránsito de embarcaciones, y (3) generación de electricidad.

Considerando que el diseño escogido para el Programa de Expansión del Canal reduce la demanda de agua por el Canal y por tanto aumenta la disponibilidad de ésta para la población a corto y mediano plazo, y que por ley el agua de la cuenca del Canal se destina prioritariamente al consumo humano, la disponibilidad de este recurso no se consideró como un riesgo sustantivo que hubiera de notificarse al Directorio.

- *Párrafo 7.42: El MICI recomienda que el Directorio inste al equipo de proyecto a efectuar una revisión de las proyecciones de oferta y demanda de agua, incluida una investigación que establezca si habría sido prudente adoptar un horizonte temporal más amplio y si el margen de seguridad proyectado cumpliría razonablemente los parámetros de la política OP-703. El Panel recomienda además que el Banco realice un atento seguimiento del Proyecto para asegurar la observancia de las Políticas Operativas Pertinentes aplicables, especialmente si los recursos hídricos se revelan insuficientes.*

La Administración no está de acuerdo con esta recomendación. La disponibilidad de agua ha sido un componente crucial del análisis del Programa de Expansión del Canal de Panamá y ha sido ampliamente estudiada durante muchos años por la ACP y por consultores especializados. La información según la cual se dispondría de suficiente agua para la ampliación del Canal fue confirmada por el Ingeniero Independiente y el Consultor Ambiental Independiente durante el proceso de debida diligencia del Banco. Como se mencionó anteriormente, el diseño seleccionado para el Programa de Expansión del Canal *reduce* el uso global de agua por el Canal. Por otra parte, la Administración considera que la recomendación del MICI con respecto a la disponibilidad de agua carece de pertinencia en vista del contexto normativo por el cual el uso del agua para consumo humano tiene primacía sobre el uso comercial. Por ende, la Administración considera que un análisis adicional de las proyecciones de oferta y demanda de agua en el contexto del Programa de Expansión del Canal no supondría ningún valor agregado.

La Administración conviene en que el Banco ha de hacer un estrecho seguimiento del Programa, y de hecho, como parte de sus actividades de supervisión, el Banco, lleva a cabo un atento seguimiento del Proyecto en coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo que participan en el financiamiento y contando con el apoyo de un Consultor Ambiental Independiente. En la medida en que cualquier circunstancia futura exija realizar un seguimiento específico adicional, el BID y los demás bancos multilaterales de desarrollo así lo harán.

Otros comentarios:

- Párrafo 3.4: Se ruega cambiar el término “organismo ejecutor” por “cliente”. En el contexto de las operaciones sin garantía soberana, los préstamos otorgan a clientes, no a organismos ejecutores.

Anexo

Gráfico 3:

Junta de Consultores

Junta de Consultores Geotécnicos	Junta de Consultores Sísmicos	Junta de Consultores Estructurales
 <p>Dr. Norbert R. Morgenstern Profesor de Ingeniería Geotécnica, University of Alberta</p>	 <p>Dr. Robert L. Wesson Geofísico Senior, USGS</p>	 <p>Dr. Robert Hall Jefe Retirado, División de Geociencias y Estructuras, WES, USACE</p>
 <p>Dr. James Michael Duncan Profesor de Ingeniería Geotécnica, Virginia Tech</p>	 <p>Dr. Paul Sommerville Sismólogo Principal, URS Corporation, Pasadena, CA</p>	 <p>Dr. Anil Chopra Profesor de Dinámica Estructural, UC Berkeley</p>
 <p>Dr. Robert L. Schuster Ingeniero Geotécnico & Geólogo Retirado, USGS</p>	 <p>Dr. Julian Bommer Professor de Evaluación de Riesgo de Terremotos, Imperial College, UK</p>	 <p>Dr. Sam X. Yao Ingeniero Jefe, Ben C. Gerwick, Inc., San Francisco, CA</p>
 <p>Dr. William F. Marcuson Jefe Retirado, Laboratorio Geotécnico, WES, USACE</p>	 <p>Dr. Farrok Nadim Director, Centro Internacional de Riesgos Geológicos, Norwegian Geotechnical Institute</p>	 <p>Dr. Enrique Matheu Jefe, División de Sector de Represas, Department of Homeland Security, Washington, DC</p>
 <p>Dr. Robert L. Wesson Geofísico Senior, USGS</p>	 <p>Dr. Lloyd Cluff Director, Manejo de Riesgos de Terremotos, Pacific Gas and Electric Co., San Francisco, CA</p>	 <p>Dr. José Roesset Profesor de Mecánica y Dinámica Estructural, Texas A&M</p>
		 <p>Dr. Martin Wieland Ingeniero de Estructuras, Pöyry Energy Ltd., Zurich, Switzerland</p>

Gráfico 4:

Cronología de la Debita Diligencia y Etapa Posterior al Cierre

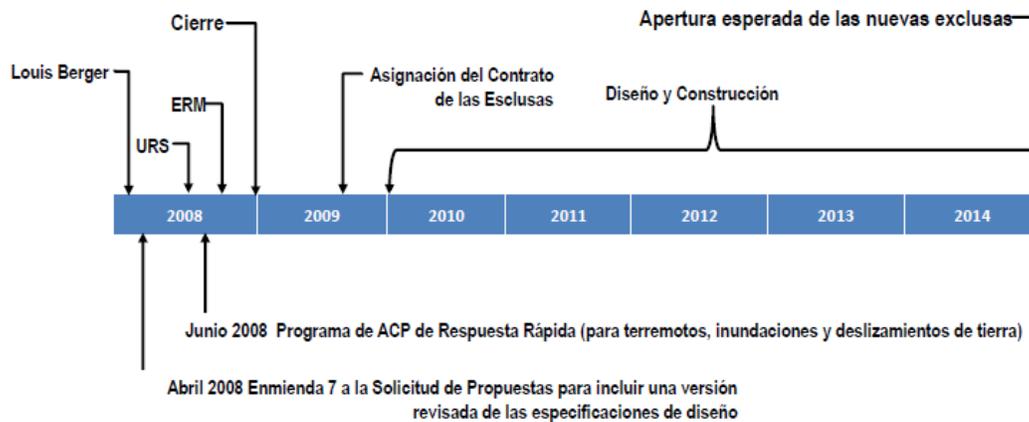


Gráfico 5:

Estudios sísmicos, informes, especificaciones de diseño y planes examinados por el Ingeniero Independiente

- Informe de la Comisión del Canal de Panamá, 1992.
- Informe de la ACP, 1992.
- Informe de los consultores Woodward-Clyde, 1993.
- Investigación de Estación Experimental de Vías Navegables (Waterways Experiment Station) / Comisión del Canal de Panamá, 1997.
- Servicio Geológico de los Estados Unidos, 1997, Estudio de investigación.
- Servicio Geológico de los Estados Unidos, 2003, Análisis de riesgos.
- Consorcio Post-Panamax, 2003, Diseño conceptual de esclusas Post-Panamax.
- USACE, julio, Diseño conceptual del Canal de Panamá – Estructura de las esclusas en el extremo Atlántico – Proyecto de tercera vía.
- ACP, 2003, Comparison of One 3-lift lock with one 1-lift Plus one 2 lift lock at the Pacific Side.

- ACP, 2003, Alineamiento de las nuevas esclusas en el lado Pacífico - Alineamiento PMD.
- Hans Payer, 2005, Revisión de las dimensiones seleccionadas de las esclusas propuestas para la expansión del Canal de Panamá.
- Consorcio Post-Panamax, 2005, Diseño conceptual alternativo de esclusas Pospanamax del Pacífico y Atlántico - Tinas de ahorro de agua 3x2.
- ACP, 2005, Memorando de criterios de diseño antisísmico.
- Informe de Earth Consultants International, 2005.
- Social Enterprise Consulting, 2005, Gestión de valores de diseño, diálogos de constructibilidad y evaluación de riesgo.
- Informe del Consultor: Campbell R. Harvey, 2005.
- Enterprise Risk Management, 2005, Panama Canal Risk Assessment Report.
- Consorcio Post-Panamax, 2005, Actualización del diseño conceptual de las esclusas del Pacífico y armonización del diseño conceptual de las esclusas del Atlántico.
- Servicio Geológico de los Estados Unidos, 2005.
- Earth Consultants International, 2006, Geomorphic Evaluation of the Miraflores, Pedro Miguel, Azota and Caballo Faults.
- TECHNOS Inc, 2006, Investigación geofísica para el proyecto de construcción del tercer juego de esclusas.
- ACP, 2006, Información relevante sobre el proyecto de construcción del tercer juego de esclusas.
- ACP, 2006, Plan Maestro del Canal de Panamá.
- ACP, 2006, Propuesta de ampliación del Canal de Panamá mediante la construcción del tercer juego de esclusas.
- ACP, Comité Técnico de Expertos, 2006, Desarrollo e implementación de un modelo de riesgos y estimación de contingencia para el Programa de Ampliación del Canal de Panamá.
- ACP, 2006, Desarrollo e implementación de un modelo de riesgos y estimación de contingencia para el Programa de Ampliación del Canal de Panamá.
- URS, 2007, Estudio de criterios sísmicos.
- Earth Consultants International, 2007, Paleoseismic Trenching of the Pedro Miguel Fault in Cocoli.

- Earth Consultants International, 2007, Quantitative Characterization of the Pedro Miguel Fault. Determination of Recency of Activity on the Miraflores Fault, and Detailed Mapping of the Faults through the Proposed Borinquen Dam Location.
- William Lettis & Associates, 2007, Paleoseismic Evaluation of the Pedro Miguel, Rio Gatun and Limon Faults.
- URS, 2008, Development of Design Earthquake Ground Motions.
- URS, 2008, Characterization of Fault Displacement Hazards. Design of the Borinquen Dams.
- Earth Consultants International, 2008, Quantitative Determination of the Pedro Miguel Fault's Displacement and Slip Kinematics for Design of the Panama Canal Expansion Project's Borinquen Dam.
- ACP, 2008, Servicios técnicos de consultoría para el Programa de Ampliación del Canal de Panamá.
- ACP, 2008, Diseño y construcción del tercer juego de esclusas.
- ACP, 2008, Summary of the Excavation Design for the South End of the Pacific Approach Channel.

**ANEXO II. COMENTARIOS DE LOS SOLICITANTES AL BORRADOR DEL INFORME DE VERIFICACIÓN
DE LA OBSERVANCIA**

**COMENTARIOS DE ALIANZA PRO PANAMÁ AL BORRADOR DEL
INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA DEL PROGRAMA DE EXPANSIÓN
DEL CANAL DE PANAMÁ**

(PN-MICI002-2011 / PN-L1032)

15 DE MAYO DE 2015

Prefacio

En la preparación de estos comentarios al borrador del Informe de Verificación de la Observancia del Programa de Expansión del Canal de Panamá (PN-MICI002-2011 / PN-L1032), los miembros de nuestra coalición, Alianza Pro Panamá, preservamos el espíritu de cooperación que caracterizó la presentación de nuestras Solicitudes de revisión iniciales al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2011, así como a la Corporación Financiera Internacional (IFC-Banco Mundial), el Banco del Japón para la Cooperación Internacional (JBIC) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Quisiéramos agradecer los esfuerzos que el Panel de Verificación de la Observancia ha invertido en la preparación de este borrador del Informe, así como la oportunidad que se nos brinda de presentar nuestros comentarios en esta fase. Conocemos algunos de los obstáculos y presiones de diversa índole que los miembros del Panel han debido superar a fin de producir este documento. No es difícil suponer que los cambios operados en la composición del Panel y en su presidencia —en la que la Dra. Mary Rose Brusewitz sustituyó al Dr. Werner Kiene— han dificultado esta tarea, especialmente teniendo en cuenta que en el cronograma original su conclusión estaba prevista para mayo de 2013.

Hemos agrupado nuestros comentarios colectivos buscando reflejar los diversos tipos de respuestas recibidas. Se ha requerido una labor de edición para limitar la longitud de nuestra respuesta; con todo, consideramos que el Panel podrá beneficiarse de una retroalimentación que ofrezca perspectivas diferentes de las de los Promotores.

Observaciones generales

Durante estos años hemos constatado la necesidad de que los mecanismos de rendición de cuentas que identifican proyectos que han recibido fondos públicos —con base en factores tales como análisis insuficientes, planes incompletos, errores de diseño, selectividad de los datos o presiones de terceros— actúen con mayor independencia y autoridad si pretenden marcar una diferencia positiva.

Los Promotores saben actualmente que, una vez que un proyecto se ha puesto en marcha, prácticamente nada podrá detenerlo. Es posible intentar, como en el caso de este proyecto, acciones de mitigación de daños, las cuales exigen recursos adicionales que podrían haberse destinado desde un comienzo a evitar que se generaran los problemas. En casos en que la mitigación no es posible, se dejan los problemas para que otros los solucionen. No parecería haber disuasivos eficaces para saltarse etapas en la construcción, ni consecuencias asociadas a los daños resultantes.

Por desgracia, las experiencias de los miembros de nuestra coalición en Panamá abundan en elementos que confirman que cuanto más grande sea un Promotor y mayores sean sus recursos o contactos, menos justificación se requerirá para un préstamo y más se tolerará la improvisación en la ejecución del proyecto. Paradójicamente, cuanto mejor suenen la promoción y los beneficios prometidos, más probable será que las afirmaciones del Promotor se den por ciertas sin más y que se pongan en duda los argumentos de quienes cuestionan el proyecto.

Con o sin razón justa, los efectos adversos para la reputación del BID y de sus contrapartes son reales. Hoy en día estamos comprobando en Panamá lo que ocurre cuando no se da una solución verificable por instancias independientes a las dificultades técnicas, económicas, sociales y medioambientales de los préstamos antes de su aprobación.

TRANSPARENCIA Y COMUNICACIÓN

Según estableció el Panel, las principales inquietudes de Alianza Pro Panamá acerca del Proyecto guardaban relación con cinco de las seis Políticas Operativas Pertinentes incluidas en el mandato del Panel a finales de 2012, a saber:

- Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703)
- Política de Acceso a Información (OP-102)
- Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704)
- Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710)
- Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765)

Nos sorprendió descubrir que, en los meses transcurridos entre 2012 y septiembre de 2013 para que el Panel obtuviese la autorización de proceder a la Verificación de la Observancia, dicha lista había sido reducida.

La falta de acceso a información está en el origen de todas las dificultades que ha planteado Alianza Pro Panamá, pese a lo cual se decidió eliminar la Política Operativa Pertinente de **Acceso a Información (OP-102)**. Este aspecto, si bien no se ha incluido en el borrador, es una razón fundamental por la que el Proyecto no está funcionando.

No cabe justificación posible para la ocultación de datos obtenidos a partir de estudios (especialmente datos costeados con recursos públicos para un proyecto de obras públicas) y que, tomando como ejemplo los datos sobre actividad sísmica, revisten interés para otras actividades distintas de aquellas relacionadas con el Proyecto. En todas las actividades de construcción desarrolladas hasta ahora, principalmente en Ciudad de Panamá, debería haberse informado plenamente sobre el riesgo sísmico y establecido el requisito de realizarlas en consecuencia. Igualmente, el alto riesgo de crear un paso de agua salada entre los océanos Atlántico y Pacífico es un asunto que merece plena divulgación en razón de sus efectos potencialmente catastróficos a escala global.

Excepciones y consecuencias

No resulta admisible argumentar que en un caso tal —con consecuencias futuras que pueden suponer un peligro vital aun más allá del Proyecto— los deseos del Promotor deban anteponerse a la seguridad pública. Ciertamente, la Política de Acceso a

Información (OP-102) del BID prevé excepciones aplicables a este caso. Dada la estrecha relación del BID con el Promotor, difícilmente puede aceptarse que la información sobre riesgos sísmicos disponible ya en 2005 —y que se cree generó pánico dentro de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) — no se haya comunicado entre los principales participantes a la sazón. Los resultados del estudio de intrusión salina eran sin duda conocidos por todos los participantes en el Proyecto y era imposible que, dada su relevancia, no se tuviese conocimiento del peligro sísmico, más preocupante, desvelado en 2007.

Esta falta de acceso a información ha aumentado de forma inexcusable las amenazas para la vida humana —ante la proliferación de edificios de gran altura construidos subsiguientemente sin incorporar esta información en su diseño, así como de proyectos de obras públicas como el nuevo sistema de metro—, para la propiedad y para las inversiones, no sólo en la actual cuenca del Canal y en Panamá, sino también para países y empresas de todo el mundo. **No se ha dispuesto de información adecuada sobre las dificultades reales que enfrentaba el Proyecto**, lo cual ha propiciado decisiones de invertir en la ampliación de instalaciones portuarias en todo el mundo (muchas de ellas ya concluidas), junto con otros preparativos de gran costo en previsión de la terminación oportuna del Proyecto.

Una vez que el BID o sus contrapartes fueron informados de lo anterior —especialmente de los datos sobre amenaza sísmica de interés para todo el país con el fin de tomar las precauciones necesarias para proteger la vida y la integridad física—, no cabe duda de que las disposiciones de la política OP-102 sobre excepciones serían aplicables, incluso si los imperativos morales no bastasen para lograr la divulgación, aun en contra de la voluntad de los Promotores.

Si bien observamos que el borrador del informe del Panel contiene reiteradas afirmaciones de los Promotores en el sentido de que ha habido transparencia en este Proyecto y toda la información ha estado siempre a disposición de los interesados, los hechos desmienten estas aseveraciones.

La inacción por parte de las autoridades hasta la fecha se percibe como un deseo de seguir ocultando dicha información. Si el BID y sus contrapartes tenían conocimiento de estos datos (confirmados en 2007) antes de la aprobación del Proyecto en octubre de 2008, el problema sería aún más grave.

Argumentación para promover el Proyecto

Durante el período de seis meses de “divulgación” previo al referendo, e incluso durante los cuatro años anteriores, se forjó una argumentación destinada a promover la ampliación del Canal que, a la vez que se centraba en “puntos fuertes” específicos, negaba o minimizaba los riesgos conocidos y omitía aquellos que podrían surgir o exacerbarse.

Como ya se ha señalado, esa misma argumentación figura en diversas partes del borrador, aunque el Panel también expone algunos de los problemas del Proyecto. Varias cuestiones básicas planteadas por Alianza Pro Panamá han sido reformuladas o situadas en otra perspectiva a fin de ajustarse a la argumentación forjada para promover el Proyecto, en tanto que uno de los retos que encaramos es la renuencia a abordar el Proyecto en su totalidad por parte de aquellos encargados de asegurar el buen uso de recursos comunes.

En otra sección de este documento figura una lista de hechos que cabría añadir al cronograma del borrador del Panel (Anexo II) y que pueden ayudar a corregir falsas percepciones y comprender cómo se generó la presente situación en relación con la ampliación del Canal de Panamá.

Control sobre la información

Como también hemos reiterado a lo largo de este proceso, nunca se autorizaron antes del referendo debates de fondo de carácter técnico y medioambiental. Esto es de dominio público. Se ocultó información de importancia crucial a los interesados directos, otros responsables de la toma de decisiones y el público en general.

El público nunca fue informado de que actualmente el Canal de Panamá incorpora tecnologías de ahorro de agua que le permiten operar usando la mitad del agua, ni de que, mediante una optimización, una versión mayor del Canal actual podría ahorrar hasta el 75% del agua. Aún seguimos solicitando información comparativa entre el funcionamiento de estas esclusas y las tecnologías menos avanzadas de ahorro de agua de las esclusas que se proponen. Dado que el borrador no hace mención de ello, hemos de suponer que los estudios comparativos no se llevaron a cabo. Ello acrecienta la percepción de “improvisación” por parte del Promotor de que se han hecho eco frecuentemente los medios de comunicación panameños, en vista de la alta visibilidad que han alcanzado los problemas del Proyecto durante estos años.

Los siguientes son algunos otros componentes, aspectos y resultados omitidos de estudios del Proyecto sobre los cuales los votantes panameños no fueron informados, o lo fueron sólo en parte, antes del referendo:

- Construcción prevista de un dique en la presa Borinquen a lo largo de una falla – costo adicional y riesgo no divulgados.
- Costo de atravesar el nuevo Canal – afectación del acceso público a ambos lados del Canal.
- Supresión del Puente de las Américas – omisión del costo de desmontarlo y construir el nuevo puente.
- Planes para una segunda vía – divulgación limitada a determinados círculos (no a la sociedad panameña).
- Intrusión salina y riesgo para los océanos – manipulación de parámetros, negativa a sostener debates.
- Plazos realistas – construcción, disponibilidad hídrica, tránsitos, etc.

Persistente falta de transparencia

Además de los interesados directos, también la zona global de influencia del Proyecto en general se ve afectada por la continua falta de acceso a información creíble y transparente sobre lo siguiente:

- problemas de ingeniería que generan demoras en las obras de construcción;
- crecientes riesgos de cese de operación del Canal;

- problemas previsible de carácter operativo que afectarían los futuros tiempos de tránsito y, por ende,
- consiguientes reducciones potenciales de capacidad e ingresos,
- problemas de maniobrabilidad señalados por especialistas como los prácticos del Canal,
- limitaciones debidas a la no utilización de remolcadoras para posicionar las embarcaciones en las esclusas,
- falta de inversión para reforzar la estructura actual del Canal frente al riesgo de daños sísmicos,
- riesgo de cierre total en caso de pérdida del lago Gatún, y
- medidas insuficientes de mitigación de la intrusión salina, entre otras consideraciones que afectan a la comunidad global.

En todos los años en que el BID y sus contrapartes han examinado nuestra Solicitud, nunca se ha facilitado al Panel la información que desde un inicio debería haberse compartido con los interesados directos.

Durante ese mismo período, el Proyecto ha seguido experimentando problemas de ingeniería y sobrecostos derivados de consideraciones que el Panel está investigando para el BID y sus contrapartes.

Da la impresión de que ni el BID ni ninguna de sus contrapartes ha tenido suficiente autoridad para extraer información clave relacionada con los problemas actuales del Proyecto, o para determinar si existe o no tal información, por ejemplo en lo concerniente a:

- criterios específicos definidos antes de determinar la configuración del sistema del Canal ampliado;
- estudios para determinar el diseño de las esclusas que se están construyendo;
- estudios comparativos de diseños en los que se coteje el diseño de los depósitos laterales con la estructura actual del Canal.

ZONA GLOBAL DE INFLUENCIA

Este Proyecto tiene repercusiones globales. A la larga, sus costos finales recaerán en las partes interesadas —el pueblo panameño—, así como en los consumidores de todo el mundo y en el conjunto de contribuyentes que aportaron fondos para su construcción a través del BID y sus contrapartes. El propio BID reconoció esta repercusión global, al afirmar en la propuesta de préstamo (véase más arriba la nota 5, párrafo 1.7) aprobada en 2008 que el Proyecto “contribuirá al desarrollo económico... de todo el mundo... la creación de empleo y la facilitación del comercio mundial, y promoverá el desarrollo del sector privado”.

Limitación de la zona de influencia

El Promotor ha procurado limitar la zona de influencia de este Proyecto al área inmediatamente colindante con el Canal, como si no se estuviera poniendo en riesgo la

vida marina en los dos océanos que el Canal comunica entre sí, o como si el Proyecto no se ubicara, de hecho, en un entorno urbano densamente poblado. En diverso grado, el BID y sus contrapartes han aceptado esta perspectiva.

Alianza Pro Panamá sigue sosteniendo que la zona de influencia de este Proyecto se extiende efectivamente a todo el mundo. En distinta medida, su éxito o su fracaso incidirán en los océanos y las actividades conexas, el suministro de alimentos para las poblaciones, las economías que dependen de su funcionamiento, las empresas, el modo de vida y la existencia misma.

El éxito o el fracaso de ampliar el Canal en la forma que se ha aceptado sin verificar las premisas de su diseño ni las implicaciones de dicha opción tienen derivaciones que no cabe equiparar a las de ningún proyecto “estándar”, como por ejemplo la construcción de una central hidroeléctrica en las montañas de Panamá. Si una central de este tipo quedase destruida, la electricidad que suministra podría obtenerse de otras fuentes conectadas a la red, y los demás impactos serían de magnitud limitada y circunscritos a los alrededores. En caso de cierre del Canal de Panamá, ninguna solución alternativa podría “tomar el relevo” en cuestión de horas, y el daño potencial ocasionado no podría contenerse, especialmente en lo que concierne a la transferencia de biota entre los dos océanos. En tal eventualidad, dependiendo del motivo del cierre, la reanudación de operaciones podría llevar varios años. No se trata de un proyecto normal o corriente, y por tanto no debe ni puede abordarse únicamente con políticas “estándar”, o bien éstas han de aplicarse, vigilarse y hacerse valer de forma muy estricta.

Aun si el Proyecto en su totalidad estuviese ubicado en un rincón apartado escasamente poblado que albergara unas pocas tribus “indígenas”, el hecho de que tenga el potencial para destruir vida marina de los grandes océanos implica que su zona de influencia trasciende con creces cualquier límite de ámbito local.

Identificación de los reclamantes

Observamos que algunos de nuestros miembros han sido omitidos de la lista que recoge el borrador. Alianza Pro Panamá es una coalición de ciudadanos panameños y miembros de la comunidad internacional no panameña, que incluye grupos y organizaciones de base identificados ante el BID y sus contrapartes en 2011, a saber:

- Unión Campesina Panameña (UCP)
- Frente Campesino Contra los Embalses y la Minería de Coclé y Colón (FCCEM)
- Frente Campesino Colonense (FCC)
- Organización Campesina Coclesana 15 de Mayo (OCC-15 de Mayo)
- Unión Indígena y Campesina (UIC)
- Comité ProDefensa del Lago Gatún
- Coordinadora para la Defensa de Tierras y Aguas (CODETIAGUAS)
- Asociación Pro Defensa de las Cuencas Hidrográficas
- Frente de Resistencia Coclesano (Movimiento – Coclé del Norte)
- Coordinadora Campesina por la Vida

Exclusión de reclamantes

Durante los años en que Alianza Pro Panamá ha venido trabajando con los mecanismos del BID y sus contrapartes, los fondos comprometidos por estas entidades se han desembolsado en su totalidad. Los desembolsos prosiguieron pese a las investigaciones en curso y la legitimidad de nuestros reclamos, aun a pesar de que el Proyecto se paralizó por completo durante varios meses a finales de 2013 y en el primer trimestre de 2014 y de que nuevamente se encuentra sin fondos al momento de elaborar este documento en mayo de 2015.

Existe un escepticismo plenamente justificado sobre la capacidad efectiva de mejorar o detener un proyecto que va por mal curso. El hecho de que los proyectos resuelvan los problemas que pretenden abordar o generen más problemas no se acompaña de consecuencias. La esperanza de que se tomen las acciones oportunas en relación con proyectos ejecutados de forma inadecuada no pasa de ser una ilusión, pero sólo las partes afectadas lo saben a ciencia cierta. Por lo general, las poblaciones pobres y privadas de derechos no conocen siquiera la existencia de procesos como éste; y cuando los conocen, no tardan en ser desincentivadas o inducidas de algún modo a no utilizarlos.

El hecho de limitar quiénes pueden reclamar (debate sobre la región occidental de la cuenca del Canal) se percibe como una táctica para minimizar responsabilidades. La extrema importancia que se da a la determinación de si quienes solicitan la revisión de proyectos tienen o no el “derecho” a hacerlo ahonda las inquietudes en el seno de nuestra coalición.

Los miembros de Alianza Pro Panamá no saben con certeza de qué modo se determina si ellos u otros resultan afectados o son “(suficientemente) indígenas” para ser tenidos en cuenta en caso de que sus viviendas y propiedades sufran confiscación o daño a causa del Proyecto. El hecho de limitar quién puede alegar afectaciones a aquellos que caben en una definición restrictiva de personas que “cuentan” sigue despertando sospechas. Los residentes de la cuenca actual que perderán sus viviendas y propiedades si no se toman medidas para reforzar las carencias existentes del Canal se suman a las empresas afectadas y suponen un número considerable en caso de que una hipótesis tal llegase a materializarse.

La zona de influencia, las derivaciones y la magnitud de este Proyecto exigen una forma diferente de evaluar sus impactos.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA ACTIVIDAD SÍSMICA

Las alertas sísmicas en Panamá relacionadas con el Canal aumentaron después de que, en julio de 2009, Grupos Unidos por el Canal (GUPC) fue declarado vencedor de la licitación para construir las esclusas. Los dos ofertantes no seleccionados alertaron a la ACP sobre los riesgos sísmicos que GUPC no había tenido en cuenta. Con todo, en agosto de 2009 GUPC recibió de Zurich American Insurance Company el apoyo que precisaba.

Por su presencia en Panamá y su estrecha vinculación con los administradores del Canal de Panamá (posteriormente constituidos en la ACP en virtud de la Ley 19), el BID habría sido testigo de determinados sucesos que tuvieron lugar en los años anteriores al referendo.

Los hallazgos de Earth Consultants International (ECI) en 2005 y las conclusiones aún más preocupantes formuladas en 2007 sobre la existencia de una amenaza sísmica sustancialmente mayor en la zona del Canal conmocionaron a todas las partes relacionadas con el Proyecto. Existe la percepción de que esta amenaza no se habría ocultado a los socios cercanos que se esforzaban por asegurar el éxito del referendo y la puesta en marcha del Proyecto. A finales de 2007 cabía esperar que esta información se pondría al alcance del público, como habría correspondido a una acción responsable, pero esto no ocurrió. En 2015, persiste la falta de transparencia.

Incluso sin un proyecto de ampliación, habría sido necesario articular planes de contingencia teniendo en cuenta que la amenaza para el Canal no es hipotética. Como ya ha señalado antes Alianza Pro Panamá, el refuerzo de los puntos vulnerables existentes habría sido por lógica la inversión requerida antes de iniciar este oneroso proyecto con el fin de proteger las inversiones posteriores en la ampliación como tal. Paradójicamente, aun contando con información sobre la previsión de un terremoto, el Promotor informó al BID y a Alianza Pro Panamá, durante una reunión celebrada en diciembre de 2011, que la construcción del nuevo dique (Borinquen) permitiría resistir un movimiento sísmico de apenas 6,5 grados, cuando las previsiones apuntan a una magnitud de más de 7 grados.

CONSIDERACIONES RELATIVAS AL AGUA

La Comisión Tripartita completó en 1993 un extenso estudio en el que se recomendaba encontrar soluciones de ingeniería para optimizar las tecnologías de ahorro de agua. Ninguna de las sucesivas verificaciones de observancia realizadas por los distintos bancos de desarrollo aportaba indicios de que se hubiesen llevado a cabo dichas evaluaciones de las tecnologías de ahorro de agua.

Dos perspectivas distintas permiten apreciar cómo hemos llegado a un punto en que estos objetivos relativos al agua y la sostenibilidad fueron claramente pasados por alto por aquellos que actúan en nombre de la sociedad panameña, así como por la comunidad internacional.

O bien los responsables de la toma de decisiones eran incompetentes, o bien dichos responsables sólo se guiaban por los beneficios económicos inmediatos de llevar adelante el Proyecto. La sostenibilidad, tanto ambiental como económica, sólo era pertinente como un concepto de promoción utilizado para “vender” el Proyecto.

Aparte de las afirmaciones infundadas contenidas en el Plan Maestro y en la publicidad del Proyecto que calificaban la metodología de depósitos laterales —designada ya en 1999 mediante procesos no identificados, según información recibida del Promotor en 2004— como la “mejor y única” opción, no se han presentado estudios comparativos ni otros datos que justifiquen la incorporación de este sistema en la ampliación del Canal de Panamá.

En ningún momento durante los años previos a la Solicitud presentada por Alianza Pro Panamá a las instituciones que financian el Proyecto, y en ningún momento durante los cuatro años transcurridos desde entonces, ha aportado el Promotor prueba alguna que sustente sus afirmaciones de que existe suficiente disponibilidad de agua para asegurar la operación ininterrumpida y fiable del Canal de Panamá y para satisfacer de manera continuada los aumentos de capacidad prometidos.

Agua y referendo

Durante el período de seis meses anterior al referendo, un suceso hizo peligrar la obtención del “sí” necesario para llevar adelante el Proyecto. La sociedad panameña expresó masivamente su apoyo a la población de la cuenca occidental del Canal, incluidos los miembros de Alianza Pro Panamá (“Solicitantes de la Cuenca Occidental”) y otros, al rechazar la inundación prevista de esa zona en aras de la ampliación del Canal.

Agua y cambios operativos – Tiempos e intrusión salina

Las restricciones de tiempo en la operación de los depósitos de ahorro de agua del sistema actualmente en construcción no se revelaron al público. La ACP propone ahora no utilizar los depósitos para acortar los tiempos de tránsito con el pretexto de que no es necesario ahorrar agua cuando se producen suficientes precipitaciones. Lo que no se dice es que esto generará un desequilibrio en la relación, ya de por sí precaria, entre permitir y frenar la intrusión de agua salada en el sistema del Canal, esencialmente de agua dulce. Si se autoriza este procedimiento operativo, la creación de un paso de agua salada entre el Atlántico y el Pacífico es, para todo efecto y propósito, un desenlace previsible.

COMENTARIOS ADICIONALES A LA SECCIÓN VII DEL BORRADOR DEL PANEL “RIESGO DE DISPONIBILIDAD DE AGUA”

Aleatorio. Identificación aproximada con los subtítulos de la sección del borrador del informe del Panel.

Texto incluido por completar y sin editar por limitaciones de tiempo. Se piden disculpas.

(7.1 - 7.5)

Repasando los datos y acciones se observa que el plan para la incorporación y utilización de la cuenca occidental no ha cambiado. La maniobra realizada en junio de 2006 —sin fundamento técnico ni ajustes en el costo total del Proyecto, pese a un incremento del 50% por la construcción de depósitos de alto costo— sólo pretendía eliminar objeciones y obtener el voto necesario en el referendo de ese año.

El BID —que incluso desde antes de la creación de la ACP es un socio reconocido del Canal con acceso a información interna en virtud de una relación de confianza—ha asumido una postura que lo hace ver como “parte” del Promotor, más que como protector de los interesados directos y otros afectados, debido a su decisión de:

- pasar por alto deliberadamente conocimientos que poseía tras más de una década de experiencia de trabajo directo en relación con el Canal, sus requerimientos de agua y otras dificultades para la ampliación;
- aprobar un plan que incluía esclusas ya consideradas inadecuadas hace más de un siglo, cuando el diseño actual de ahorro de agua fue seleccionado para el Canal;
- aceptar —sin exigir pruebas verificables— que la cuenca existente sería suficiente para la operación del sistema propuesto;

- no cuestionar la repentina modificación de última hora del Plan Maestro que “suprimió” oportunamente la necesidad de la cuenca occidental;
- pasar por alto el hecho de que se prometió a otras partes (sin revelarlo a los interesados directos) una segunda vía idéntica, para la que a todas luces no hay suficiente agua y que actualmente se está planificando y publicitando.

Cuando se plantee una “elección” entre continuar operando el Canal o suspender el tránsito para destinar el fluido disponible al consumo humano, se ejercerá presión sobre la población panameña. La consiguiente presión pública originada en la insuficiencia de agua se usará como justificación para expropiar y expandir la cuenca occidental, cuyos habitantes siguen siendo, hoy como antes, objeto de presiones para abandonar sus hogares y medios de subsistencia.

Como era de esperar, se está anunciando en los medios de comunicación otra “nueva ampliación”. Resulta difícil concebir que esto pudiese excluirse de las definiciones de “zona de influencia” de la política OP-703, aun cuando muchos aceptan que el suministro fiable de agua potable a la población panameña se ve como un concepto, más que una prioridad, según lo confirma la experiencia presente e histórica. Del mismo modo, se considera poco favorable excluir de la política OP-765 a aquellas personas que quizá sean las más pobres entre las muchas afectadas por este Proyecto (en caso de que su extensa “zona de influencia” real se definiera de forma precisa y desinteresada).

Si se hubiesen hecho valer las exigencias de sostenibilidad y realizado las evaluaciones comparativas de las tecnologías de ahorro de agua del Canal actual frente a las que se están incorporando en este Proyecto, quizá podrían haberse evitado éste y otros conflictos futuros relacionados con la ampliación en curso. La necesidad apremiante de recurrir al uso de la cuenca occidental podría haberse postergado, acaso de manera indefinida, contrariamente a lo que sucede hoy, y no habría sido preciso realizar investigaciones.

(7.8 – 7.9)

El uso de la cuenca occidental no era la opción inicial recomendada en innumerables estudios, algo de lo que era consciente la ACP. Crear la impresión de que el período de sequía de 1997 y 1998 generó una “necesidad urgente” de ampliar el Canal de Panamá es inexacto.

Tal es el mensaje de promoción para justificar la urgencia de la ampliación y la construcción de las esclusas; la realidad, sin embargo, es diferente.

La idea de ampliar el Canal nació casi el mismo día de su inauguración. Ya en 1929 el Congreso de los Estados Unidos autorizó el estudio de posibles opciones de ampliación. La primera tentativa, iniciada en la década de 1930, se vio truncada por la Segunda Guerra Mundial y no se reanudó posteriormente debido a un cambio de prioridades.

El lago Madden (actualmente lago Alajuela) se construyó para asegurar la disponibilidad de agua durante períodos de sequía Y para evitar la necesidad de usar la capacidad de ahorro de agua del 50% del Canal, con el consiguiente ahorro de tiempo.

Durante sucesivas décadas se realizaron múltiples estudios sobre diversos aspectos del Canal y su cuenca, lo que comprendió evaluaciones sobre

opciones de ampliación, incluida la construcción de un canal a nivel del mar (estudio de Anderson, 1970). También cabe citar los estudios de la Smithsonian Institution y otras entidades, en los que se señalaban los peligros de crear un paso de agua salada entre el Atlántico y el Pacífico.

Mucho antes de las sequías de 1997 y 1998, la Comisión Trilateral (1985-1993) también indicó que un mejor uso de los recursos hídricos disponibles era esencial para incrementar la capacidad del Canal, lo que suponía evaluar el mejor modo de optimizar las tecnologías de ahorro de agua existentes en el Canal actual (que pueden generar un ahorro de 50% del agua utilizada en cada esclusaje) y construir un conjunto más grande de esclusas capaz de generar un ahorro igual o mayor.

Sin embargo, como bien apunta el borrador del Panel en secciones subsiguientes, se optó más bien por asignar tiempo y recursos a la ubicación y definición de fuentes de agua, no al uso más eficiente de dicho recurso. No se realizó ningún análisis, evaluación o esfuerzo real de ingeniería para idear un sistema de esclusas con un uso de agua más eficiente.

Por tal motivo, el Promotor ha sido incapaz de justificar por qué en torno a 1999-2000 las esclusas con depósitos laterales fueron designadas como el eje de la campaña de comunicación para promover la ampliación. El Promotor no ha podido suministrar los estudios que Alianza Pro Panamá ha solicitado a través del BID y sus contrapartes, entre ellos una comparación entre las esclusas con depósitos laterales y los actuales sistemas más avanzados de ahorro de agua del Canal. Ninguno de estos estudios se llevó a cabo.

Para promover las esclusas con depósitos laterales se forjó el concepto de “mejor y única” opción, un concepto del que nunca ha sido posible apartarse en razón del estricto control ejercido sobre la información, en especial durante los años previos al referendo de 2006.

(7.10 – 7.14)

Los cambios legislativos de 1999 por los que se otorgaba a la ACP jurisdicción sobre la cuenca occidental, junto con el tiempo y los recursos invertidos desde entonces hasta 2006 según se describe en el borrador del Panel, permiten apreciar dónde se centraban las prioridades. La estrecha participación del BID, por medio de las acciones a que se destinaron sus recursos, pone de relieve que la institución tenía plena conciencia de que, más que generar ahorros de agua, la finalidad única de las actividades relacionadas con los recursos hídricos era gestionar la adquisición de tierras para expandir la cuenca.

No se hicieron esfuerzos serios por seguir las referidas recomendaciones. En vez de ello, se invirtió tiempo y recursos en preparar la cuenca occidental para su expropiación final, algo que, dada la falta de voluntad para hacer un uso más eficiente del agua, será un desenlace previsible tan pronto como se construya la segunda vía igualmente ineficiente de ese sistema (o incluso poco después de la entrada en funcionamiento de las nuevas esclusas).

(7.15 – 7.17)

Estas secciones reproducen hechos y acontecimientos en consonancia con la argumentación utilizada con fines de promoción, omitiendo algunos hechos clave.

El Plan Maestro se presentó al pueblo panameño en abril de 2006. No se produjo ningún cambio, exceptuando el hecho de que en junio de 2006 la oposición masiva al uso de la cuenca occidental amenazó con frustrar el referendo programado para octubre de ese mismo año. De la noche a la mañana, literalmente, se anunció una “solución” con todos los visos de haber sido preparada de antemano en caso de que dicha oposición pusiera en peligro el voto de aprobación.

El Promotor declaró que la adición de un depósito más en cada paso (18 en vez de los 12 originales) permitiría “solucionar” el problema de escasez de agua. **Resulta poco creíble sugerir que en un proyecto de construcción de esta magnitud es posible realizar adiciones considerables sin generar aumentos de costos.** No obstante, el costo anunciado del Proyecto nunca varió con respecto al que se dio a conocer en abril de 2006, pese a este incremento del 50% en un componente costoso.

Consiguientemente, el Promotor afirmó que la cuenca occidental no era necesaria, después de todo, y nuevamente el Legislativo accedió, como ya lo había hecho en 1999, retirando esta zona de la jurisdicción de la ACP y declarando “ilegal” la construcción de nuevos embalses para esta ampliación mediante la rápida aprobación de la Ley 28. (Aun así, la ACP no cesó sus actividades en la cuenca occidental, conforme han manifestado los residentes de la zona. La sociedad panameña también es consciente de que la Ley 28 puede abrogarse con la misma celeridad con que fue promulgada.)

Comprensiblemente, todo ello —justamente percibido por la mayoría de los panameños como otra “improvisación” más— es uno de los motivos por los que la participación en el referendo fue una de las más bajas, si no la menor, en la historia del país. **Sólo el 30% de los ciudadanos facultados para votar aprobaron la ampliación.**

Para precaverse contra otra amenaza al referendo, la Ley 28 de julio de 2006 estableció también la ilegalidad de **ponencias públicas**, foros, discusiones o debates públicos **sobre cualquier aspecto del Proyecto** (Artículo 11), excepto por parte de los funcionarios que se especificaban en dicha ley. A pesar de las estrategias de comunicación financiadas por el BID y de las reiteradas alusiones del Promotor a sus extensas y eficaces campañas así como a la transparencia del Proyecto y el acceso irrestricto a información, la Ley 28 contradice tales afirmaciones. Un aspecto crucial es que no se abordó ninguna de las consideraciones ambientales y de ingeniería, que son las verdaderas cuestiones de fondo en esta ampliación. Los interesados directos siguen sin tener acceso a estudios técnicos (por ejemplo, para justificar los cambios en el número de depósitos de agua) u otras informaciones.

(7.21 –)

La transferencia potencial de biota entre océanos es quizá el efecto adverso concreto más inmediato de la construcción en curso del Proyecto. Aunque la evaluación de este aspecto se asignó al BEI cuando el BID y sus contrapartes acordaron dividir la labor entre sus equipos de verificación de la observancia, esta inquietud merece ser señalada.

El riesgo de que se produzca dicha transferencia se disparará una vez que el Canal ampliado entre en operación, especialmente ahora que la ACP contempla métodos de operación que se apartan de los parámetros habituales para sostener que la intrusión salina no constituiría un problema para el sistema de esclusas con depósitos laterales.

La presencia de agua salada no afectará a las operaciones, dado que el Canal puede funcionar independientemente de las características del agua. No obstante, el impacto en ambos océanos (con base en estudios realizados a lo largo de varias décadas) sería devastador e irreversible.

En este sentido, la zona de influencia de este Proyecto se extiende a numerosas zonas costeras, debido a su potencial de destrucción de industrias pesqueras y afectación del suministro global de alimentos.

La pérdida de agua potable, aun siendo un importante efecto secundario de la salinización del lago Gatún, puede mitigarse utilizando embalses no afectados como el lago Alajuela (Madden) o creando nuevos embalses.

Por tratarse de un aspecto importante para la disponibilidad de agua y un elemento básico de nuestra Solicitud, es esencial asegurar la adecuada inclusión del riesgo de salinización en el informe final del Panel.

Todas las estrategias dirigidas a incrementar el volumen de agua disponible en la cuenca existente (profundización, elevación del nivel, etc.) pueden permitir aplazar la necesidad de crear nuevos embalses para la operación del Canal, pero no resolverán la necesidad con respecto a la disponibilidad de agua potable si el lago Gatún se transforma en una masa interior de agua salada.

(7.34)

Las proyecciones y estimaciones que de por sí eran cuestionables lo son más aún ahora en vista de los retrasos y problemas experimentados en el Proyecto. Un motivo adicional de inquietud en este contexto es que el Promotor ha iniciado el proceso de publicitar la “segunda” ampliación.

Con la construcción actualmente en curso de las esclusas previstas, está fuera de duda que no hay agua suficiente para la operación de un segundo conjunto similar de esclusas. Por tal razón, los planes de una segunda vía no se revelaron a los interesados directos ni al público, si bien estaban eran conocidos por muchos, incluidos los usuarios (a fin de neutralizar las objeciones a los riesgos de añadir sólo una vía) y aquellos que participaron en los estudios antes de la presentación del Plan Maestro en abril de 2006.

(7.39 – 7.40)

En cuanto a las incoherencias observadas por el Panel con respecto a las proyecciones del Promotor y a la pregunta de por qué dichas proyecciones sólo iban hasta 2025 quizás sea útil recordar que la ACP dispone de datos de estudios sobre disponibilidad hídrica, los cuales indican que al cabo de 15 años (en 2029, si las nuevas esclusas hubieran entrado en operación en 2014) se alcanzarán niveles críticos de salinización, y que los métodos de operación, el uso y disponibilidad de agua y la salinización están indisociablemente vinculados. Todo cambio en un parámetro tiene efectos sobre el conjunto.

(7.47 – 7.63)

Considerando las observaciones que el Panel añadió a nuestros comentarios previos y el hecho de que la construcción del diseño de depósitos laterales, según todo parece indicar, finalmente se completará y entrará en operación, la sociedad panameña, los interesados directos y los inversionistas —y de manera muy especial los habitantes de la cuenca occidental— deberían ser informados de los hechos, con total transparencia y sin sesgos.

Aunque el Panel no puede concluir qué sucederá con la cuenca occidental —o incluso si las esclusas ampliadas entrarán en operación, y cuándo—, coincidimos en que la resolución del conflicto continuado de la cuenca occidental debería constituir una prioridad. Sus habitantes están dentro de la “zona de influencia” del Proyecto, como lo está la mayoría de los ciudadanos panameños. Es preciso exigir una compensación verdaderamente justa por la incertidumbre y el sufrimiento que los residentes de la cuenca occidental han padecido durante varias décadas y padecerán cuando sus propiedades sean inundadas, así como una remuneración adecuada por la pérdida de sus tierras, recursos, comunidades, estilo de vida e historia.

ADICIONES AL APÉNDICE II DEL BORRADOR DEL PANEL: CRONOGRAMA

1929 – El Congreso de los Estados Unidos autoriza estudiar la posibilidad de ampliar el Canal de Panamá.

Década de 1930 – La Segunda Guerra Mundial interrumpe la primera tentativa de ampliación del Canal de Panamá.

1935 – Se crea el lago Madden (actual lago Alajuela) para asegurar la disponibilidad de agua en períodos de sequía y para evitar la necesidad de usar la capacidad de ahorro de agua del 50% del Canal, con el consiguiente ahorro de tiempo.

1970 – La conclusión del estudio de Anderson sobre la construcción de un canal a nivel del mar en Panamá es que esta opción no se justifica desde el punto de vista económico.

1977 – Firma del Tratado Torrijos-Carter, que define un nuevo rumbo para el Canal de Panamá.

1980 – El Comité Consultivo del Canal de Panamá establece las directrices para la Comisión Tripartita.

1985-1993 – La Comisión Tripartita creada por los Estados Unidos, Panamá y Japón para estudiar soluciones alternativas concluye que la optimización del uso de los recursos

hídricos existentes es esencial para incrementar la capacidad del Canal de Panamá, y descarta la opción de un canal a nivel del mar.

1997-1999 – Aprobación de varias leyes en Panamá, algunas de ellas mencionadas en el borrador del Panel. Es importante añadir la Ley 21, que protegía específicamente la cuenca actual del Canal y ha sido repetidamente vulnerada durante las últimas dos décadas.

1999-2000 – Se decide el diseño conceptual de los depósitos laterales. Los criterios utilizados en su determinación nunca se han dado a conocer y son el meollo de los actuales problemas de ingeniería del Proyecto. Nunca se hicieron declaraciones públicas de intención a la comunidad técnica panameña o internacional ni se revelaron detalles de iniciativas de este tipo, que si alguna vez ocurrieron son a todas luces cuestionables.

2002 – Se anuncia a la sociedad panameña la intención de ampliar el Canal.

2003 – La divulgación oficiosa en los medios de comunicación del diseño conceptual de los depósitos marca el inicio de una década de campaña publicitaria para atraer inversiones y generar interés público. Aumentan los viajes a Panamá y comienza el “boom”.

2005 – Estudios geológicos realizados por ECI revelan fallas activas en la zona del Canal. La confirmación de los datos da lugar a nuevos estudios sobre otras fallas. Esta información no se revela al público.

2002-2006 – Como consta en el cronograma del borrador del Panel, la ACP emprendió múltiples estudios centrados en el diseño de depósitos laterales como “mejor y única” opción, pese a las características de alta intrusión salina sumadas a una baja velocidad operacional. Es importante agregar que durante el mismo periodo se desincentivaron y rechazaron acciones de divulgación de diversa índole, privadas y públicas, así como pesquisas técnicas y profesionales por parte de los interesados, incluidos numerosos miembros y socios de Alianza Pro Panamá, la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), entre otros.

Abril de 2006 – Se presenta a la opinión pública panameña el Plan Maestro para la ampliación del Canal de Panamá, que contiene el diseño conceptual de los depósitos dado a conocer en 2003 y prevé el uso de la cuenta occidental, creando las condiciones para las posteriores protestas públicas.

Abril-junio de 2006 – Diversas objeciones amenazan la aprobación del Proyecto pese a las intensas campañas de comunicación a favor del mismo organizadas por la ACP y diversos grupos políticos. Estas campañas, desprovistas de todo sentido de imparcialidad, acallan la oposición.

Junio de 2006 – Además de la derogación de la Ley 44, según consta en el cronograma del borrador del Panel, se anuncian cambios simultáneos para “eliminar” la necesidad de la cuenca occidental. El número de depósitos de ahorro de agua se incrementa en un 50% sin un aumento equivalente en los costos del Proyecto, agudizando así las inquietudes de los interesados directos. Hasta la fecha no se han revisado los respectivos estudios ni se ha aportado documentación alguna para validar tales modificaciones.

Julio de 2006 – Como se indica en el cronograma del borrador del Panel, se aprueba una ley que proscribe la construcción de nuevos embalses para operar las nuevas esclusas propuestas, con el ánimo de desactivar las objeciones públicas a la ampliación de la cuenca existente. Conviene señalar también que en virtud de la Ley 28 se declaran

ilegales las ponencias públicas, foros, discusiones o debates acerca del Proyecto, excepto por parte de la ACP o de funcionarios específicos. La comunicación y el libre intercambio de información entre partes interesadas se prohibieron efectivamente durante los últimos meses previos al referendo.

2007 – Los resultados de un estudio geológico ponen al descubierto un riesgo sísmico muy alto en la zona del Canal. La presencia de fallas activas en el emplazamiento de las nuevas esclusas del lado del Pacífico y bajo el dique propuesto en la presa Borinquen constituye una amenaza para las esclusas existentes y para las nuevas. No se anunciaron modificaciones del costo del Proyecto ni de los estudios de evaluación en curso, como tampoco se dio a conocer la información al público ni se modificaron los códigos de construcción para tener en cuenta el riesgo sísmico. En todo el mundo se han programado o se están ejecutando numerosas obras de ampliación portuaria en previsión del tránsito adicional a través del Canal ampliado en 2014. En octubre de 2007, de acuerdo con la Estrategia Ambiental y Social que le fue presentada, el Comité de Revisión Ambiental y Social clasificó el Proyecto en la categoría A.

2008-2011 – No se elaboraron planes de refuerzo del Canal actual para minimizar los daños producidos por movimientos sísmicos, tal como la ACP indicó a Alianza Pro Panamá en la reunión a la que asistió el BID en diciembre de 2011. En esa misma ocasión se reveló que la presa Borinquen se diseñó para resistir un sismo de 6,5 grados, y no de intensidad 7 o superior (probabilidad confirmada en los estudios de 2007).

2011 – Se inicia el vertido de concreto para acelerar las labores de construcción de las nuevas esclusas y surgen problemas con la calidad del material.

Febrero de 2012 – La Solicitud de Alianza Pro Panamá es declarada elegible para la Fase de Consulta.

Abril de 2012 – El Promotor rehúsa participar.

Septiembre de 2012 – El Panel declara que la Solicitud de Alianza Pro Panamá es elegible para la Fase de Verificación de la Observancia. Alianza Pro Panamá enuncia claramente los daños sustanciales que podrían producirse a raíz de la intrusión salina y la amenaza sísmica, lo que da inicio a un período de cuestionamiento y puesta en entredicho de los “motivos” de la Solicitud de Alianza Pro Panamá.

2012 – Se posterga la fecha de agosto de 2014 establecida para la finalización del Proyecto, situación que desde entonces se ha repetido en varias ocasiones y ha de señalarse convenientemente. Actualmente la fecha de finalización es incierta.

Mayo de 2013 – Según el plan original, el Panel debe haber completado el proceso de Verificación de la Observancia (diciembre de 2012).

Julio de 2013 – Según consta en el cronograma del borrador del Panel, el BID desembolsa el saldo de los fondos prometidos a la ACP, en tanto que en Panamá se están discutiendo abiertamente los problemas de ingeniería que aquejan a la construcción de las esclusas y que se hicieron públicos a finales del año. Entre ellos figuran los cuantiosos sobrecostos que alega el consorcio constructor, incluidos aquellos atribuibles a complicaciones asociadas a las fallas situadas bajo las esclusas del Pacífico.

Diciembre de 2013 – Alianza Pro Panamá se reúne con la ACP en el marco de un encuentro auspiciado por el JBIC al que también asisten representantes del BID y sus contrapartes, coincidiendo con la crisis del Proyecto. Los problemas financieros y de construcción llevan a detener efectivamente las obras de ampliación del Canal.

2014 – El Proyecto se mantiene detenido durante el primer trimestre de 2014 mientras prosigue el conflicto entre la ACP y el consorcio. Durante ese período, tal como se recoge en el cronograma del borrador del Panel, también las contrapartes del BID desembolsan el saldo de los recursos del préstamo a la ACP.

Mayo de 2015 – Los reclamos elevados por el consorcio constructor siguen sin resolver.

CORRECCIONES MENORES DE ERRATAS EN EL BORRADOR DEL PANEL

Uno de los cuatro ríos que se enumeran en la cuenca occidental es el río Toabré, el cual figura como “Tobare” en el glosario y en el cuerpo de la versión española del borrador (no recibimos la versión en inglés). Asimismo, uno de los lagos lleva por nombre Alajueta (no “Ahuela”), el cual también es conocido y designado por su nombre original, a saber, lago Madden.