



---

INFORME DE EVALUACIÓN INICIAL

Evaluación inicial de la CAO sobre la pertinencia de una investigación de IFC

CAO (función de cumplimiento)

C-I-R9-Y12-F159  
26 de junio de 2013

---

**Ampliación del Canal de Panamá  
Panamá**

**Caso sobre el**  
proyecto de ampliación del Canal de Panamá

***Resumen***

Entre mayo y julio de 2011, la Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO) recibió varias reclamaciones de diversas organizaciones ambientales y de la sociedad civil, tanto locales como nacionales, respecto de preocupaciones ambientales y sociales relacionadas con la ampliación del Canal de Panamá.

En la actualidad, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) está ampliando el Canal de Panamá para aumentar su capacidad de carga y permitir una mayor frecuencia de tránsito. El plan de ampliación consiste en la construcción de un tercer juego de esclusas en los extremos del Pacífico y el Atlántico, el ensanche de los canales de navegación existentes, la elevación del nivel operativo máximo del lago Gatún y la profundización del Corte Culebra. El proyecto tiene por objeto incrementar la capacidad de transporte de carga del Canal, de 330 millones de toneladas a 600 millones de toneladas al año.

Las cuestiones planteadas en la reclamación están relacionadas con lo siguiente:

- a) riesgo sísmico;
- b) intrusión salina;
- c) necesidades de agua en el futuro;
- d) examen de diseños alternativos;
- e) consultas y acceso a la información;
- f) pérdida de tierras debido al aumento del nivel del agua en el lago Gatún.

La CAO ha realizado una evaluación inicial de la observancia de conformidad con sus Directrices Operacionales.

Tras analizar la reclamación y examinar la documentación relacionada con la inversión, la CAO considera 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. No obstante, la CAO tiene algunas dudas respecto de cuestiones concretas, específicamente: a) ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que los niveles de salinidad en el lago Gatún se mantendrían por debajo del límite de agua dulce teniendo en cuenta la información disponible en oportunidad de la evaluación inicial?; b) tras la actualización de los estudios sobre salinidad realizados después del compromiso, ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que los niveles de salinidad en la estación de toma de agua de Paraíso cerca de las esclusas del Pacífico se mantendrían por debajo del límite de agua dulce?; c) ¿ha examinado IFC adecuadamente la disponibilidad de agua para el funcionamiento del Canal en el mediano a largo plazo?; d) ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que la ACP ha dado una respuesta a los impactos en las tierras derivados del aumento del nivel del agua en el lago Gatún de conformidad con las Normas de Desempeño? y e) ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que las comunidades directamente afectadas respaldan el proyecto?

Independientemente de estas dudas, 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. En estas circunstancias, la CAO considera que la realización de una investigación respecto de la observancia tendría escaso valor.

Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO)  
*al servicio de*  
Corporación Financiera Internacional (IFC)  
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)  
Miembros del Grupo del Banco Mundial

## Índice

1. Reseña del proceso de evaluación inicial de la CAO (función de cumplimiento)
2. Antecedentes y preocupaciones que condujeron a la evaluación inicial
3. Alcance de la evaluación inicial sobre la pertinencia de una auditoría de IFC
4. Análisis y conclusiones de la CAO
5. Decisión de la CAO

## Acerca de la CAO

*La misión de la CAO consiste en actuar como mecanismo de recurso independiente justo, confiable y eficaz e intensificar la responsabilidad ambiental y social de IFC y del MIGA.*

La Oficina del Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO) es una oficina independiente, y su titular rinde cuentas directamente al Presidente del Grupo del Banco Mundial. La CAO examina reclamaciones formuladas por comunidades afectadas por proyectos de desarrollo realizados por las dos instituciones de financiamiento del Grupo del Banco Mundial dedicadas al sector privado: la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

Para obtener más información sobre la CAO, visite su sitio web en: [www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org).

## 1. Reseña del proceso de evaluación inicial de la CAO (función de cumplimiento)

Cuando la CAO recibe una reclamación relacionada con un proyecto de IFC o del MIGA, la remite a su función de resolución de conflictos, que procura responder rápida y eficazmente a ella, a través de arreglos facilitados, si corresponde. Si la función de resolución de conflictos de la CAO concluye que las partes no están dispuestas a llegar a una solución facilitada o en condiciones de hacerlo, el caso se remite a la función de cumplimiento de la CAO, para que realice una evaluación inicial y, potencialmente, una investigación respecto de la observancia.

La CAO (función de cumplimiento) se concentra en IFC y en el MIGA, no en su cliente. Esto se aplica a todas las actividades comerciales de IFC: el sector real, los mercados financieros y los servicios de asesoría. La CAO evalúa las medidas que han adoptado IFC o el MIGA, o ambos, en relación con el desempeño de su actividad comercial o servicio de asesoría, y verifica que los resultados de dicha actividad o servicio sean coherentes con la intención de lo dispuesto en la política pertinente. En muchos casos, empero, al evaluar el desempeño del proyecto y la implementación por IFC o el MIGA de las medidas necesarias para cumplir los requisitos pertinentes, la CAO deberá examinar los actos del cliente y verificar los resultados sobre el terreno.

A fin de decidir si corresponde realizar una investigación respecto de la observancia, la CAO (función de cumplimiento) realiza primero una evaluación inicial. El proceso de evaluación inicial tiene por objeto garantizar que solo se realizarán investigaciones de la observancia en el caso de los proyectos que planteen grandes preocupaciones respecto los resultados ambientales y sociales o respecto de cuestiones que revistan importancia sistémica para IFC o el MIGA.

Para orientar el proceso de evaluación inicial, la CAO aplica varios criterios básicos, que le permiten considerar la conveniencia de realizar una investigación respecto de la observancia. A través de ellos, la CAO procura establecer lo siguiente:

- Si existen pruebas de posibles resultados ambientales o sociales adversos significativos, tanto actuales como futuros.
- Si existen indicios de que IFC o el MIGA no ha cumplido o aplicado adecuadamente una política u otros criterios de evaluación inicial.
- Si existen pruebas que indiquen que las disposiciones de IFC o del MIGA, se hayan cumplido o no, no han brindado un nivel adecuado de protección.

Durante la evaluación inicial, la CAO mantendrá conversaciones con el equipo de IFC o del MIGA encargado del proyecto concreto y con otras partes interesadas a fin de establecer qué criterios aplicó IFC o el MIGA para cerciorarse del desempeño del proyecto, qué medidas adoptó para velar por el cumplimiento de estos criterios, cómo se cercioró de que estas disposiciones brindaran un nivel adecuado de protección y, en términos generales, si la respuesta apropiada es realizar una investigación respecto de la observancia. Una vez que ha finalizado la evaluación inicial de la observancia, la CAO puede cerrar el caso o iniciar una investigación respecto de la observancia por parte de IFC o del MIGA.

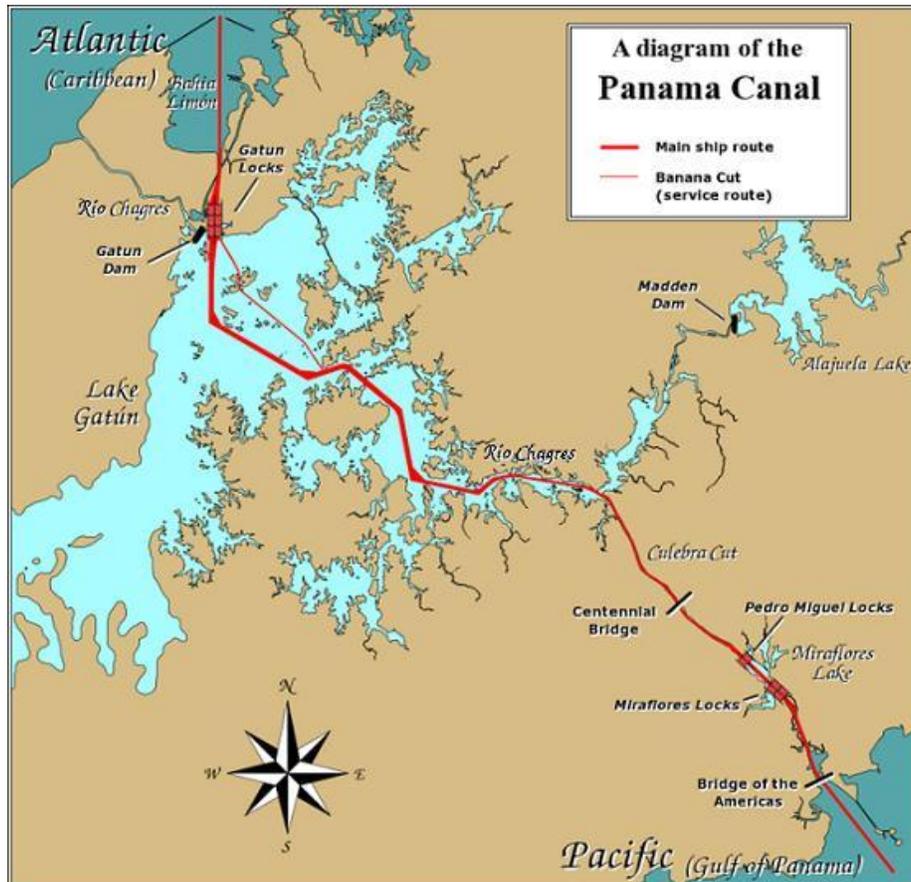
Una vez completada la evaluación inicial, la CAO presenta un informe por escrito a IFC o el MIGA, al Presidente y a la Junta de Directores. Si la evaluación inicial es resultado de un caso remitido por la función de resolución de conflictos de la CAO, también se cursa una notificación por escrito al reclamante. Se publica un resumen de todos los resultados de las evaluaciones iniciales. Si la



CAO decide iniciar una investigación como resultado de la evaluación inicial, dicha entidad formula los términos de referencia correspondientes, conforme a sus Directrices Operacionales.

## 2. Antecedentes y preocupaciones que condujeron a la evaluación inicial

En la actualidad, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) está ampliando el Canal de Panamá para aumentar su capacidad de carga y permitir una mayor frecuencia de tránsito. El plan de ampliación consiste en la construcción de un tercer juego de esclusas en los extremos del Pacífico y el Atlántico, el ensanche de los canales de navegación existentes, la elevación del nivel operativo máximo del lago Gatún y la profundización del Corte Culebra (véase el mapa). El proyecto tiene por objeto incrementar la capacidad de transporte de carga del Canal, de 330 millones de toneladas a 600 millones de toneladas al año.



Dado que el funcionamiento de las nuevas esclusas requerirá un mayor volumen de agua, se están construyendo tinas de reutilización de agua que, según lo previsto, reutilizarán el 60% del agua de esclusa. En consecuencia, se estima que cuando se utilicen esas tinas, cada esclusaje requerirá un 7% menos de agua que en las operaciones anteriores a la ampliación. A través del uso de un menor volumen de agua y del aumento del nivel del agua operativo del lago Gatún, se prevé que el proyecto permitirá 1100 esclusajes adicionales al año.

El costo total del proyecto ascenderá aproximadamente a US\$5250 millones, de los cuales IFC está financiando US\$300 millones en forma de un préstamo ordinario prioritario. El proyecto se clasificó en la categoría ambiental y social A de IFC, lo que indica que podría tener impactos sociales y ambientales adversos significativos, diversos, irreversibles o sin precedentes.

Entre mayo y julio de 2011, la CAO recibió varias reclamaciones de diversas organizaciones ambientales y de la sociedad civil, tanto locales como nacionales, y de miembros de Alianza Pro Panamá<sup>1</sup> respecto de preocupaciones ambientales y sociales relacionadas con la ampliación del Canal de Panamá. La CAO publicó su informe de evaluación en febrero de 2012. A raíz de que ni los reclamantes ni el cliente de IFC deseaban iniciar un proceso de resolución de conflictos facilitado por la CAO, esta reclamación fue remitida a la función de cumplimiento de la CAO para que esta llevara a cabo una evaluación inicial del desempeño de IFC.

### **3. Alcance de la evaluación inicial sobre la pertinencia de una auditoría de IFC**

En los casos remitidos después de la evaluación de la CAO, el alcance de la evaluación inicial se establece teniendo en cuenta las cuestiones planteadas en la reclamación y establecidas durante la fase de evaluación de la CAO. Sobre la base de las cartas de reclamación y el informe de evaluación de la CAO, los reclamantes plantearon las siguientes preocupaciones:

- a) riesgo sísmico;
- b) intrusión salina;
- c) necesidades de agua en el futuro;
- d) examen de diseños alternativos;
- e) consultas y acceso a la información;
- f) pérdida de tierras debido al aumento del nivel del agua en el lago Gatún;

### **4. Análisis y conclusiones**

Dado que se tramitó en 2009, el proyecto de ampliación del Canal de Panamá se rige por la Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental (la Política de Sostenibilidad) y las Normas de Desempeño de 2006 de IFC.

En la Política de Sostenibilidad de IFC (2006) se establece que la misión de IFC consiste en promover el desarrollo sostenible del sector privado en los países en desarrollo. A fin de cumplir su misión, la Corporación procura forjar asociaciones con clientes en la idea de que la búsqueda de oportunidades sociales y ambientales forma parte integral de toda actividad empresarial

---

<sup>1</sup>Alianza Pro Panamá está constituida por los siguientes grupos y organizaciones de base: Unión Campesina Panameña (UCP), Frente Campesino Contra los Embalses y la Minería de Coclé y Colon (FCCM), Frente Campesino Colonense (FCC), Organización Campesina Coclesana 15 de Mayo (OCC-15 de Mayo), Unión Indígena y Campesina (UIC), Comité Pro Defensa del Lago Gatún, Coordinadora para la Defensa de Tierras y Aguas (CODETIAGUAS), Asociación Pro Defensa de las Cuencas Hidrográficas, Frente de Resistencia Coclesano (Movimiento – área de Coclé del Norte), Coordinadora Campesina por la Vida y varios miembros de la comunidad panameña a título personal. Como parte del grupo de individuos que apoyaron el reclamo se encuentran dos ingenieros que cuentan con patentes registradas de sus respectivos modelos específicos de una parte o de todo el diseño de ampliación.

acertada. La misión de desarrollo de IFC tiene como elemento esencial el que sus operaciones de inversión sean ejecutadas de manera que no "dañen" a las personas o al medio ambiente. "Los impactos negativos deben evitarse en la medida de lo posible, y, de ser inevitables, deben reducirse, mitigarse o compensarse adecuadamente".

En el contexto de los proyectos de inversión, IFC espera que sus clientes lleven a cabo una evaluación de los riesgos y los impactos sociales y ambientales y los gestionen de acuerdo con las Normas de Desempeño. La función de IFC es "revisar la evaluación del cliente; ayudar al cliente a desarrollar medidas para evitar, minimizar, mitigar o compensar los impactos sociales y ambientales conforme a las Normas de Desempeño; .... y verificar el desempeño social y ambiental del cliente durante toda la vigencia de la inversión de IFC".

Al considerar un proyecto, IFC realiza un examen social y ambiental como parte de su proceso general de diligencia debida. "Este examen es proporcional a la naturaleza y a la dimensión del proyecto, y adecuado al nivel de riesgos e impactos sociales y ambientales". Este examen incluye tres componentes: "i) los riesgos e impactos sociales y ambientales del proyecto evaluados por el cliente; ii) el compromiso y la capacidad del cliente para manejar los impactos esperados, incluyendo el sistema de gestión social y ambiental del cliente, y iii) el papel de terceros en hacer que el proyecto cumpla con las Normas de Desempeño" (Política de Sostenibilidad). Teniendo en cuenta su examen, IFC asignó al proyecto una categoría de riesgo ambiental y social basada en los impactos previstos.

IFC debe realizar un seguimiento del desempeño ambiental y social de cada cliente durante toda la vigencia de la respectiva inversión. La supervisión de los proyectos se lleva a cabo sobre la base de los informes anuales de seguimiento presentados por los clientes y visitas *in situ* conforme se establece en el Procedimiento para el Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales de IFC. Como se establece en el mencionado procedimiento, "el objetivo de la supervisión ambiental y social consiste en desarrollar y conservar la información necesaria para evaluar la observancia de las Normas de Desempeño, las Guías sobre medio ambiente, salud y seguridad, tanto generales como específicas de cada sector, y el Plan de Acción Ambiental y Social" (sexto procedimiento, párrafo 1). En el marco de la Norma de Desempeño 1, los clientes de IFC también deben tener sistemas de gestión ambiental y social que sean proporcionales a los riesgos y los impactos de los proyectos. El sistema de gestión debe contener estructuras para el seguimiento, incluida la contratación de expertos externos para verificar la información derivada del seguimiento en los proyectos con impactos adversos significativos.

La reclamación descrita anteriormente plantea cuestiones relativas al examen y la supervisión por IFC de los aspectos ambientales y sociales de su inversión en la ACP.

En la fase de evaluación inicial, una cuestión clave que debe dilucidar la CAO es si IFC ejerció la diligencia debida al examinar y responder a la evaluación de los impactos ambientales y sociales realizada por el cliente. En esta etapa, los siguientes requisitos revisten especial importancia:

- Que el examen de los aspectos ambientales y sociales realizado por IFC sea "proporcional a la naturaleza y la dimensión del proyecto y adecuado al nivel de los impactos sociales y ambientales" del proyecto (Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, 2006, párrafo 13);
- Que IFC haya verificado que la evaluación ambiental y social realizada por el cliente cumplía los requisitos establecidos en las Normas de Desempeño, y de no ser así, que se

hayan exigido otras evaluaciones adecuadas (Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, 2006, párrafo 15).

En la fase de supervisión, es fundamental indagar si IFC se cercioró del cumplimiento del cliente, especialmente, el cumplimiento de sus compromisos en el marco de las Normas de Desempeño.

A continuación, se describen los requisitos adicionales y el análisis en el contexto de las cuestiones planteadas en la reclamación.

*a. Riesgo sísmico*

Los reclamantes sostienen que el actual diseño para la ampliación del Canal de Panamá “expondrá al Canal, a ciencia cierta y de manera innecesaria, a un alto nivel de riesgo sísmico”. Afirman que las presas Borinquen de 6,2 kilómetros, que se están construyendo para facilitar el canal de navegación alrededor del lago Miraflores hasta la esclusa pospanamax, al oeste de las actuales esclusas de Miraflores, están situadas sobre fallas sísmicas activas. Los reclamantes argumentan que si la presa se desborda, el lago Gatún desaparecería y el Canal de Panamá se cerraría por tiempo indefinido.

Como se señaló anteriormente, IFC debe examinar la evaluación realizada por el cliente para verificar que sea proporcional al nivel de los riesgos sociales y ambientales (Política de Sostenibilidad, 2006). El examen revela que la documentación del proyecto de IFC contiene un análisis de los criterios para el diseño de las nuevas esclusas en lo referente al riesgo sísmico. Las nuevas esclusas se diseñaron originalmente utilizando una aceleración sísmica de 0,30 g<sup>2</sup>. Tras una evaluación probabilística de los peligros sísmicos realizada en 2006 por URS Holding (una empresa de servicios de ingeniería, construcción y técnicos con sede en los Estados Unidos), IFC indica que se actualizó el diseño de las nuevas esclusas. Específicamente, las esclusas del Atlántico se aumentaron a 0,33 g y las del Pacífico a 0,52 g. La evaluación inicial del proyecto realizada por IFC incluyó un examen del informe de ingenieros independientes, preparado por el Grupo Louis Berger en 2008 (encomendado por la ACP). En este informe se afirmó que “aparentemente, existe un riesgo sísmico de nivel mediano-bajo que puede manejarse con criterios de diseño adecuados”. Con respecto al examen del diseño de las presas Borinquen, en el informe se señala que “las presas Borinquen se están diseñando de manera de prevenir la pérdida del lago Gatún ocasionada por un terremoto con una aceleración máxima de 0,95 g, que, a nuestro entender, tiene un período de recurrencia de 1:2500 años. Teniendo en cuenta las consecuencias de una falla, este requisito de diseño es adecuado”. Asimismo, en el informe de ingenieros independientes se concluye que “los criterios de diseño de ingeniería elaborados por la ACP han permitido identificar soluciones de punta para el proyecto. Todas las cuestiones se ajustan a las prácticas internacionales”.

Sobre la base de lo precitado, la CAO considera que IFC adoptó medidas razonables para cerciorarse de que el cliente había tenido en cuenta el riesgo sísmico y había incorporado especificaciones de desempeño concretas en el diseño de las nuevas esclusas. Además, IFC estableció que estas especificaciones de diseño habían sido examinadas por un experto independiente. En estas circunstancias, la CAO considera que el enfoque adoptado por IFC respecto de las cuestiones sísmicas planteadas en la reclamación fue proporcional al riesgo.

---

<sup>2</sup> g = aceleración máxima en tierra

b. Intrusión salina

Los reclamantes afirman que el actual diseño de la ampliación del Canal de Panamá “permitirá una excesiva intrusión de sal en los lagos transitados del Canal”. El agua salada se mezcla con el agua dulce cuando los barcos cruzan a través del Canal. Argumentan que el grado al que aumenta la salinidad del agua es una función de los mecanismos de esclusa y el procedimiento de tránsito. El diseño actual del proyecto entraña que los buques pospanamax eludirán el lago Miraflores, que hasta ahora ha actuado como una barrera para impedir la migración salina hacia el lago Gatún de agua dulce y de mayor dimensión. Asimismo, los reclamantes alegan que el aumento de la salinidad en el Canal de Panamá dará lugar a “la formación de un corredor submarino” que permitirá el tránsito de organismos de agua salada del océano Atlántico al Pacífico y viceversa, con impactos ambientales negativos.

Los reclamantes cuestionan la independencia y confiabilidad de los estudios sobre la intrusión de agua salada encomendados por la ACP (realizados por WL Delft Hydraulics, un instituto de investigación con sede en los Países Bajos que se dedica a cuestiones hídricas). En particular, los reclamantes sostienen que en los informes de Delft de 2004 y 2005 se concluyó que la intrusión salina se convertiría en un problema una vez ampliado el canal, a menos que se adoptaran medidas de mitigación adecuadas. Los reclamantes señalan que estos estudios fueron reemplazados por un nuevo estudio de Delft (2009) que fue más favorable.

Además de los requisitos generales establecidos por IFC que se describen *supra*, las preocupaciones de los reclamantes respecto de la intrusión de agua salada plantean cuestiones que están comprendidas en la Norma de Desempeño 3 (Prevención de la contaminación) y la Norma de Desempeño 6 (Conservación de la biodiversidad). Las disposiciones pertinentes incluyen lo siguiente:

- el cliente tomará en consideración los impactos del proyecto en las condiciones ambientales y aplicará “las tecnologías y prácticas de prevención y control de la contaminación más adecuadas para evitar o, cuando evitar no sea posible, minimizar o reducir los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente y a la vez conservará la factibilidad técnica y financiera y su efectividad en términos de costo” (Norma de Desempeño 3, párrafo 3);
- el cliente determinará y gestionará el riesgo relativo a la invasión de especies exóticas en zonas donde estas no se encuentren normalmente; específicamente, “el cliente no introducirá intencionalmente ninguna especie ajena con alto riesgo de comportamiento invasivo o ninguna especie invasiva reconocida, y hará lo posible por evitar cualquier introducción accidental o no intencional” (Norma de Desempeño 6, párrafo 13).

En el Resumen del Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales de IFC se señala que “las concentraciones de sal en los lagos podrían ser altamente sensibles al tránsito de buques pospanamax cuyo número se corresponde con el número de veces que se levantan las esclusas. Aunque ha existido preocupación por las condiciones relativas a la calidad del agua y la concentración de sal aceptable para el abastecimiento de agua potable, cuando los modelos hidrodinámicos se proyectan a lo largo de varias décadas a fin de incluir el aumento del tránsito de buques en el marco de las operaciones del proyecto no se observa un impacto significativo ocasionado por la intromisión de cantidades limitadas de agua salada durante las actividades de

transferencia de buques”<sup>3</sup>. Asimismo, en el informe para la Junta de Directores, IFC señala que “el aumento de la salinidad del lago Gatún y de otros canales de navegación podría tener un impacto negativo en la flora y la fauna de las masas de agua”. Sin embargo, en ese mismo documento, IFC afirma que la ACP ha elaborado modelos para evaluar y mitigar el riesgo relativo a la salinidad y que las fuentes de agua potable no corren el riesgo de una intrusión salina pues están situadas aguas arriba de los lagos y no están cerca de las esclusas.

La ACP encomendó a Delft la realización de estudios y modelos de cargas de agua salada en los lagos Gatún y Miraflores teniendo en cuenta el número estimado de buques panamax y pospanamax que transitarían el Canal en el futuro. En estos modelos se consideró la variabilidad estacional del tránsito por las esclusas, los niveles de agua y las precipitaciones. En el estudio realizado por Delft en 2005 se estimó que el uso de tres tinas de reutilización de agua, sin otras medidas de mitigación, podría derivar en niveles de salinidad equivalentes o superiores al límite de agua dulce cuando el Canal funcionara a plena capacidad<sup>4</sup>. Por lo tanto, en ese estudio se concluyó que, “cuando puede disponerse de agua suficiente proveniente de nuevos recursos hídricos, la mejor opción desde el punto de vista de la mitigación de la intrusión de agua salada es construir esclusas para el tránsito de buques pospanamax sin tinas de reutilización de agua”<sup>5</sup>. Sin embargo, dado que la conservación del agua era fundamental para el funcionamiento de las esclusas, Delft recomendó, como medida de mitigación, que el diseño incluyera tres tinas de reutilización de agua con descarga gradual de todas las cámaras de las esclusas, en lo posible en combinación con barreras neumáticas.

En oportunidad del proceso de diligencia debida de IFC, el Grupo Louis Berger (autor del Informe de Ingenieros Independientes) y Moffatt & Nichol (empresa estadounidense especializada en asesoramiento sobre infraestructura global) examinaron los estudios realizados por Delft en 2005 y no plantearon ningún reparo.

En 2008-09, se encomendó a Delft la elaboración de nuevos modelos del nivel actual de salinidad y del nivel futuro previsto para después de la ampliación del Canal. Delft llegó a la conclusión de que el nivel actual (2007-08) de concentración de sal del lago Gatún era muy bajo. Con respecto a las futuras expectativas, Delft realizó una simulación del escenario de referencia (condiciones hidráulicas “normales”)<sup>6</sup>. Sobre la base del diseño que incluye tres tinas de reutilización de agua, Delft señaló que “aparentemente, la concentración de sal del lago Gatún aumentará en el futuro; sin embargo, la concentración de sal promediada por el volumen del lago se mantendrá ampliamente por debajo del límite de agua dulce (0,4 ppm – 0,5 ppm)”. La diferencia entre los

---

<sup>3</sup> IFC (2008), *Environmental and Social Review Summary for Panama Canal Expansion*, véase <http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcd8a85257a8b0075079d/3fc41efc24a99097852576ba000e2c7b?opendocument&Highlight=0,26665> (consultado el 13 de mayo de 2014).

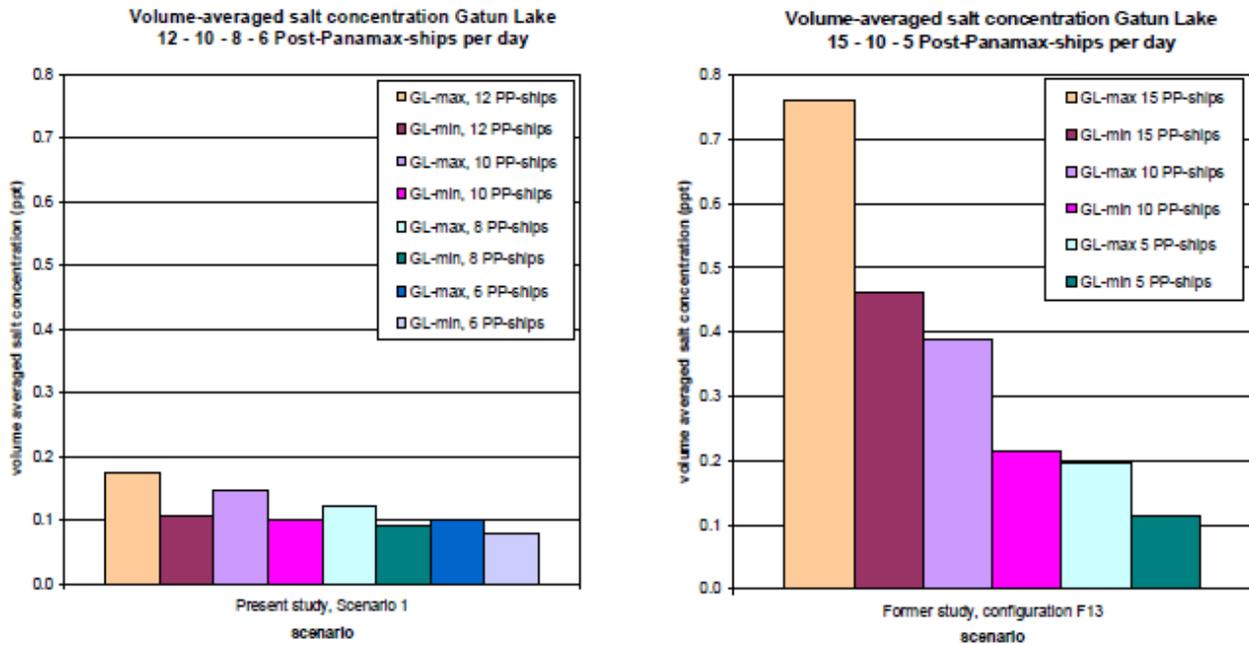
<sup>4</sup> Según el informe de WL Delft Hydraulics (2009), se considera que el límite de agua potable es 0,4 – 0,5 partes por mil (ppm). En el estudio de 2005 se considera que, a plena capacidad (15 buques pospanamax que utilizan tres tinas de reutilización de agua), la concentración de sal podría aumentar a 0,45 ppm – 0,75 ppm. Véase Delft (marzo de 2009) *Water Quality Model of Gatun Lake for Expanded Panama Canal – Part II*, página 9-3.

<sup>5</sup> Delft (abril de 2005) *Salt Water Intrusion Analysis Panama Canal Locks*, página Res. – 22. Véase <http://www.pancanal.com/esp/plan/estudios/0260.pdf> (consultado el 1 de mayo de 2013).

<sup>6</sup> En el escenario de referencia se considera que las nuevas esclusas funcionan a plena capacidad de diseño (12 buques pospanamax al día con total utilización de las tinas de reutilización de agua), además de mantenerse la plena capacidad de las esclusas existentes (36 tránsitos de buques) y condiciones hidrológicas semejantes a las del período 2003–05.

resultados de 2005 y 2009 se atribuyó a que se esperaba que las nuevas esclusas fuesen utilizadas por buques pospanamax más pequeños, lo que reduciría los efectos sobre el desplazamiento de agua. El gráfico 1 muestra en detalle los resultados de los estudios de Delft de 2005 y 2009 respecto de la concentración de sal promediada por el volumen del lago Gatún prevista para el futuro, teniendo en cuenta el tránsito de varias combinaciones de buques pospanamax.

**Gráfico 1. Concentración de sal promediada por el volumen máximo y mínimo del lago Gatún. El gráfico de la izquierda muestra el estudio realizado por Delft en 2009, y el de la derecha, el estudio de 2005.**



Fuente: Delft 2009

En el informe de Delft de 2009 se señala, además, que “los valores de salinidad locales en las cercanías de las esclusas, especialmente cerca del fondo [del lago], podrían aumentar por encima del límite de agua dulce”<sup>7</sup>. Sin embargo, se prevé que la mayor parte de la intrusión de agua salada permanecerá en la zona meridional del Corte Gaillard. Esta conclusión reviste especial interés para la estación de toma de agua de Paraíso, “la toma de agua potable más importante”<sup>8,9</sup> que “está situada en la esfera de influencia directa de las esclusas del Pacífico”<sup>10</sup>. Consiguientemente, se afirma en el estudio de Delft que “el límite de agua dulce (0,4 ppm – 0,5 ppm) se superaría de

<sup>7</sup> Delft (2009) *Water Quality Model of Gatun Lake for Expanded Panama Canal Final Report, Part II: Modelling of the Present Situation*, página Resumen-35.

<sup>8</sup> Delft (2008) *Water Quality Model of Gatun Lake for Expanded Panama Canal Final Report, Part I: Modelling of the Present Situation*, página 5-2.

<sup>9</sup> La estación Paraíso maneja el 55,9% del agua para fines municipales e industriales suministrada desde el lago Gatún.

<sup>10</sup> Delft (2009) *Water Quality Model of Gatun Lake for Expanded Panama Canal Final Report, Part II: Modelling of the future situation*, página Resumen-32.

vez en cuando (cerca del fondo), cuando las nuevas esclusas funcionen a plena capacidad de diseño”<sup>11</sup>.

IFC señala que la ACP está analizando opciones de gestión en caso de que los niveles de salinidad aumenten por encima de un umbral que se considera seguro para la protección de los recursos de agua dulce. Estas opciones incluyen el lavado de los cascos de los buques o la reducción del uso de tinajas de reutilización de agua.

Durante el proceso de diligencia debida, IFC consideró que si bien los niveles de salinidad aumentarían, esto no afectaría al agua potable, especialmente porque las estaciones de toma de agua no están situadas cerca de las esclusas. La CAO observa que IFC llevó a cabo el proceso de diligencia debida antes de que Delft diera a conocer sus estudios de 2009, por lo cual no le resulta claro cómo llegó IFC a esta conclusión, dado que: a) en el estudio de 2005, Delft consideró que cuando el Canal funcionara a plena capacidad, los niveles de salinidad podrían aumentar por encima de los límites de agua dulce, y b) la estación de toma más importante del lago Gatún está situada dentro de la esfera de influencia directa de las esclusas del Pacífico. No obstante, la CAO observa que la ACP controla atentamente los niveles de salinidad, está analizando opciones para mitigar la intrusión salina y, en el pasado, ha reubicado las plantas de tratamiento de agua en respuesta a cuestiones relacionadas con la calidad del agua. Señala, además, que IFC conoce esta cuestión y la tiene debidamente en cuenta en sus futuras actividades de seguimiento del proyecto. En estas circunstancias, la CAO considera que las cuestiones relativas a la intrusión salina pueden manejarse en forma adecuada a través de los sistemas de gestión ambiental y social de la ACP.

### c. Necesidades de agua en el futuro

Los reclamantes afirman que la ampliación del Canal de Panamá aumentará las posibilidades de que falte agua potable para las comunidades rurales y urbanas. Sostienen que se podrían construir nuevas presas para crear lagos artificiales con el objeto de suministrar agua al Canal de Panamá. En ese caso, alegan que esto daría lugar al desplazamiento de comunidades y a la expropiación de sus tierras, en las que ellos y sus ancestros han vivido desde hace muchos años.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (1997), la ACP se creó con el objeto de cumplir dos funciones: i) la administración y operación del Canal de Panamá y ii) la gestión sostenible de los recursos hídricos para atender la demanda tanto actual como futura del Canal y de la población metropolitana de la ciudad de Panamá y Colón. En el marco de dicha ley, se establecieron los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, que se encuadraba en el ámbito de competencia de la ACP. La Ley 44 (1999) introdujo modificaciones en la cuenca a fin de incluir zonas de las provincias occidentales. Durante el debate parlamentario sobre esta modificación, el Administrador del Canal de Panamá expuso el plan de la ACP para construir tres lagos artificiales en las provincias occidentales, cuyo objeto sería suministrar agua al Canal<sup>12</sup>. En marzo de 2006, la ACP publicó su Plan Maestro para ampliar el Canal de Panamá, y en junio de 2006 el Gobierno de Panamá redujo la Cuenca Hidrográfica del Canal a su tamaño original conforme a la Ley Orgánica. El Plan Maestro no incluye un plan para construir lagos artificiales en las provincias occidentales. Además, la ACP afirma que el programa de ampliación “garantiza los

---

<sup>11</sup> *Ibid.* página 8-55

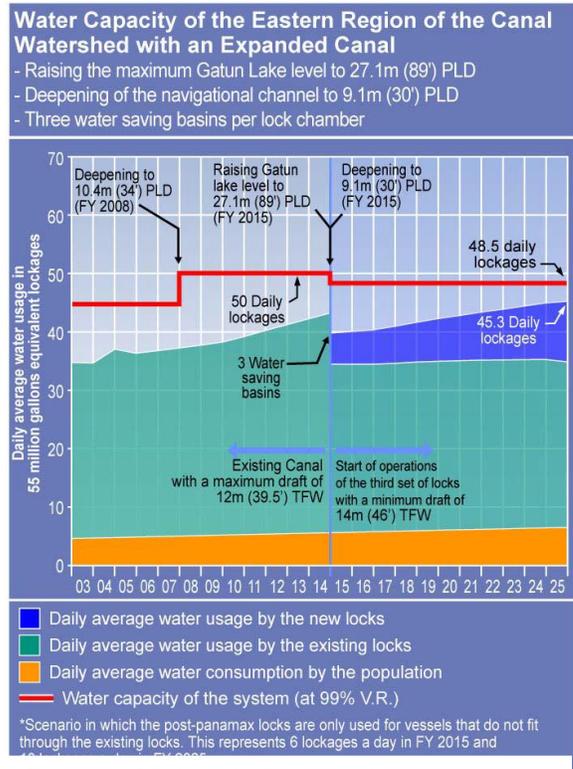
<sup>12</sup> Rosales, Martín Renzo (2007) *The Panama Canal Expansion Project: Transit Maritime Mega Project Development, Reactions and Alternatives from Affected People*. Página 145.

volúmenes de agua necesarios para atender tanto la demanda de la población y las actividades humanas que dependen de los lagos Gatún y Alhajuela como las operaciones del Canal una vez que se añada el tercer juego de esclusas, inclusive cuando llegue a su máxima capacidad sostenible después de 2025. ... Por esa razón, no será necesario construir reservorios adicionales en el futuro”<sup>13</sup>.

En el Plan Maestro de la ACP se detalla el uso previsto de agua del Canal hasta 2025 (véase el gráfico 2). En 2006, el uso diario del Canal para sus operaciones y para consumo humano fue equivalente a 37 esclusajes al día, mientras que la capacidad máxima en ese momento era de 45 esclusajes al día. En el plan de ampliación se contempla profundizar el lago Gatún y elevar su nivel operativo, lo que permitirá aumentar la capacidad del Canal a 48,5 esclusajes al día. Según estimaciones de la ACP, la demanda de agua para operaciones del Canal y para consumo humano ascenderá a 39,9 esclusajes en 2015, cuando comience a funcionar el tercer juego de esclusas. La ACP considera que, hacia 2025, la demanda aumentará a 45,3 esclusajes al día, con esclusajes para 10 buques pospanamax al día. Este número se desglosa en 38,8 esclusajes para operaciones del Canal y 6,6 esclusajes para consumo humano<sup>14</sup>.

La ACP ha encomendado varios estudios en los que se utilizan distintas estimaciones del número de tránsitos previsto después de la ampliación del Canal de Panamá. Los estudios realizados por Delft<sup>15</sup> en 2004 y 2005 se basaron en el tránsito de 36 buques al día por las esclusas existentes y 10 buques pospanamax por las nuevas esclusas para 2026, que aumentarían a 15 buques hacia 2056<sup>16</sup>, es decir un total de 51 tránsitos al día. En el estudio complementario que Delft realizó en 2009 se afirma que “la capacidad máxima de la ampliación del Canal de Panamá podría alcanzarse en 2030. A la capacidad máxima, 36 buques transitan diariamente por las esclusas existentes y 12 buques pospanamax al día transitan por las nuevas esclusas”, un total de 48 tránsitos al día<sup>17</sup>. En

**Gráfico 2. Capacidad y uso de agua después de la ampliación**



Fuente: ACP (2006). *Proposal for the expansion of the Panama Canal.*

<sup>13</sup> ACP (2006) *Proposal for the Expansion of the Panama Canal: Third Set of Locks Project*. Páginas 55-56. Véase <http://www.pancanal.com/eng/plan/documentos/propuesta/acp-expansion-proposal.pdf> (consultado el 14 de mayo de 2013).

<sup>14</sup> Banco Mundial (junio de 2008) *Republic of Panama Country Environmental Analysis*, véase <http://hdl.handle.net/10986/12303> (consultado el 14 de mayo de 2013).

<sup>15</sup> En los estudios de WL Delft Hydraulic se elaboró un modelo de los niveles de salinidad actuales y futuros, que son pertinentes para este análisis pues contienen en detalle estimaciones de los futuros niveles de tránsito.

<sup>16</sup> Delft (2004) *Salt Water Intrusion Analysis Panama Canal Locks – Report E, part I*. Página 7-1.

<sup>17</sup> Delft (marzo de 2009) *Water Quality Model of Gatun Lake for Expanded Panama Canal – Part II*, página 5-3.

el Plan Maestro de la ACP se señala que “la ampliación propuesta del Canal mediante la construcción de un tercer juego de esclusas permitirá atender toda la demanda proyectada hasta 2025 y los años subsiguientes ... de acuerdo con la combinación y los tipos de embarcaciones previstos, que es equivalente a más de 16 000 tránsitos al año”, o un promedio de 43,8 tránsitos al día.

Un esclusaje no es, necesariamente, equivalente a un tránsito. Los buques de menor dimensión pueden transitar en tándem en un solo esclusaje. Sin embargo, no resulta claro si se podrá seguir llevando a cabo esta práctica. Según la ACP, el tamaño medio de los buques que utilizan el Canal de Panamá ha aumentado. En 2005, casi el 45% de las embarcaciones que cruzaron el Canal tenían el ancho máximo permitido por las actuales esclusas, a diferencia del 23% en 1990<sup>18</sup>.

En su análisis ambiental de la República de Panamá, de 2008, que se completó antes de que IFC terminara su proceso de diligencia debida, el Banco Mundial planteó dudas respecto de las estimaciones del crecimiento de la población y el grado en que se tuvieron en cuenta los efectos del cambio climático en los estudios encomendados por la ACP. En el informe se señala que “se observa que las anteriores estimaciones de la tasa de crecimiento de la población, que se utilizaron para pronosticar la demanda de agua, fueron demasiado conservadoras”. Además, en el escenario de los recursos hídricos de la cuenca no se prevé el posible impacto del cambio climático. Actualmente, este factor no se tiene en cuenta en las predicciones de la oferta y la demanda de agua<sup>19</sup>. Con respecto a este tema, en el informe se concluye que “si factores imprevistos (entre ellos, por ejemplo, los derivados del cambio climático o el aumento de la variabilidad del clima o del consumo humano) “consumieran” el escaso margen del 7% entre la oferta y la demanda de agua proyectadas para 2025, los recursos hídricos de la región también incidirían en el funcionamiento del Canal a largo plazo”.

En el Resumen del Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales de IFC se señala que “la legislación nacional y los estatutos de la ACP protegen los intereses del público pues asignan prioridad al abastecimiento de agua potable en caso de escasez de agua debido a sequías<sup>20</sup>. Asimismo, IFC indica que, en casos anteriores de escasez de agua (por ejemplo, El Niño en 1997-98), la ACP impuso restricciones al calado de los buques y redujo el número de esclusajes. Actualmente, la ACP sigue aplicando la práctica de imponer restricciones al calado de los buques cuando se registra una inusual temporada seca (nominalmente, una cada 10 años<sup>21</sup>).

Existen numerosos estudios que contienen distintas estimaciones de la capacidad de tránsito del Canal después de su ampliación. En el Plan Maestro de la ACP, que IFC utiliza como base en su documentación, se deja un escaso margen entre la demanda y la oferta de agua en las proyecciones para 2025. Asimismo, el Banco Mundial ha cuestionado las proyecciones del agua realizadas por la ACP en relación con la demanda de la población y los efectos del cambio

<sup>18</sup>Para más detalles véase la página 34 de: ACP (2006) *Proposal for the Expansion of the Panama Canal: Third Set of Locks Project*. Páginas 42-44. Véase <http://www.pancanal.com/eng/plan/documentos/propuesta/acp-expansion-proposal.pdf> (consultado el 14 de mayo de 2013).

<sup>19</sup>Banco Mundial (junio de 2008) *Republic of Panama Country Environmental Analysis*. Páginas 68 y 78.

<sup>20</sup> IFC (2008), *Environmental and Social Review Summary for Panama Canal Expansion*, véase <http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcdba85257a8b0075079d/3fc41efc24a99097852576ba000e2c7b?opendocument&Highlight=0,26665> (consultado el 13 de mayo de 2014).

<sup>21</sup> ACP (2012) *OP notice to shipping No. N-1-2012 (Rev. 1)*. Véase <http://www.pancanal.com/eng/op/notices/2012/N01-2012.pdf> (consultado el 6 de mayo de 2013), página 6.

climático en las reservas de agua. En los casos en que se registró escasez de agua debido a una variación climática inusual, IFC señala que, en respuesta, la ACP asignó prioridad al abastecimiento de agua potable. Además, IFC indica: a) que toda ampliación de la cuenca hidrográfica del Canal exigiría una modificación legislativa, y b) que, de conformidad con su convenio de préstamo, toda medida de la ACP en este respecto debería llevarse a cabo en cumplimiento de las Normas de Desempeño. Hacia el final del plazo del préstamo de IFC (2028), empero, la disponibilidad de agua dulce podría ser un obstáculo para el crecimiento de las actividades de la ACP. IFC se ha comprometido a realizar un seguimiento de este riesgo emergente y con ese fin ha solicitado que se actualicen las proyecciones de la disponibilidad de agua en el curso de los informes ambientales y sociales que la ACP presente en el futuro. La CAO considera que este enfoque de seguimiento es apropiado dada la naturaleza contingente y a largo plazo del riesgo relativo a la disponibilidad de agua.

d. Examen de diseños alternativos

Los reclamantes alegan que la ACP no tuvo en cuenta otras alternativas económicas y factibles para el diseño de la ampliación del Canal. En particular, algunos reclamantes propusieron un sistema de doble vía que, en su opinión, se podía construir a un costo comparable al del diseño elegido y en el mismo plazo, y sería más sostenible, confiable y responsable. Asimismo, los reclamantes sostienen que la ACP omitió procesos fundamentales relacionados con la formulación y el diseño de ingeniería del proyecto.

Otros reclamantes argumentan que en el futuro podría disponerse de otras opciones de transporte, tras lo cual el Canal de Panamá sería menos necesario. En particular, sostienen que el advenimiento de nuevas tecnologías de producción de energía, no basadas en el petróleo, podría revolucionar el transporte terrestre y que el impacto del cambio climático podría crear las condiciones para una ruta viable para un canal adicional al norte del Canal de Panamá.

Conforme a la Norma de Desempeño 1, en el caso de los proyectos con posibles impactos adversos significativos, IFC examina la evaluación del impacto social y ambiental a fin de verificar que esta incluya “un examen de las alternativas viables desde el punto de vista técnico y financiero en cuanto las fuentes de dichos impactos, y la documentación de los fundamentos lógicos en la selección de un curso de acciones propuesto”.

Como se describe en el Resumen del Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales, al analizar si la ACP tuvo en cuenta alternativas para el proyecto, IFC se centró en la manera en que la ACP evaluó alternativas que permitieran maximizar el uso de los recursos hídricos disponibles en la cuenca hidrográfica del Canal. Los objetivos de la ACP, que se enuncian a continuación, eran más amplios que los mencionados en la documentación de IFC.

La ACP estableció los siguientes objetivos para la ampliación del Canal de Panamá<sup>22</sup>:

- Mantener la rentabilidad del Canal y sus contribuciones a la República de Panamá en el largo plazo.
- Mantener la competitividad y el valor de la ruta.
- Aumentar la capacidad para atender la creciente demanda de tránsitos con niveles adecuados para cada segmento.

<sup>22</sup> URS Holdings (2005) *Category III Environmental Impact Study Panama Canal Expansion – Third Set of Locks Project*. Capítulo 3.

- Permitir el tránsito de buques de mayor dimensión que los buques panamax, a fin de incrementar la productividad del canal.
- Ampliar la capacidad operativa para realizar tareas de mantenimiento que requieren el cierre de las vías por un período prolongado en el canal actual.

La ACP analizó la posibilidad de no realizar las obras y determinó que mantener el *statu quo* ocasionaría “una pérdida gradual de competitividad”. Como se describe en el estudio del impacto ambiental realizado por la ACP, esta consideró varios diseños alternativos que entrañaban múltiples configuraciones y opciones tecnológicas para la ampliación del Canal de Panamá. Los dos principios fundamentales de las opciones analizadas incluyeron: 1) un canal con canales de navegación a nivel del mar y 2) un canal con esclusas<sup>23</sup>.

El canal con canales de navegación a nivel del mar se descartó porque entrañaba “inversiones y costos de mitigación ambiental significativamente superiores a los de un sistema de esclusas que utiliza los canales de navegación existentes del canal”. En su análisis, la ACP concluyó que “la configuración de tres niveles permitía lograr la relación óptima entre la inversión inicial, la eficiencia operativa, el mantenimiento, el impacto ambiental y la utilización de agua”. La ACP concluyó que “la alternativa de cámaras de esclusas de mayor tamaño: 1) aportará la capacidad necesaria para atender la demanda relativa tanto al volumen de carga como al tamaño de los buques; 2) permite la relación costo-beneficio más eficiente, y 3) tendrá impactos ambientales menores que se podrán gestionar con más facilidad”<sup>24</sup>. Tras examinar el diseño seleccionado, el Grupo Louis Berger llegó a la conclusión de que “un sistema de esclusas de tres niveles es la solución óptima para minimizar la intrusión de agua salada y ahorrar agua, a la vez que se mantiene una capacidad similar del sistema y costos comparativos”. En su examen, IFC concluyó que este enfoque “garantiza el volumen de agua necesario para atender tanto la demanda de la población y las actividades humanas que dependen del lago Gatún como las operaciones del Canal tras su ampliación” (Resumen del Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales).

En conclusión, la CAO observa que la ACP llevó a cabo un análisis exhaustivo para seleccionar un diseño del proyecto y que un tercero independiente consideró que este diseño era la solución óptima para minimizar la intrusión de agua salada y ahorrar agua. IFC examinó la documentación de la ACP sobre estas cuestiones y quedó conforme con sus conclusiones. La CAO considera que el examen de IFC sobre las alternativas del proyecto fue proporcional al riesgo.

#### e. Consultas y acceso a la información

Los reclamantes manifiestan que se carece de información asequible, clara y confiable en idioma español respecto del diseño y los impactos de la ampliación del Canal, y que no se han llevado a cabo consultas públicas significativas en torno al proyecto. Asimismo, algunos miembros de la comunidad señalaron que no habían votado en el referendo a modo de protesta, y que se habían eliminado los centros de votación próximos a sus territorios.

---

<sup>23</sup> URS Holdings (2005) *Category III Environmental Impact Study Panama Canal Expansion – Third Set of Locks Project*. Capítulo 3.

<sup>24</sup> ACP (2006) *Proposal for the Expansion of the Panama Canal: Third Set of Locks Project*. Páginas 42-44. Véase <http://www.panacanal.com/eng/plan/documentos/propuesta/acp-expansion-proposal.pdf> (consultado el 14 de mayo de 2013).

Adicionalmente, como se establece en el informe de evaluación de la CAO, algunos reclamantes alegan que todavía no se ha dado a conocer el costo real de la ampliación del Canal de Panamá. Específicamente, argumentan que la cifra global declarada por la ACP, US\$5250 millones, no incluye el costo del financiamiento (el pago de intereses), el costo de las exenciones tributarias sobre importaciones y el costo del dragado del lago.

En la Política de Sostenibilidad de IFC se establecen las funciones y responsabilidades de esa organización respecto de la participación comunitaria y el amplio apoyo de la comunidad a los proyectos. En el marco de las Normas de Desempeño, IFC requiere que sus clientes se vinculen con las comunidades afectadas mediante la divulgación de información, las consultas y la participación informada. En el caso de proyectos con impactos sociales o ambientales adversos significativos en las comunidades afectadas, IFC requiere que sus clientes se vinculen con dichas comunidades al inicio del proceso de evaluación ambiental y social, y en forma permanente. En el marco de la Política de Sostenibilidad, IFC debe examinar la documentación del cliente relativa al proceso de participación. Además, en el caso de los proyectos con impactos significativos, IFC debe “mediante su propia investigación, cerciorarse de que la intervención comunitaria del cliente involucre una consulta libre, previa e informada y que permita la participación informada de las comunidades afectadas. Esto tiene el objeto de obtener un amplio apoyo en el seno de las comunidades afectadas, antes de someter el proyecto a la Junta de Directores de IFC para su aprobación”.

Al examinar las actividades de consulta de la ACP, IFC tomó nota del amplio apoyo nacional al proyecto y las actividades en curso del cliente destinadas a todos los ciudadanos y focalizadas en las comunidades que habitan en la cuenca hidrográfica del Canal. El amplio apoyo nacional se logró mediante la aprobación del proyecto a través de un referendo nacional en octubre de 2006. Seis meses antes del referendo nacional, la ACP implementó su Plan/Programa de Participación Ciudadana, que entrañó un amplio proceso de divulgación. La ACP estableció 17 centros de información y una línea telefónica gratuita, realizó 2088 presentaciones informativas y distribuyó 820 000 ejemplares de literatura relacionada con la ampliación del Canal<sup>25</sup>.

En 2007, como parte del estudio del impacto ambiental, URS Holdings llevó a cabo una encuesta de participación ciudadana para medir la opinión pública en las siguientes zonas: Gatún; área urbana del Pacífico oriental; área urbana del Pacífico occidental; área urbana del Atlántico y Corredor Transísmico. Esta encuesta reveló que el 87% de las personas encuestadas conocían el proyecto y que el 77% tenían una opinión favorable al respecto. Después de la publicación del estudio del impacto ambiental, en inglés y en español, la ACP llevó a cabo, en agosto de 2007, foros de consulta pública en los extremos del Atlántico y del Pacífico del Canal. Además, el Plan de Participación Ciudadana contiene la estrategia de la ACP respecto de la participación comunitaria una vez que comience el proyecto; específicamente, la creación de dos oficinas de relaciones con la comunidad y la divulgación permanente de los avances del proyecto cerca de las áreas de trabajo.

Environmental Resource Management (ERM), empresa de servicios de consultoría independiente contratada por la ACP para realizar exámenes ambientales y sociales del programa de ampliación, ha afirmado que la ACP “ha continuado implementando eficazmente el Programa de Participación Ciudadana, que incluye programas de información a través de medios gráficos, radio y televisión, la difusión de estudios e información técnica por internet y reuniones públicas, tanto grandes como

---

<sup>25</sup>Para más detalles, véase ACP Environmental Impact Study (2007). Capítulo 8.

pequeñas. Se procura obtener información sobre la opinión pública y recibir sugerencias del público a través de varios tipos de actividades de difusión comunitaria. La ACP se sigue comunicando con las comunidades potencialmente afectadas a través de diversos métodos, que ERM ha observado o constatado en forma documental”<sup>26</sup>.

En los documentos examinados la CAO no encuentra pruebas de que IFC haya cumplido la responsabilidad que se le asigna en la Política de Sostenibilidad de 2006, en cuyo marco debe, “mediante su propia investigación”, cerciorarse adecuadamente “de que el proceso de participación comunitaria del cliente involucre una consulta libre, previa e informada y que permita la participación informada de las comunidades afectadas. Esto tiene el objeto de obtener un amplio apoyo en el seno de las comunidades afectadas” (Política de Sostenibilidad de 2006, párrafo 20). En el Resumen del Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales y en los documentos internos anteriores a la presentación ante la Junta, el análisis realizado por IFC respecto del apoyo a este proyecto se centra en el referendo nacional sin que se mencione una verificación del apoyo de “las comunidades que muy probablemente sentirán los impactos directos del proyecto” como se indica en el mencionado resumen (3.5.1). Dicho esto, el examen de la encuesta de participación ciudadana de 2007 realizada en nombre de la ACP, indica que, al momento de la inversión de IFC, las comunidades afectadas en forma directa apoyaban ampliamente este proyecto.

En su examen, IFC analizó las medidas adoptadas por el cliente antes del compromiso para cerciorarse de que la información se había divulgado desde las primeras fases de la evaluación social y ambiental. Las actividades de divulgación en curso han sido examinadas por un experto independiente, quien estableció que cumplían con los requisitos establecidos por IFC. En estas circunstancias, la CAO considera que el examen y la supervisión por parte de IFC de los requisitos de divulgación del cliente son proporcionales a los riesgos y a los impactos del proyecto.

La cuestión relativa a la divulgación del costo financiero real del Canal de Panamá excede el ámbito de competencia de la CAO.

f. *Pérdida de tierras debido al aumento del nivel del agua en el lago Gatún*

En el informe de evaluación de la CAO se señala que algunas personas están preocupadas por el aumento del nivel operativo del lago Gatún y la consiguiente pérdida de hasta 30 metros de tierra en el caso de algunos propietarios. Alegan, además, que la ACP no ha proporcionado una compensación adecuada por estas pérdidas. En particular, se mencionan las cuestiones relativas a la pérdida de cultivos y las servidumbres de paso.

Los requisitos establecidos por IFC en relación con el reasentamiento y la adquisición de tierras se enuncian en la Norma de Desempeño 5. Uno de los objetivos de dicha norma es “mitigar los impactos sociales y económicos adversos derivados de la adquisición de tierras o de las restricciones en su uso por las personas afectadas: i) proporcionando compensación por la pérdida de activos a costo de reposición, y ii) garantizando que las actividades de reasentamiento se lleven a cabo con una apropiada divulgación de información, consulta y participación informada de las personas afectadas”.

---

<sup>26</sup> ERM (octubre de 2012), *Environmental and Social Monitoring Report Panama Canal Expansion Program – Third Set of Locks*, 16 de marzo de 2012 – 15 de septiembre de 2012.

En los casos en los que el desplazamiento no puede evitarse, IFC examina la evaluación realizada por el cliente en lo referente a la compensación que ofrece a las personas y comunidades desplazadas por la pérdida de activos valorados al costo total de reposición y cualquier otra asistencia que les brinde para ayudarles a mejorar o, al menos, a restablecer su nivel de vida o medios de subsistencia.

En el Resumen del Examen de los Aspectos Ambientales y Sociales (2008) de IFC se señala que en el plan de ampliación se contempla un aumento de 0,45 metros en el nivel operativo del lago, así como la profundización y ensanchamiento de los canales operativos, lo que representa el máximo nivel técnico de agua del diseño original de 1914. Aunque se han colocado señales alrededor del lago para indicar el nivel máximo de agua, con el tiempo las personas que viven en sus proximidades han construido edificios y utilizado de otro modo la tierra situada detrás de la línea de pleamar establecida. En oportunidad de la evaluación inicial de IFC, la ACP consideraba que la ampliación afectaría nueve estructuras, y no incidiría en los medios de subsistencia ni en los cultivos. “Las principales actividades económicas en la zona son la pesca deportiva y el turismo lacustre”. La ACP también indicó que sería necesario demoler cuatro casas dúplex para construir el tercer juego de esclusas. La ACP se comprometió a indemnizar a los habitantes de esas viviendas.

En el documento *Plan for the Social-Environmental Management of Lake Gatun* (Plan para la Gestión Social y Ambiental del Lago Gatún) elaborado en 2009 por Louis Berger, que incluye un estudio de referencia sobre los impactos previstos, se identificaron 208 estructuras en la línea costera, de las cuales 163 estaban en uso. Se consideró que la pérdida de 40 de ellas tendría un impacto económico debido a que se usaban para tener acceso al agua por razones comerciales. Conforme a lo informado por la ACP a IFC, las otras estructuras no tenían propietarios conocidos o eran estructuras recreativas privadas que se habían instalado en el marco de acuerdos originales con la ACP, que permitían su instalación únicamente con la condición de que los propietarios fueran responsables de trasladarlas. Con referencia a los cultivos y las plantaciones, en el estudio de referencia se señaló que un número reducido se vería afectado por el aumento del nivel operativo del lago, aunque se llegó a la conclusión de que la mayoría de los cultivos y las plantaciones estaban situados por encima del nuevo nivel operativo máximo, cuya marca se alcanzará, según lo previsto, en 2014.

En el marco de la supervisión de IFC, conforme al examen realizado por ERM (la empresa de consultoría sobre seguimiento ambiental y social contratada por la ACP), hasta la fecha la ACP ha abordado o está abordando cuatro casos de desplazamiento físico.

1. Reasentamiento de la pequeña comunidad del pueblo de Gatún, que se realizó antes del inicio del programa de ampliación.
2. Pequeño impacto en una estructura y los cultivos conexos en el caserío de Loma Borracho.
3. Reasentamiento de cuatro viviendas aisladas que se verían afectadas por el aumento del nivel del agua.
4. De las 208 estructuras situadas en asentamientos próximos al lago o en las instalaciones de la isla Barro Colorado que están afectadas por el aumento del nivel del agua, 66 estructuras están sujetas a reemplazo o reparación. De las estructuras restantes, se informa que 42 casas están abandonadas y 100 estructuras no están sujetas a ninguna modificación ni reemplazo debido a que se considera que sus condiciones no afectan los medios de subsistencia de los residentes.

La documentación examinada por la CAO indica que la ACP encomendó un estudio de referencia detallado sobre los efectos previstos en las estructuras causados por el aumento del nivel operativo del lago Gatún. Conforme al examen realizado por un consultor independiente (ERM), después del estudio de referencia, la ACP ha puesto en marcha un enfoque estructurado para reubicar, mitigar y compensar, cuando corresponda, a las personas cuyas estructuras se estima se verán afectadas. Aunque en el estudio de referencia se identificaron varios cultivos y plantaciones que se estima se verán afectados, a la CAO no le resulta claro que IFC se haya cerciorado adecuadamente de que la ACP cuenta con un enfoque estructurado para compensar a las personas que se verían afectadas.

De acuerdo con la Norma de Desempeño 5, la ACP debe asegurar la participación de las personas y comunidades afectadas durante toda la ejecución del proyecto y establecer un mecanismo de atención de quejas “para recibir y resolver las inquietudes acerca de la compensación y reubicación que puedan formular las personas desplazadas y los miembros de las comunidades receptoras, incluyendo un mecanismo para interponer recursos, diseñado para resolver conflictos de manera imparcial”. Como se confirmó en el informe de seguimiento de ERM, fechado en marzo de 2013, la ACP distribuye volantes y folletos en los hogares, las empresas y otras instituciones situadas en la adyacencias de las obras de ampliación, en los que se detallan las fechas en las que se llevarán a cabo las voladuras y las actividades de construcción más importantes. La ACP sigue realizando reuniones comunitarias tanto pequeñas como grandes y visitas a domicilio en las comunidades afectadas. También mantiene una línea telefónica para llamadas gratuitas y una cuenta de correo electrónico para recibir quejas. La ACP realiza un seguimiento directo de todas las preguntas y quejas recibidas a través de estos canales y lleva un registro de todas las respuestas. Asimismo, brinda información sobre el mecanismo de atención de quejas mediante volantes y en las reuniones comunitarias. Además, la ACP exige a sus contratistas que mantengan una oficina de relaciones con la comunidad, una línea telefónica para recibir quejas de la comunidad y un registro en el que se describan los llamados de miembros de la comunidad, especialmente las quejas. Los números telefónicos para recepción de quejas se anuncian al público mediante volantes que se distribuyen a la comunidad de manera regular y se exhiben en lugares públicos en las comunidades pertinentes<sup>27</sup>. En síntesis, ERM considera que el mecanismo de atención de quejas funciona correctamente y se ajusta a los requisitos establecidos en las Normas de Desempeño.

Aunque la ACP sigue trabajando activamente con las comunidades situadas en la adyacencias de los obradores, y mantiene un mecanismo de atención de quejas que se ocupa de los impactos relacionados con el proyecto, el aumento del nivel operativo del lago Gatún en 2014 plantea un problema diferente en lo relativo a las consultas y al manejo de las quejas, especialmente teniendo en cuenta el aumento del número de personas que podrían verse afectadas. Los estudios que se realizaron como parte del Plan para la Gestión Social y Ambiental del Lago Gatún del cliente contienen un análisis detallado de los impactos en las tierras derivados del aumento del nivel de agua operativo. En su enfoque de estas cuestiones, el cliente parece haber puesto el acento en ofrecer una compensación por las estructuras privadas afectadas por el aumento del nivel del agua. Asimismo, la CAO ha examinado pruebas de que el cliente tuvo en cuenta e identificó los cultivos y las plantaciones que se verían afectados por el aumento del nivel del agua. Sin embargo, a la CAO no le resulta claro que IFC haya verificado que la compensación por pérdida de cultivos y tierras agrícolas formaba parte del marco de compensaciones del cliente. Asimismo, se observa que la documentación examinada no contiene pruebas de una evaluación

---

<sup>27</sup> ERM (abril de 2013), *Environmental and Social Monitoring Report of ACP*.

sistemática de los impactos del aumento del nivel del agua en los caminos rurales y en las servidumbres de paso que utilizan los habitantes de las zonas adyacentes al lago Gatún.

## **5. Decisión de la CAO**

Para tomar la decisión de iniciar, o no, una investigación respecto de la observancia, la CAO debe ponderar varios factores, entre ellos, el probable impacto social y ambiental de un proyecto, una evaluación inicial preliminar del desempeño de IFC en materia ambiental y social, y una evaluación más general a fin de determinar si existen argumentos que indiquen que una investigación respecto de la observancia sería útil por razones sistémicas o relacionadas con el proyecto.

Tras analizar la reclamación y examinar la documentación relacionada con la inversión, la CAO considera 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. No obstante, la CAO tiene algunas dudas respecto de cuestiones concretas, específicamente: a) ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que los niveles de salinidad en el lago Gatún se mantendrían por debajo del límite de agua dulce teniendo en cuenta la información disponible en oportunidad de la evaluación inicial?; b) tras la actualización de los estudios sobre salinidad realizados después del compromiso, ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que los niveles de salinidad en la estación de toma de agua de Paraíso cerca de las esclusas del Pacífico se mantendrían por debajo del límite de agua dulce?; c) ¿ha examinado IFC adecuadamente la disponibilidad de agua para el funcionamiento del Canal en el mediano a largo plazo?; d) ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que la ACP ha dado una respuesta a los impactos en las tierras derivados del aumento del nivel del agua en el lago Gatún de conformidad con las Normas de Desempeño? y e) ¿se ha cerciorado IFC adecuadamente de que las comunidades directamente afectadas respaldan el proyecto?

Independientemente de estas dudas, 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. En estas circunstancias, la CAO considera que la realización de una investigación respecto de la observancia tendría escaso valor.