



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

**LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LA  
AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y SUS  
IMPLICACIONES ECONÓMICAS  
(2006-2008)**

**TESIS**

**Para obtener el título de  
Licenciado en Relaciones Internacionales**

**Presenta:  
Francisco Javier Rodríguez Rivera**

**Asesor:  
Prof. Dámaso Morales Ramírez**

**Ciudad Universitaria 2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A mi madre **María del Carmen Rivera Griego**, de quien aprendí a ser una persona entregada tanto con mis ideales, como con mis compromisos; también, la importancia de ser constante, tanto en mi vida profesional, como en mi salud y sobre todo, en el ámbito profesional. Estoy seguro que tus enseñanzas, las llevaré para toda la vida.

A mi padre **Francisco Javier Rodríguez García**, alguien que siempre me inculco valores; sed de éxito; me enseñó que la vida no puede llevarse sin disciplina; asimismo, alguien que me ha impulsado en cada una de las decisiones importantes de mi vida. Gracias.

A **Margarita Griego Santiesteban**; una extraordinaria abuela, quien me ha dado su cariño y apapachos durante todos estos años. Alguien de quien siempre recibo un consejo, a través del relato de sus vivencias y una apremiante a cada uno de mis logros. Abuelita, gracias a ti aprendí la importancia de ser una persona trabajadora, responsable, comprometida con mis ideales pero sobre todo a tomar las riendas de cada uno de mis actos.

A mi hermana **Elizabeth Rodríguez Rivera**. Junto a ti aprendí la importancia de la diplomacia, al saber que se puede intercambiar aquella comida desagradable para unos pero agradable para otros; también, comprendí que el talento de las personas es inherente a ellas, con el simple cambio de una tarea de matemáticas por una tarea de pintura. Gracias por todos esos consejos y cartas en mis cuadernos, ahora entiendo la importancia de cada uno de ellos.

Mi hermano **Mario Iván Rodríguez Rivera**; de ti aprendí y comprendí algo muy importante, en primer lugar, que la tolerancia nunca pasará de moda y que se necesita de madures para entender la individualidad de cada persona; asimismo, entendí que la naturaleza del ser humano es hacer valer su voluntad; pero sobre todo, me instruí en la importancia del respeto al espacio vital de las personas.

A **Danae Soto Torres** una cómplice excepcional, esa alma gemela con quien he descubierto los matices de la vida, alguien que ha recogido conmigo un innumerable cúmulo de experiencias y vivencias que han dejado huella a lo largo de éstos tantos años de crecer juntos y que día a día nos unen más; una mujer emprendedora, sincera y soñadora que siempre esta presente en cada paso de éste complejo camino a la madures.

A **Sandra González Tejeda**, una inigualable amiga, que me ha enseñado a acompañar la reflexión de mis vivencias tanto profesionales como personales con risas y café, a fin de hacer más digeribles los retos de la vida; una mujer creativa e inteligente con quien estoy seguro que he construido una amistad para toda la vida.

A **Claudia Tamez Torres**, una invaluable amiga y colega, con quien he forjado una amistad a base de cariño, consejos y debates; una mujer trabajadora, inteligente y emprendedora con quien siempre se pueden disfrutar todos y cada uno de los éxitos profesionales.

Finalmente; pero no menos importante, **BETZY**. Un ser extraordinario que durante 12 años estuvo presente en cada día de mi vida y no solo compartió mi espacio vital, también, estuvo conmigo todas esas noches de desvelo en las que pude haber terminado con los pies helados. Alguien, que sin tener algo que decir, escucho todas y cada una de mis vivencias. BETZY, tú me enseñaste que las cosas no duran para siempre y recalcaste en mí la importancia de disfrutar cada instante; sin embargo, lo que más te agradezco es que me hayas enseñado que existen muchas maneras de expresar el cariño por tus seres amados. GRACIAS POR TODO.

Asimismo, quiero reiterar mi agradecimiento en mis familiares, amigos, colegas, sinodales y director de tesis, que han aportado una proporción importante en la construcción de mi vida profesional.

# **LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y SUS IMPLICACIONES ECONÓMICAS. (2006-2008)**

<b>Introducción</b>	1
<b>CAPITULO 1 EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y SU IMPORTANCIA</b>	7
1.1. ANTECEDENTES DEL CANAL DE PANAMÁ	8
1.2. LA IMPORTANCIA DEL CANAL DE PANAMÁ COMO RUTAL COMERCIAL	19
1.2.1. Características físicas del Canal.	25
1.2.2. Los Peajes y sus reglas de Arqueo.	28
1.2.2.1. Reglas de arqueo	29
1.2.2.1.1. Arqueo CP/SUAB	29
1.2.2.1.2. TEU (twenty-foot Equivalent Unit)	31
1.2.2.2. PEAJES.	32
1.3. LA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ	35
1.3.1. Antecedentes de la Propuesta de Ampliación	35
1.3.2. Generalidades	37
1.3.2.1. Las Nuevas Esclusas.	39
1.3.2.2. Cauces de Navegación.	40
1.3.2.3. Obras de Suministro de Agua	41
<b>CAPITULO 2. EL GOBIERNO PANAMEÑO Y EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ</b>	43
2.1 LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ (ACP)	43
2.1.1. Fundamentos Legales para la constitución de la ACP	46
2.1.2. Organización Financiera para la Autoridad del Canal de Panamá	48
2.1.3. Organización Administrativa de la Autoridad del Canal de Panamá	52
2.1.3.1. Junta Directiva.	54
2.1.3.2. Junta Asesora.	57
2.2. LA IMPORTANCIA DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ PARA EL GOBIERNO.	59
2.3. GOBIERNO DEL PRESIDENTE MARTÍN TORRIJOS.	65
2.3.1. Planes de Desarrollo e Infraestructura del Canal bajo la Presidencia de Martín Torrijos.	68
2.3.2. Plan Maestro del Canal de Panamá.	72
2.4. EL PROYECTO DEL TERCER JUEGO DE ESCLUSAS Y LA DEBIL TRANSPARENCIA SOBRE EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN.	77
2.4.1. Los Objetivos de la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá.	79
2.4.2. Fundamentos para la viabilidad del Proyecto.	83
2.4.3. El Referéndum y la decisión de ampliar el Canal.	90

<b>CAPITULO 3. LAS POLÍTICAS PARA LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y LA PARTICIPACIÓN DE DIFERENTES ACTORES NACIONALES E INTERNACIONALES.</b>	93
3.1. PROPUESTA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ PARA LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ.	93
3.1.1. El Proceso de Licitaciones.	107
3.1.2. El Proceso de Contratos Adjudicados.	109
3.2. PLAN FINANCIERO DE LA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN.	115
3.2.1. La Participación del Banco Europeo de Inversiones. (BEI)	122
3.2.2. La Participación del Banco Interamericano de Desarrollo.(BID)	123
3.2.3. La Participación de la Corporación Financiera Internacional. (CFI)	126
3.2.4. La Participación de la Corporación Andina De Fomento (CAF)	128
3.2.5. La Participación del Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC)	131
3.3. LA OPINIÓN DE LA IZQUIERDA PANAMEÑA SOBRE LOS PLANES DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ.	135
3.4. EL CONFLICTO POR LAS ESTIMACIONES FINANCIERAS DE LA AMPLIACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS.	140
<b>CAPÍTULO 4. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DERIVADAS DE LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ</b>	144
4.1. LOS PEAJES Y SU INCREMENTO COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ.	144
4.1.1. El Encarecimiento del Proyecto	154
4.1.2. El Endeudamiento	159
4.1.3. Aportes al Erario Público.	163
4.1.4. El Empleo	166
4.2. LA DEMANDA INTERNACIONAL Y LAS RUTAS MARÍTIMAS ALTERNAS COMO FACTORES QUE AFECTAN LA VIABILIDAD DEL PROYECTO PANAMEÑO.	170
4.2.1. Canal de Suez	177
4.2.2. Sistema Intermodal de los Estados Unidos.	181
4.2.3. El Cabo de Hornos.	184
4.2.4. El Cabo de Buena Esperanza.	186
4.2.5. Ruta por el Ártico	187
<b>Conclusiones</b>	191
<b>Glosario</b>	199
<b>Bibliografía</b>	208

## **Introducción**

El Canal de Panamá es un paso artificial creado por la mano del hombre en uno de los istmos continentales más estrechos de Centroamérica, donde las características físicas le permiten utilizar los ríos navegables para el paso de diferentes barcos. A lo largo de casi cien años, se ha perfilado como una de las rutas marítimas más importantes del mundo, ya que permite cruzar de un océano al otro en un aproximado de ocho horas, lo que se traduce en beneficios para la optimización de la navegación mundial.

El 24 de abril del 2006, la Autoridad del Canal de Panamá junto con el Presidente Martín Torrijos, presentaron una propuesta de ampliación del Canal, a través de la cual, se pretende construir un tercer juego de esclusas para barcos más grandes, de los que cruzan actualmente.

Posteriormente, el 22 de octubre del mismo año, se llevó a cabo un referéndum nacional, en el que se busca obtener el consenso de los habitantes de los distritos de Panamá; de conformidad al cumplimiento de los requerimientos constitucionales que se establecen en la toma de decisiones referentes a la ruta marítima.

Posteriormente, el Gobierno panameño tomó la decisión de ampliar el Canal, pese a un elemento que resta veracidad del proyecto; la estimación financiera de 5,250 millones de dólares, que ha levantado las falsas expectativas de un frente izquierdista.

Adicionalmente, se registró una baja participación en las urnas, junto a una serie de consecuencias económicas que disminuyen el nivel de vida de la sociedad panameña; como lo son: las bajas aportaciones al erario público, el encarecimiento del proyecto y la toma de rutas alternas por el incremento de

derechos de paso. Todo lo cual afecta gravemente el Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá en los términos planteados por el Gobierno de ese país.

La presente tesis sostiene que el Gobierno Panameño esta comprometido en el proceso de Ampliación del Canal, mismo que económicamente no es factible, ni políticamente cuenta con el apoyo popular, lo cual deriva en un Proyecto con efectos negativos económicos, políticos y sociales en el pueblo panameño.

De éste modo en el primer capítulo titulado “*El Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá y su Importancia*”, explicaremos el proceso histórico que conlleva la construcción del Canal de Panamá, con el objeto de entender la importancia que tiene como ruta comercial y el papel determinante que posee en la conformación del Estado y la economía panameña.

En éste capítulo, se revisa la importancia del Canal como ruta comercial, a través de dos elementos importantes: en primer lugar, las características físicas del Canal que definen propiamente, la manera en que éste opera; y en segundo lugar, la conformación de los peajes y el cobro de bienes y servicios, que son un importante ingreso para la riqueza nacional.

Asimismo, se revisa la Propuesta de Ampliación del Canal tanto en la importancia histórica que lo identifica; como en las características físicas que la componen al macro proyecto.

En éste capítulo se busca ofrecer las herramientas para entender la importancia nacional e internacional del Canal de Panamá, no sólo en términos de infraestructura, sino también, en la demanda como ruta comercial. De igual modo, se provee de la información básica sobre la manera en la que presta sus servicios a los clientes, desde un punto de vista operativo.

En el segundo capítulo titulado, “*El Gobierno Panameño y el Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá*” se analiza la importancia en la toma de decisiones y la participación nacional en la gestión de los recursos que el canal posee.

De acuerdo a lo anterior, se analiza, primero a la Autoridad del Canal de Panamá, ya que es el órgano gestor del patrimonio panameño y a su vez, la empresa de participación nacional más importante al interior de la nación istmeña.

Por tanto, es necesario abordarla desde diferentes perspectivas tales como los fundamentos legales que la constituyen; la organización financiera bajo la cual se rige y la organización administrativa.

En segundo lugar, la participación gubernamental, vista desde la importancia que toma la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, para el examen y la opinión del presidente y su gabinete; quienes se entiende, están comprometidos con la transparencia de la información pública.

De la misma manera, es prudente entender la manera en la que el Proyecto de Ampliación esta ligada con las decisiones y planes que el Gobierno del Presidente Martín Torrijos posee con respecto a proyectos de infraestructura y más propiamente, a la ampliación del Canal.

Sin embargo, como se anota en el capítulo, el Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá no cuenta con amplia legitimidad que lo arraigue como un proceso nacional derivado de la baja participación en el referéndum y del escaso margen a favor del proyecto.

En consecuencia, se aborda el proceso de las votaciones para la ampliación y el análisis de la baja participación en este plebiscito; así como la valoración de las

consecuencias respecto al apoyo gubernamental hacia la Propuesta de Ampliación.

Por su parte, en el capítulo 3, titulado: *“Las Políticas para la Ampliación del Canal de Panamá y la Participación de Diferentes Actores Nacionales e Internacionales”*; se analiza la información presupuestal referida en la Propuesta de Ampliación, con el propósito de encontrar las posibles consecuencias, que conlleva un mal uso de los recursos del Canal.

El primer apartado nos refiere a la información financiera bajo la cual se sustenta el proceso de ampliación, así como también, las licitaciones y el cumplimiento de los contratos adjudicados, que se han registrado respecto al plan de trabajo que la Autoridad del Canal de Panamá ha propuesto para la obra.

Posteriormente, se estudia la participación de diferentes actores internacionales en la conformación de los préstamos solicitados por parte de la Autoridad del Canal de Panamá, así como los compromisos que se adquieren en cada uno de éstos y la manera en la que ésta afecta la soberanía del Gobierno panameño.

De la misma manera, la opinión de diferentes especialistas a nivel nacional como internacional con respecto a la baja estimación del proyecto de ampliación, ha generado un frente izquierdista bajo el cual se pone en tela de juicio la capacidad para la proyección financiera de la ampliación; situación que se analiza en el apartado tercero del presente capítulo.

De forma paralela, en la última parte de éste capítulo y con base en diferentes opiniones y la información que existe, se realiza un breve análisis sobre la demanda pública de transparentar los recursos financieros del proyecto y terminar con la opacidad que existe en el manejo de los mismos.

El capítulo cuarto, que se ha llamado *“Las Consecuencias Económicas Derivadas de las Políticas de Financiamiento para la Ampliación del Canal de Panamá”* se estudian los efectos económicos que se prevé derivarán de la ampliación del Canal y sus implicaciones en tanto mayor carga impositiva al contribuyente que deberá absorber parte de la deuda; así como, la posibilidad de que las navieras consideren otras rutas comerciales por el incremento de cobros por los derechos de paso en el Canal.

En el primer apartado, se hace referencia a la importancia de los peajes como principal sustento económico de la financiación para la ampliación del Canal; asimismo se hace notar una serie de consecuencias negativas derivadas de pésimo manejo del proyecto, entre otras el encarecimiento de éste, el endeudamiento, la disminución en los aportes al erario público y la baja creación de empleo.

Aunado a lo anterior, el canal de Panamá se prevé que pueda perder la competitividad que lo caracteriza, lo anterior, por el aumento constante de los precios en los derechos de paso y la oferta de bienes y servicios con los cuales capitaliza a la Autoridad del Canal de Panamá.

De acuerdo a lo anterior, se analiza la presencia de las rutas marítimas alternas, como lo son: el Canal de Suez, el sistema Intermodal de los Estados Unidos, Cabo de Hornos, Cabo de Buena Esperanza y la Ruta por el Ártico; y en consecuencia entender la forma en que se compite entre ellas y la manera en que se pueda atraer mayor tráfico al Canal de Panamá.

Finalmente, en la presente tesis se aporta un glosario, producto del análisis y estudio de las operaciones del Canal; con el fin de entender los conceptos básicos del comercio internacional y el transporte marítimos y resaltar la importancia del Canal de Panamá en las Relaciones Internacionales.

Panamá tiene en sus manos uno de los proyectos más ambiciosos que favorecerán al comercio internacional y a su proyecto de nación; de la misma manera, generará una capitalización a favor de la economía panameña; sin embargo, el costo de éste proyecto significa una demanda de capital superior al ingreso calculado que supondría la autofinanciación del proyecto; así como un mayor endeudamiento, el incremento en los impuestos nacionales para su financiamiento, el incremento en el precio de peajes y servicios en el Canal de Panamá y la desviación de rutas de comercio que esto significa, además del escaso apoyo popular a un proyecto que se considera alejado del bienestar nacional, que genera escaso empleo y cuya opacidad y ausente rendición de cuentas pone en tela de juicio tal proyecto.

## **Capítulo 1**

### **EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y SU IMPORTANCIA**

El istmo panameño es uno de los espacios más estrechos de la geografía centroamericana, que ha servido como paso para el transporte de mercancías que requieren cruzar de un océano al otro sin la necesidad de rodear las tierras continentales.

El capitalismo, es uno de los factores que incrementan la necesidad de construir, por la mano del hombre, un paso artificial que sirva para el transporte de mercancías y materias primas.

De acuerdo a su ubicación, el Canal de Panamá ha sido foco de interés internacional porque muestra una serie de características que le otorgan una importancia geoestratégica y geopolítica, dentro de la geografía continental:

“este diminuto istmo es el eslabón de América Central donde ésta se engarza y amarra al bloque macizo sudamericano. Efectivamente el istmo de Panamá contiene angosturas mínimas donde las aguas del mundo oceánico del Atlántico se acercan, por el mar Caribe, a las vastísimas del Pacífico; es una tierra por cuya parte central, de bajos relieves serpentea un río vital, el Chagres. Por ello, estas circunstancias conexas (angostura mínima, débil relieve, existencia de un río variable) constituyen los rasgos esenciales (más que la posición geográfica misma) que hicieron del istmo, desde el siglo XVI la zona de más fácil tránsito terrestre para enlazar las grandes rutas marítimas del Atlántico con las del Pacífico”<sup>1</sup>.

Conforme a lo anterior, se entiende el interés que la ruta despertó, inicialmente como paso terrestre entre los océanos y posteriormente, como uno de los accesos

---

<sup>1</sup> Jaramillo Levi, Enrique; Una Explosión en América: El Canal de Panamá, Fondo de Cultura Económica, México, página 15

marítimos más importantes del mundo, que ha sido creado por la mano del hombre.

“Panamá, pequeña y débil nación de apenas millón y medio de habitantes, explotada siempre por imperios avariciosos, posee como principal recurso natural su posición geográfica privilegiada. Teniendo en sus entrañas la faja más angosta del continente y a uno y otro lado los océanos Atlántico y Pacífico, el istmo panameño accedió a que sus tierras y aguas fueran modificadas por el esfuerzo humano para que un canal interoceánico beneficiara al comercio del mundo”<sup>2</sup>.

Sin embargo el Canal de Panamá, tiene una historia que corre paralela a la de su nación, a consecuencia, de una serie de actores que participaron durante la construcción y administración de ésta vía, hasta 1999.

#### 1.1. ANTECEDENTES DEL CANAL DE PANAMÁ

De acuerdo a la geografía panameña, para su construcción se realizaron una serie de estudios para determinar la manera en que éste se adaptara a las condiciones climáticas tropicales y al suelo húmedo.

Los primeros registros cartográficos datan del siglo XVI, cuando Vasco de Núñez<sup>3</sup> descubrió el istmo panameño, derivado de las constantes expediciones que realizó al continente y que fueron presentados al Emperador Carlos V del Sacro Imperio Romano Germánico y Carlos I de España.

De acuerdo a los informe de Vasco de Núñez, se ordenó realizar una serie de estudios en la provincia de Castilla de Oro<sup>4</sup> para encontrar la manera viable de

---

<sup>2</sup> Jaramillo Levi, Enrique; Una Explosión en América: El Canal de Panamá, *Ibid*, página 11

<sup>3</sup> (1475-1519) Explorador español, que participo en la conquista de Latinoamérica y descubrió el istmo de Panamá; posteriormente realizo expediciones por la costa del océano Pacífico; después en 1511 se convierte en Gobernador de la provincia de la Antigua, en Panamá.

<sup>4</sup> Llamada así a la colonia Panameña que pertenecía al reino de Perú en el siglo XVI

crear un paso por la estrecha franja de tierra que separa al sur al océano Pacífico y al norte al Atlántico.

“Carlos ordenó al Gobernador regional de Panamá a levantar los planos para construir una ruta hacia el Pacífico siguiendo el Río Chagres”<sup>5</sup>.

De acuerdo al curso que siguieron los planos, existe una similitud con el actual curso del Canal; lo que señala que la ruta por Panamá la determina la geografía del lugar.

Sin embargo, la misma geografía llevó a la corona española a abandonar cualquier proyecto para la construcción del Canal debido a que “el Gobernador opinó que sería imposible para cualquiera lograr esa hazaña”<sup>6</sup>; la principal consecuencia fue la apertura del debate y el interés por explorar las tierras panameñas en busca de un paso interoceánico.

La posible presencia de España en Panamá se vio frustrada por dos factores: 1) la presencia española era repudiada en Latinoamérica por los movimientos de independencia; 2) la invasión napoleónica a la Corte de Cádiz a principios del siglo XIX debilitó el poder político internacional de la corona.

Posteriormente, Alexander Von Humboldt<sup>7</sup>, fue un importante explorador alemán que se encargó de descubrir la geología y la geografía de América Latina, todo el legado de sus estudios despertó en diferentes países de Europa, el interés por ocupar el istmo panameño a favor del comercio internacional y el tráfico de mercancías.

---

<sup>5</sup> sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá:

[www.pancanal.com/conozcanuestrahistoria/los-primeros-planos-para-el-canal](http://www.pancanal.com/conozcanuestrahistoria/los-primeros-planos-para-el-canal). 10 de enero de 2009, 5:33 pm.

<sup>6</sup> Autoridad del Canal de Panamá, *Ibidém*

<sup>7</sup> (1769-1859) explorador alemán, cuya obra más importante es: “viajes a las regiones equinoccidentales del nuevo continente”, en la que plasmó las características físicas, naturales y geográficas de América Latina y sus descubrimientos sirvieron para encontrar una corriente marítima en el Pacífico y la actividad volcánica en la región latinoamericana.

Cabe resaltar que la presencia de países extranjeros en el istmo panameño involucró a Inglaterra, Francia y Holanda; cada una de estas naciones, de manera independiente, comenzó a realizar una serie de estudios de suelo en diferentes zonas del continente americano: la Zona del Darién<sup>8</sup>, el Istmo de Tehuantepec y la actual ruta del Canal.

Las primeras obras para la construcción de un canal por Nicaragua, le fueron concedidas a las compañías holandesas; que fueron vetadas en 1836, por el gobierno de Nueva Granada<sup>9</sup>, ya que se consideró inoportuna.

Durante la expansión de los Estados Unidos de Norte América y la llamada “fiebre del Oro”<sup>10</sup> incrementó el interés por parte de esta nación en tener un acceso marítimo a la costa del Pacífico, con el fin de mejorar las comunicaciones entre estas dos costas.

Durante este periodo, el presidente número 18 de los Estados Unidos, realizó un viaje a costas occidentales usando la ruta terrestre por Panamá, sin embargo, las dificultades físicas provocaron la muerte a 150 personas que viajaban con él.

Los Estados Unidos realizaron, de manera independiente, los estudios necesarios para determinar el mejor terreno para la construcción de un canal por el Istmo de Tehuantepec, el Darién, Nicaragua y Panamá.

Finalmente, las características de Panamá, despertaron el interés norteamericano:

“si los Estados Unidos querían ser una potencia en el Pacífico –y después de la adquisición de Oregón y California, era inevitable- algo tenía que hacerse

---

<sup>8</sup> La zona del Darién se encuentra en la actual frontera entre Colombia y Panamá, se caracteriza por ser un golfo a través del cual se alcanza uno de los puntos más estrechos en el continente americano.

<sup>9</sup> Nombre otorgado a Colombia por parte de España-

<sup>10</sup> Se le denomina fiebre del Oro, a un desplazamiento de estadounidenses que provenían de las trece colonias y se dirigían a la costa oeste del territorio, actualmente Oregon y California, con la esperanza de tener la suerte de que el mito de las minas de oro mejorara su calidad de vida y así poblar esa parte del territorio prácticamente desértica.

para proporcionar comunicaciones más rápidas y seguras que las que se obtenían rodeando el Cabo de Hornos. La posibilidad obvia era construir un ferrocarril o un canal a través del istmo de Panamá. En 1846 el presidente Polk negoció un tratado con Colombia por lo que se negociaba la neutralidad de la provincia de Panamá a cambio de las seguridades de que el tránsito sería libre por el istmo”.<sup>11</sup>

Por su parte, la Doctrina Monroe, llevada a cabo por parte de los Estados Unidos de Norte América, le permitió una ingerencia y protagonismo directo en la búsqueda de la mejor opción para construir el Canal de Panamá; cuyo reconocimiento expreso lo realizó el Reino Unido de la Gran Bretaña por medio de la firma del tratado Clayton-Bulwer, en 1850.

El primer paso de la negociación entre Estados Unidos y Colombia, fue la construcción de un ferrocarril transoceánico, pero la propuesta no fue ratificada por el congreso de Colombia.

Por su parte, Francia tuvo un importante acercamiento con el Gobierno colombiano; acercamiento que tuvo como consecuencia la firma de un Tratado negociado por el representante de la Sociedad Geográfica de París<sup>12</sup>, Lucien N. B. Wyse, en el que se establece la construcción del Canal: “*Concesión Wyse*”<sup>13</sup>

La negociación llevaba consigo una serie de estudios de suelo, que proponían la creación de un Canal a nivel del mar, sin embargo, el trazo de éstas no es definido en la firma del tratado:

---

<sup>11</sup> Allan Nevins y Henry Steele; *Breve Historia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, página 198.

<sup>12</sup> En francés llamada «Société de Géographie du Paris»

<sup>13</sup> La Concesión Wyse del 20 de marzo de 1850; Era un acuerdo por el cual se otorgaban derechos a la nueva compañía, Société Civile para la construcción a través del territorio panameño.

“la ruta de San Blas y la ruta desde Bahía Limón a la ciudad de Panamá, que es la actual ruta del Canal”<sup>14</sup>.

Un año después, se define la ruta que el Canal debe tomar:

“En 1879 la *Société Civile* determina que canal se hará entre el Golfo de Limón y la Bahía de Panamá y su constructor será Fernando de Lesseps”<sup>15</sup>.

Posterior a la negociación Fernando de Lesseps y Luciano Bonaparte Wyse, se convierten en las principales figuras diplomáticas francesas para la construcción y gestión del proyecto de construcción del Canal, con la inauguración de la obra el 10 de enero de 1880.

La Sociedad Geográfica de París, es la encargada de reunir a los contratistas necesarios y generar los recursos suficientes, a través de la inversión extranjera, para la construcción del Canal.

Con el fin de cumplir su cometido, se organizó el Congreso Internacional de Estudios del Canal Interoceánico<sup>16</sup>. En el que ganó la propuesta de Fernando de Lesseps para la construcción del canal a nivel del mar.

“El objetivo del congreso no era aprobar una ruta o los planos, pues esa decisión ya la había tomado de Lesseps, si no introducir pública y ceremoniosamente la decisión y la ya negociada Concesión Wyse. También sirvió para dar la apariencia de que contaban con una aprobación científica imparcial a nivel internacional.”<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Fuente: página oficial de la Autoridad del Canal de Panamá <http://www.pancanal.com/esp/index.html> / la construcción del canal francés, 25 de enero del 2009, 22:00 hrs.

<sup>15</sup> Grupo Editorial Ciencias Sociales; Canal de Panamá ¿Canal Zone?, Editorial Ciencias Sociales, Cuba, 1979, P. 18

<sup>16</sup> en francés «Congrès International d'Etudes du Canal Interoceanique».

<sup>17</sup> Fuente: página oficial de la Autoridad del Canal de Panamá; Conozca Nuestra Historia, [www.pancanal.com/conoscanuestrahistoria/laconstrucciondelcanalfrances](http://www.pancanal.com/conoscanuestrahistoria/laconstrucciondelcanalfrances) 26 de enero del 2009, 18:00 hrs.

Sin embargo, la Compañía Universal no obtiene los resultados esperados por diversas razones como: 1) la mano de obra era francesa y los costos por la transportación de maquinaria y fuerza laboral, incrementaban; 2) el proyecto pretende construir un canal al nivel del mar, a pesar de las condiciones físicas del terreno, el suelo húmedo y las alturas a las que se encuentran los ríos; 3) se perdieron cerca de 22,000 obreros por causa de la malaria y la fiebre amarilla; 4) la muerte de uno de los principales accionistas de la Compañía Universal.

Por la quiebra de la Compañía se contrató a la firma “*Couvreux y Hersent*”; quienes construyeron el Canal de Suez y solo duraron en este proyecto hasta 1882. Y en un último intento por rescatar el proyecto, en octubre de 1887 se sustituye el proyecto original, que era el ya conocido canal a nivel del mar, por uno a través de esclusas<sup>18</sup>, esta propuesta fue otorgada por el reconocido arquitecto Gustave Eiffel.

La presencia de Francia buscaba seguir a pesar de no tener los avances esperados y estar prácticamente descapitalizada, para lo cual, se ofertó la venta de bonos de lotería en la nación francesa y se negoció una ampliación de la concesión por otros diez años; éste contrato llevo por nombre: “*Contrato Roldán-Wyse*”.

A pesar de los intentos por mantener la compañía, los inversionistas de la empresa cansados de no tener los objetivos previamente trazados, buscaron apoyo del gobierno de los Estados Unidos, de quien se sabía que estaba interesado en poder construir un canal de tal magnitud, a quienes fueron vendidos la compañía por 40 millones de dólares, y la concesión de llevar a cabo el seguimiento del proyecto.

---

<sup>18</sup> Esclusa o cámara. Son ascensores que utilizan el agua para elevar los barcos a una altura por encima de la del mar, 26 metros. Sus dimensiones son 33.5 metros (110 pies) de ancho por 305 metros (1,000 pies) de largo y tienen un promedio de 26 metros de profundidad (85 pies). Cabe mencionar que Gustave Eiffel, fue quien propuso desde un inicio la construcción del proyecto a través de esclusas.

A principios del siglo XX, William MacKinley, presidente de los Estados Unidos firmó con Gran Bretaña el Tratado Hay-Pauncefote en el que se reconoce el protagonismo estadounidense en la región y se permite que éste, negocie con Colombia la construcción de un Canal.

“en 1902 el congreso norteamericano dicta la ley Spooner, que autorizaba al presidente yanqui a adquirir de Colombia una faja de tierra que les permitiera excavar, construir y mantener un canal interoceánico. La ley Spooner tiene su complemento en el tratado Hay-Herrán, firmado el 22 de enero de 1903 y según el cual Colombia prevé la cesión a Estados Unidos de una franja de nueve kilómetros y medio y le concede por cien años la manutención y explotación del canal. Las ominosas condiciones de este tratado hacen que el congreso colombiano lo rechace el 12 de agosto del mismo año”<sup>19</sup>.

Posteriormente, el 3 de noviembre de 1903, Panamá toma la decisión de independizarse de Colombia, sin embargo, es reprimido por el ejército colombiano; y Estados Unidos ofrece su apoyo a los panameños a cambio de la firma del Tratado *Hay-Banau-Varilla*<sup>20</sup>.

Éste tratado, cede el territorio para la construcción, mantenimiento y administración a perpetuidad de la franja de tierra a la que se le llamó Zona del Canal a favor de los Estados Unidos; de la misma manera, se otorga fuerzas armadas estadounidenses para proteger a Panamá de posibles invasiones colombianas.

---

<sup>19</sup> Canal de Panamá, ¿Canal Zone?, *ibidem*, pagina 25.

<sup>20</sup> Philippe Banau-Varilla, fue uno de los principales heroes de la independencia panameña,; participó ampliamente como contratista en la construcción del canal y esta inversión francesa le dio la oportunidad de comprar un diario “LE MARTIN”, con esto logro tiempo después que Estados Unidos reconociera la independencia en 48 horas con la firma de dicho tratado y lo nombrara Ministro plenipotenciario de Panamá en Estados Unidos.

“El Tratado Hay-Bunau-Varilla se negoció entre el "Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario" de la nueva república, Philippe Bunau-Varilla, y John Hay. El nuevo tratado fue enviado a Panamá para su ratificación. Este otorgaba a los Estados Unidos la concesión del canal a perpetuidad para el desarrollo de una zona del canal de 10 millas de ancho -- 5 millas a cada extremo de la línea del Canal -- sobre la cual ejercería su propia soberanía. Ya fuera que les gustara o no, los fundadores de Panamá no podían hacer otra cosa que acceder, ya que de rehusarse, los Estados Unidos hubiera retirado todo el apoyo a la recién nacida república y se hubieran visto forzados a realizar futuros tratos con Colombia. Sin embargo, fue este acuerdo el que dio a los Estados Unidos el control que necesitaba en este país bastamente subdesarrollado para realizar la monumental tarea de construir un canal.”<sup>21</sup>.

Por su parte, el Gobierno de Panamá expide el *Decreto número 182*, o “*Convenio Taft*”, bajo el cual se respeta la libre determinación de la nación istmeña y se compromete a los Estados Unidos a no intentar tomar a Panamá como una colonia.

Para 1904 se abre un tramo del Canal, el cual será apoyado del ferrocarril transoceánico y dos puertos en las ciudades de Ancón y Cristobal.

“La Zona del Canal de Panamá se declara abierta al comercio del mundo por los Estados Unidos en junio de 1904, se pone en vigor en dicha zona el arancel proteccionista llamado “Tarifa Dingley”, se declaran puertos terminales de la Zona a Ancón y Cristóbal y se establecen en ellos aduanas y oficinas postales”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Pagina Oficial de la Autoridad del Canal de Panamá, <http://www.pancanal.com/esp/index.html/conozcanuestrahistoria>. 1o de febrero de 2009, 15:00 hrs.

<sup>22</sup> Jaramillo Levi, Enrique; Una explosión en América: El Canal de Panamá. Página 23

Sin embargo, la conclusión total de la obra se dio hasta 1906, debido a la muerte de William Taft y el nuevo rumbo que debería tomar a cargo del Coronel George Washington Goethals, quien continúa con esto.

En 1913, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos y el Gobernador de Panamá, crean la empresa “*Panama Cana*” con el fin de otorgarle la tarea de gestionar los recursos para su funcionamiento.

El 15 de agosto de 1914, el Canal de Panamá es abierto al paso de los barcos con el paso del primer barco llamado Ancón. Posterior a ello, el nacionalismo panameño comienza a demandar mayor participación en las actividades del canal interoceánico.

El apoderamiento del territorio, por parte de los Estados Unidos, mantiene en alerta a Panamá; así que se busca obtener una participación más importante sobre la Zona del Canal<sup>23</sup>. Posteriormente se firma la “*Declaración Conjunta*”, mediante la cual se prohíbe a los estadounidenses tener empresas o derechos exclusivos en dicho espacio.

En 1936, Panamá extiende la petición a los Estados Unidos por un incremento en el pago de la renta por el territorio, de 250,000 dólares a 430,000 dólares; a éste tratado se le llamo: “*Tratado de Amistad y Cooperación*”.

Durante la segunda guerra mundial, el presidente Roosevelt, declara la necesidad de instalar control naval en el Canal de Panamá, por tanto, estableció bases de ocupación militar. Sin embargo, esta ocupación militar generó una efervescencia social en Panamá.

---

<sup>23</sup> Para 1926, la presencia de un nuevo tratado; Kellog-White-Alfaro Morales, compromete a Panamá nuevamente a ceder los derechos, pero esta vez serán los de medios de comunicación y territorio, en caso de guerra. Tratado que no fue ratificado por el mismo gobierno panameño

Posteriormente, en el año de 1955, en el marco de la guerra fría, Estados Unidos consigue el permiso para establecer una base militar en el Río Hatos, como parte de una estrategia para la seguridad en la región.

Con el paso del tiempo, la Zona del Canal se convirtió en un territorio en el que la participación de los panameños era limitada a asuntos laborales y solo se permitía la residencia en esos terrenos, de nacionales norteamericanos. Ésta situación, generó una serie de protestas sociales, con la consigna: *“ni millones ni limosnas: queremos justicia”*<sup>24</sup>

Acompañados de consignas y con un amplio frente nacional, los panameños tomaron el edificio de la administración del Canal e izaron la bandera del país istmeño; sin embargo, el frente fue disuelto, acto en el que muchos panameños perdieron la vida.

Sin embargo, los actos en mantenimiento de la seguridad en la Zona por parte de los Estados Unidos, fueron acompañados de una serie de reclamos sociales y políticos en los que se consiguió en 1964, que la administración del Canal izara la bandera panameña.

Los hechos acaecidos en Panamá ponen en alerta a la comunidad internacional y son llevados a discusión en diferentes organismos como en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>25</sup>

El 4 de abril de 1964, con la importante participación de la OEA como mediador se logra que Estados Unidos y Panamá reanuden las relaciones diplomáticas y se acuerde la creación de un nuevo convenio que elimine las causas del conflicto por la Zona del Canal.

---

<sup>24</sup> Canal de Panamá, ¿Canal Zone?, ibidem pagina p.39

<sup>25</sup> los países que promovieron los tratados fueron Perú, India, Sudan, Kenya, Guinea, Indonesia y Yugoslavia.

Posteriormente, el Gral. Manuel Efraín Torrijos Herrera, líder de facto en Panamá, tomó la base militar del Río Hato, y convoca a la revisión del tratado de 1903 y por último derrumba la barrera que estaba entre la zona del canal y el país istmeño.

“El pueblo panameño llegó al límite de su paciencia en la lucha por obtener de Estados Unidos el reconocimiento a sus derechos sobre el enclave colonial que constituye la zona”<sup>26</sup>.

El 4 de febrero de 1974, el Canciller Panamá Juan Antonio Tack y el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger; firman un acuerdo<sup>27</sup>, estableciendo 8 puntos esenciales para la solución de la disputa por el Canal.

La importancia de éste Convenio, radica en que se anula la administración a perpetuidad ya convenida en el tratado de 1903; al tiempo que se acuerda permitir a Panamá la administración del Canal y se habla sobre fijar una fecha para la entrega de éste; sin embargo, el tema de la seguridad y la ampliación quedan abiertos a la participación conjunta de éstas dos naciones.

Éste es el primer tratado internacional en el que se habla de la posibilidad de ampliar el Canal de Panamá, con la participación activa del estado panameño, pues cabe mencionar que en 1940 se comenzó la excavación de un tercer carril de acceso, sin embargo por lo costoso de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos dejó inconclusa la obra.

Para el año de 1977<sup>28</sup>, se firmó en la sede de la Organización de Estados Americanos (OEA), por parte del General Omar Torrijos y el Presidente Jimmy Carter, dos tratados que definen la disputa por el Canal y muestran a la sociedad internacional, la capacidad de acción política y regional de éste organismo:

---

<sup>26</sup> Canal de Panamá, ¿Canal Zone?, ibidem pagina 47

<sup>27</sup> Convenio Tack-Kissinger, del 4 de febrero de 1974.

<sup>28</sup> Tratados Torrijos-Carter

- El primero, bajo el nombre de *“Tratado de Neutralidad”* en el que se proclama la no intervención de los Estados Unidos, después del año 2000 y el apoyo de los barcos militares norteamericanos en caso de guerra u hostilidades en la región.
- El segundo, *“Tratado Principal”*, en el que se restringe la entrada libre de los Estados Unidos a la Zona del Canal, por considerarse parte del territorio nacional panameño; al tiempo que se otorgarán una serie de prerrogativas y se reconoce el reestablecimiento de hostilidades con los Estados Unidos por el apoyo en la seguridad de la Región.

El Presidente James Carter, se encargó de convencer al senado, para obtener el mínimo de votos referentes a la ratificación de los instrumentos internacionales ya negociados.

Por su parte, la negociación y firma de los tratados, colocó al General Omar Torrijos, como una figura emblemática para la consolidación de la soberanía nacional.

Derivado de lo anterior y posterior a un lento proceso de integración administrativa y jurídica, el Canal de Panamá fue entregado y reconocido como patrimonio de la Nación, el 31 de diciembre de 1999; fortaleciendo la capacidad de acción del Estado en el territorio nacional y alimentando el nacionalismo panameño, que había luchado años atrás por lo que le pertenece.

## 1.2. LA IMPORTANCIA DEL CANAL DE PANAMÁ COMO RUTAL COMERCIAL

Panamá es un país localizado en una de las partes más importantes de Centroamérica, su estrecha geografía muestra salida hacia el océano pacífico (al sur) y el océano atlántico (al norte).

FIGURA 1. EL CANAL DE PANAMÁ



Fuente: Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá

“aproximadamente, tiene una superficie de 75 500 km<sup>2</sup>, incluyéndose como es natural, el área de la Zona del Canal (1 432 Km<sup>2</sup>)”<sup>29</sup>.

De ésta manera, el territorio ofrece oportunidades de paso, debido a la presencia de lagos internos, de los cuales, el lago Gatún es el más importante y la pieza cable para el funcionamiento del Canal.

Panamá se encuentra ubicado en las coordenadas “7° 11´ a 9° 37´ de latitud norte”<sup>30</sup>, condicionan un clima tropical y tierra húmeda y en un principio, fueron un severo problema para la realización de las excavaciones y la construcción del Canal de Panamá.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Turner David Morales, “Geografía” en Espino, Rodrigo; Panamá I, página 33

<sup>30</sup> Espino, Rodrigo, Ibidém, página 33

<sup>31</sup> Recuérdese, el fracaso de la “Compagnie Universelle”, en el que la muerte de un número importante de trabajadores evito la culminación pronta de las obras.

“Los límites actuales de la República de Panamá son: el mar caribe y el Océano Pacífico por el norte y sur, respectivamente; por el este, la republica de Colombia y por el Oeste, la de Costa Rica: países estos con los cuales tiene ya marcadas sus fronteras interestatales. Una y otra son fronteras muy recientes (1924 y 1941), del tipo que se ha llamado *fronteras esbozadas* en que la distribución del territorio ha sido hecha en regiones de muy escasa densidad de población, poco valor del suelo y poca presión de contigüidad entre los grupos vecinos.”<sup>32</sup>

De acuerdo a lo anterior, cabe resaltar que en la negociación de las fronteras panameñas, destaca la presencia de los Estados Unidos como mediador para evitar conflicto por los territorios.

Aunado a lo anterior:

“El Istmo de Panamá, con sólo 50 millas de ancho en su punto más angosto, se caracterizaba por sus montañas, su impenetrable jungla, los profundos pantanos, las lluvias torrenciales, el ardiente sol, la debilitante humedad, la pestilencia y algunas de las formaciones terrestres más complejas del mundo a nivel geológico”<sup>33</sup>.

Sin embargo, la importancia de Panamá como ruta para el paso interoceánico de mercancías, tiene sus inicios en la época de la colonia, en el que las principales potencias del momento buscan el paso por el istmo, para hacer más rapido el transporte de bienes que se exportaban a las metrópolis.

“Su ubicación y configuración geográfica, (...), favorecieron el intercambio comercial mundial ya que desde los tiempos coloniales- siglos XVI, XVII y XVIII- resultó ser el más apropiado para que los productos de las costas atlánticas del continente americano pasaran con rumbo a Europa, al igual

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, página 33.

<sup>33</sup> Sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá

<http://www.pancanal.com/conozcanuestrahistoria/Latierraenpanamá>. 9 de febrero, 11:30 pm.

que mercaderías y especias del Lejano Oriente. El camino entre los dos océanos se hacía de la ciudad de Panamá, en el Pacífico, a la de Portobelo en el Atlántico, mediante la utilización de mulas y canoas. Estos dos puertos resultaron ser los principales asentamientos urbanos en el istmo panameño y, además, puntos terminales del paso transísmico hasta mediados del siglo XIX.”<sup>34</sup>

De la misma manera, el paso de mercancías por Panamá<sup>35</sup>, determinó el establecimiento de las principales ciudades y puertos, al tiempo que, el tráfico constante de personas, favoreció a la creación de ferias.

En cuanto a las tradiciones, la importancia cultural de la iglesia fue importante para definir la religión nacional:

“La iglesia tuvo gran influencia sobre la población, adquiriendo relevancia en lo económico mediante la recaudación de diezmos y la fundación de cofradías rurales y urbanas. Su predominio rige hasta el siglo XVII, pues a lo largo del XVIII el número y el poder de los eclesiásticos disminuye rápidamente”<sup>36</sup>.

Para la consolidación del Estado, la participación estadounidense fue importante, por la capacidad de acción que tuvo para enfrentarse a Colombia a favor de la libertad panameña; sin embargo, el costo fue la presencia limitada de los nacionales en el Canal.

“Un Canal Marítimo que conecta los mundos del Atlántico y el Pacífico, Panamá también se convirtió en un puente entre diferentes regiones de

---

<sup>34</sup> “Antecedentes Coloniales y Proceso de Independencia” en Espino Rodrigo; Panamá I, 1988.

<sup>35</sup> Panamá funcionó como punto de conexión entre los océanos, para transportar materias primas como el oro de Perú y la plata de Bolivia, metales preciados en la metrópoli española.

<sup>36</sup> *Ibidem*, página 22

Estados Unidos- éste era paradójicamente sujeto de soberanía de otra nación.”<sup>37</sup>

Actualmente, la ruta por Panamá es la más demandada del continente y el paso a través de ella, es necesario para barcos de otras naciones que también demandan servicios colaterales como el uso de muelles y puertos en la zona del Canal.

De tal manera, se aprecia que la presencia de compañías internacionales, definen la demanda actual del Canal:

“La compañía Shopping Company Hitchison Whampoa, proveniente de Hong Kong comenzó sus operaciones en los Puertos de Balboa y Cristóbal siendo dos aproximaciones de participación en el Canal. Por tanto algunos políticos estadounidenses se preocuparán por el posible control chino en el Canal”<sup>38</sup>

En los últimos años el Canal de Panamá ha servido como punto de conexión entre asia y la costa este de Estados Unidos, incluso, Europa.

“Hay que recordar que las principales corrientes a las que sirve el Canal de Panamá, son las que vienen del Lejano Oriente con destino a la Costa Este de los Estados Unidos, ahorrándoles en promedio cerca de 3 mil millas náuticas.”<sup>39</sup>

La viabilidad del comercio internacional del Canal de Panamá se fincaba en el servicio que éste otorgaría al comercio exterior de todas las naciones del mundo; propósito para el cual era necesario que el Canal no estuviera supeditado al capricho de algún otro Estado, sino en todo caso a los del propio Estado panameño y los intereses del tránsito comercial.

---

<sup>37</sup> Traducción libre de: McGuinness, Aims; Path of empire :Panama and the California Gold Rush, 2008, página 5

<sup>38</sup> La Franchi, Howard. “America lets go of Panama Canal”; 12-13-99, vol. 92, issue 13, p. 1.

<sup>39</sup> Ruiz Olmedo, Sergio; Tratado Practico de los Transportes en México, p.385

“Cerca de el siglo XIX, el impulso de transito de la ruta que cruza Panamá, se puede imaginar como el gran éxito para el incremento de la ruta bajo la apertura al comercio de todas las naciones. Pero los sueños de transformar Panamá en un gran emporio, dejó sin responder preguntas de cómo gobernar la ruta cuyo éxito depende de menos en la teoría de su libertad para el diseño de un estado independiente”<sup>40</sup>.

El Canal de Panamá se ha convertido en una de las rutas más demandadas de mundo, debido a que la oferta de cruce del Pacífico al Atlántico, permite obtener diferentes beneficios a los usuarios por la disminución de las distancias, al tiempo que permite ahorro en combustibles.

En sentido paralelo, uno de los indicadores que de forma empírica señalan la importancia del Canal de Panamá<sup>41</sup> es el registro de número de cruce de barcos<sup>42</sup>. De acuerdo con ello, se reporta la demanda de aproximadamente 107 países.

De acuerdo a lo anterior, en el siguiente cuadro (1.1) se enlistan los principales países que demandan, dentro de las diferentes modalidades de barcos, el paso por el Canal.

---

<sup>40</sup> “Sovereignty on the Isthmus” en, McGuinness, Aims; Path of empire: Panama and the California Gold Rush, 2008, página 84.

<sup>41</sup> La Autoridad del Canal de Panamá, es el órgano rector y administrativo de los recursos del canal; sus actividades y la forma de actuar serán explicados en el siguiente capítulo

<sup>42</sup> Lista de acuerdo al registro de la Autoridad del Canal de Panamá conforme al pabellón de los barcos y buques que cruzan la vía oceánica.

<b>CUADRO 1.1. JERARQUIZACIÓN DE PAÍSES POR PABELLÓN.</b>			
2008 (año fiscal)	Total de toneladas transportadas. (toneladas largas 2008)	2009 (año fiscal)	Total de Toneladas transportadas (toneladas largas 2009)
EE. UU.	135,409,790	EE.UU.	134,761,881
China	43,764,223	China	46,526,320
Chile	26,738,808	Chile	25,438,466
Japón	24,696,380	Japón	20,563,768
Corea del Sur	17,310,895	Corea del Sur	16,625,719
Perú	14,091,191	Colombia	12,694,057
Colombia	13,611,132	Ecuador	12,553,529
Ecuador	13,535,878	Perú	12,154,930
Panamá	12,985,790	México	11,577,706
México	11,947,755	Panamá	11,274,924

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Autoridad del Canal de Panamá

De acuerdo al Cuadro 1.1 se observa la demanda que presenta la ruta por el Canal de Panamá, cuyo mercado se ve reflejada en las toneladas que cruzan por él, proveniente de diferentes partes del mundo.

#### 1.2.1. Características físicas del Canal.

El Canal de Panamá tiene una extensión de 50 millas o su equivalente a 80 kilómetros de largo, medidos desde la costa del Océano Atlántico hasta el Pacífico.

Sin embargo, de acuerdo a diferentes fuentes consultadas, la longitud del Canal se presume, es un poco más grande. Como lo es el caso de los datos que refleja

la BBC mundial<sup>43</sup> en el que se hace referencia a 77 kilómetros de extensión del Canal de Panamá.

Las diferencias que se pueden encontrar en la estimación de las medidas del Canal de Panamá, responde a las condiciones de la topografía del suelo y a las diferentes niveles a los que se encuentran los océanos.

“Hay que aclarar que a diferencia de lo que se dice comúnmente, el nivel del mar en cada uno de los océanos es prácticamente el mismo y su diferencia solo se deriva de las variaciones de sus mareas”<sup>44</sup>.

El canal de Panamá se caracteriza por el uso de esclusas<sup>45</sup>; que son cámaras de agua que colocan a los barcos a nivel del Lago Gatún y Miraflores por medio de dos carriles con 6 esclusas cada uno, para posteriormente, bajarlos a nivel del océano de destino.

“Las cámaras -escalones- de las esclusas tienen 33.53 metros de ancho por 304.8 metros de largo. Las dimensiones máximas para los buques que deseen transitar a través el Canal son: 32.3 metros de ancho; calado -profundidad que alcanza- 12 metros de agua dulce tropical; y 294.1 metros de largo (dependiendo del tipo de buque).”<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Véase BBC Mundial: “El Canal de Panamá comienza a crecer”  
[http://www.bbc.co.uk/spanish/avconsole/bb\\_wm\\_fs.shtml?redirect=fs.shtml&lang=es&nbram=1&nbwm=1&bbwm=1&bbram=1&ms3=22&ms\\_javascript=true&ws\\_pathstory=http://www.bbc.co.uk/spanish/avnews/vfile/2007/09/&ws\\_storyid=070903\\_panama&bbcws=2](http://www.bbc.co.uk/spanish/avconsole/bb_wm_fs.shtml?redirect=fs.shtml&lang=es&nbram=1&nbwm=1&bbwm=1&bbram=1&ms3=22&ms_javascript=true&ws_pathstory=http://www.bbc.co.uk/spanish/avnews/vfile/2007/09/&ws_storyid=070903_panama&bbcws=2) 24 de febrero del 2009, 15:00hrs.

<sup>44</sup> Ruiz Olmedo, Sergio A.; Tratado práctico de los transportes en México, página 383

<sup>45</sup> otro nombre que se utiliza para las esclusas; es el de Cámaras de agua o elevadores.

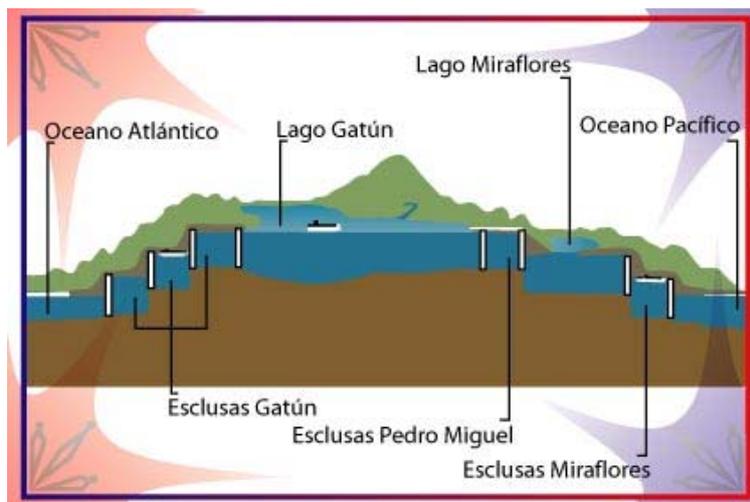
<sup>46</sup> Véase sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá, véase: <http://www.pancanal.com/esp/general/asi-es-el-canal.html> 12 de diciembre del 2009, 15:00 hrs.

Al tamaño máximo de barcos que pueden pasar por las esclusas del Canal se les llama PANAMAX y son barcos cuyo peso oscila entre las 60<sup>47</sup> y 70<sup>48</sup> mil toneladas de arqueo bruto.

“Los denominados buques Panamax miden en promedio 294 metros de eslora por 32.3 de manga y son de hasta 70,000 toneladas de peso muerto”<sup>49</sup>

Existen 3 juegos de esclusas, que reciben el nombre de acuerdo a la ciudad en la que están construidas: Gatún (6), entre el lago Gatún y el océano Atlántico; esclusas de Pedro Miguel (2), entre el lago Miraflores y el lago Gatún; y las de Miraflores (4), entre el Lago Miraflores y el océano Pacífico. Tal como se muestra en la siguiente figura:

**Figura 2. ESCLUSAS DEL CANAL DE PANAMÁ**



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá

Cada una de las esclusas es llenada en aproximadamente ocho minutos y de acuerdo a las características de éstas, se requiere de remolcadores o barcos grúa, para ayudar en las maniobras de paso y evitar atracos.

<sup>47</sup> Salgado y Salgado José Eusebio, Derecho Marítimo Internacional; Canales Internacionales, página 1, apuntes de apoyo al curso de Derecho Marítimo Internacional.

<sup>48</sup> Con base en datos de la BBC Mundial, el peso máximo es de 65 mil toneladas; “*El Canal de Panamá comienza a crecer*” [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6068000/6068028.stm#](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6068000/6068028.stm#) 20-diciembre del 2008, 18:00 hrs

<sup>49</sup> Serio A. Ruiz Olmedo; Tratado de los Transportes en México, Editorial 20+1, México, 2007, página 384

De acuerdo con información de la BBC Mundial<sup>50</sup>, el Canal de Panamá se encuentra en peligro de perder la demanda de participación en el 5%<sup>51</sup> del Comercio Mundial, por falta de infraestructura para recibir barcos de mayor medida, a los que se les ha llamado *POST-PANAMAX*.

### 1.2.2. Los Peajes y sus reglas de Arqueo.

Los peajes o derechos de paso, son el pago que los buques realizan para poder cruzar el Canal de Panamá; misma recaudación es administrada por la Autoridad del Canal de Panamá y depositada en la cuenta del erario público.

Sin embargo, es necesario resaltar que el pago de derechos de paso, no es la única recaudación que obtiene la Autoridad del Canal de Panamá, pues también se ofrece la venta de bienes (como combustible y agua, entre otros) y servicios (carga y descarga en muelles, entre otros) necesarios para la navegación.

Por tanto, los peajes y pagos de derechos, juegan un papel determinante en los recursos de la nación; de ésta manera, se establece en la Constitución Política de la República de Panamá, que el Canal:

"permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones"<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> BBC Mundial, el peso máximo es de 65 mil toneladas.

[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6068000/6068028.stm#](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6068000/6068028.stm#) 20-diciembre del 2008, 18:00 hrs

<sup>51</sup> De acuerdo a cifras de la Autoridad del Canal de Panamá, véase: <http://www.pancanal.com/esp/general/asi-es-el-canal.html> 12 de diciembre del 2009, 15:00 hrs.

<sup>52</sup> Artículo 315 de la Constitución Política de la República de Panamá.

### 1.2.2.1. Reglas de arqueo

Si bien el Canal de Panamá está abierto al tráfico mundial que requiera del paso por la vía marítima; también es cierto, que las Reglas de Arqueo juegan un papel importante para poder estandarizar las diferentes características de los barcos que demanden el servicio.

Por tanto, al constituir el cobro de derechos por el tránsito del Canal de Panamá, una de las principales fuentes de ingreso de aquel Gobierno, se hace necesario establecer un sistema de recaudación de derechos y transportación que otorgue factibilidad a dichos ingresos en el presupuesto panameño.

De éste modo, la Autoridad del Canal de Panamá cuenta con dos métodos de cálculo de cobro de peajes, basados en el arqueo de los buques: CP/SUAB y TEU, de conformidad con las siguientes condiciones.

#### 1.2.2.1.1. Arqueo CP/SUAB

El sistema de Arqueo CP/SUAB, es denominado así, primero por el lugar donde es aplicado: Canal de Panamá; en segundo, por el método de arqueo: Sistema Universal de Arqueo de Buques, denominado así por una Convención Internacional:

“El Sistema de medición de Tonelaje utilizado en el Canal, en la mayoría de los casos, se conoce como Sistema Universal de Arqueo de Buques del Canal de Panamá (CP/SUAB), siguiendo las normas promulgadas por la Convención Internacional de Arqueo de Buques de 1969.”<sup>53</sup>

De acuerdo a la Convención de Arqueo de Buques de 1969, se establecen las reglas y definiciones para crear un sistema de cálculo del arqueo de buques; con

---

<sup>53</sup> Véase sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá: <http://www.pancanal.com/esp/general/peajes-en-el-canal.html> , 12 de febrero del 2009, 18:00 hrs.

el fin de hacer más eficiente el cálculo y evitar posibles errores que se deriven de ello.

“Este sistema aplica una fórmula matemática al arqueo del volumen total de la nave para determinar el tonelaje neto del Canal. Una tonelada neta del Canal es igual a 100 pies cúbicos de capacidad volumétrica. La tarifa apropiada se aplica dependiendo de si el barco está cargado o en lastre (vacío). Se aplica la tarifa de "cargado" a los buques que llevan carga o pasajeros y la tarifa de "lastre" a los buques que no llevan ni pasajeros ni carga. Para que un buque reciba la tarifa de lastre (vacío) no podrá llevar combustible para su propio consumo que exceda el volumen de los tanques certificados con marca oficial para combustible líquido. Otras embarcaciones flotantes, incluyendo los barcos de guerra, exceptuando los de transporte militar y naval, carboneros, barcos de abastecimiento y buques hospitales, pagan con base a su tonelaje de desplazamiento real. Una tonelada de desplazamiento equivale a una tonelada larga de 35 pies cúbicos de agua salada.”<sup>54</sup>

De acuerdo al sistema de peajes CP/SUAB, la Autoridad del Canal de Panamá expidió el Acuerdo número 2, que establece las formulas y definiciones estandarizadas para el arqueo de buques firmadas antes en la Convención Internacional de Arqueo de Buques del 69, con el fin de hacer más eficiente y rápido el servicio de paso, de éstos.

A la tarifa CP/SUAB se le aplicaba el 8.78% por concepto de la carga que tuviese en cubierta para dar un estimado más ajustado al arqueo bruto de los barcos que desean pasar y para que el pago se ajustara más a los servicios de remolque que se requirieran para su funcionamiento.

Si bien, ésta estructura de peajes es el principal sustento de la vía marítima; resultó necesario revisarla después de que la administración del Canal fuera

---

<sup>54</sup> Sitio Oficial de la Autoridad del Canal de Panamá <http://www.pancanal.com/esp/general/peajes-en-el-canal.html>, 12 de febrero del 2009, 15:00 hrs.

otorgada a los Panameños. Es así, que en el 2002 se sustituye la tarifa CP/SUAB para todos aquellos buques que transportaban carga sobre cubierta, principalmente los portacontenedores.

#### 1.2.2.1.2. TEU (twenty-foot Equivalent Unit)

En el 2005, la Autoridad del Canal de Panamá adoptó un nuevo sistema de arqueo, especialmente para los buques portacontenedores y otros que puedan llevar carga en cubierta basado en las medidas de los contenedores de 20 pies.

La medida TEU tiene la capacidad de aproximarse de manera más exacta al peso manejado por el buque, a manera de que se cobre una tarifa justa y se otorguen los servicios necesarios de remolque.

Sin embargo, existen algunos casos en los que las capacidades de los barcos requieren que se conjuguen los dos métodos de arqueo, tal y como lo especifica el Reglamento de Arqueo de Buques para la Fijación de Peajes por el Uso del Canal de Panamá.

“para los buques en los cuales el cobro de peajes se basa en su tonelaje de desplazamiento máximo en vez del Calado del buque a su arribo a aguas del Canal”<sup>55</sup>.

En el caso de barcos que transportan pasajeros, el certificado de Arqueo se expide de acuerdo a las literas que éste ocupa, mediante otra formula matemática específica.

A pesar de ser una serie de formulas y reglas complejas para el lector común; las reglas de arqueo han logrado hacer más eficiente y justo, el sistema de cobro, al tiempo que la demanda por la vía marítima crece.

---

<sup>55</sup> Página oficial de la Autoridad del Canal de Panamá: <http://www.pancanal.com/esp/general/peajes-en-el-canal.html>, 12 de febrero del 2009, 22:00 hrs.

“El sistema de segmentación por tipo y tamaño de buque amplía la posibilidad de la ACP de ofrecer nuevos productos a los diferentes segmentos del mercado y la coloca en posición de mejorar competitivamente el servicio que presta a sus usuarios. De igual modo, permitirá que el Canal continúe su programa de modernización para permanecer como una ruta de primer orden del comercio mundial y estratégica para el desarrollo socioeconómico de Panamá”<sup>56</sup>

#### 1.2.2.2. PEAJES.

De acuerdo con la información proporcionada por la Autoridad del Canal de Panamá, los ingresos que se obtienen por el paso de buques, son utilizados en inversiones de capital al mismo canal.

Aunado a los apartados anteriores, encontramos que el cobro de peaje se ajusta de acuerdo a los diferentes tipos de barco que existen y se actualizan constantemente de acuerdo a la demanda que se tiene.

De acuerdo a lo anterior, a continuación se muestra la tabla de precios por derechos de paso en el Canal de Panamá (cuadro1.2.).

---

<sup>56</sup> Página Oficial de la Autoridad del Canal de Panamá: <http://www.pancanal.com/esp/general/peajes-en-el-canal.html> , 12 de febrero de 2009, 22:00 hrs.

**Cuadro 1.2. TARIFAS DEL CANAL DE PANAMÁ**

Segmento de Mercado		2007			2008			2009					
		a partir del 1 de			a partir del 1 de			a partir del 1 de					
<b>Tarifa por TEU</b>													
Porta-contenedores	Cargado	Mayo 1/	54.00			Mayo	63.00			Mayo	72.00		
	En lastre		43.20				50.40				57.60		
Tarifa de contenedores sobre cubierta en otro tipo de buques	Cargado	Mayo 1/	54.00			Mayo	63.00			Mayo	72.00		
<b>Tarifa por litera</b>													
Pasajeros 2/	Cargado	Octubre	100.00			Octubre	115.00			Octubre	120.00		
	En lastre		80.00				92.00				96.00		
<b>Toneladas CP/SUAB</b>													
		a partir del 1 de	1 eras 10 mil	2das 10 mil	Resto	a partir del 1 de	1 eras 10 mil	2das 10 mil	Resto	a partir del 1 de	1 eras 10 mil	2das 10 mil	Resto
Carga General	Cargado	Julio	3.26	3.19	3.14	Mayo	3.63	3.56	3.50	Mayo	3.90	3.82	3.76
	En lastre		2.59	2.53	2.49		2.88	2.82	2.77		3.10	3.03	2.98
Carga Refrigerada	Cargado	Octubre	3.39	3.32	3.26	Octubre	3.80	3.72	3.65	Octubre	3.80	3.72	3.65
	En lastre		2.69	2.63	2.59		3.01	2.95	2.90		3.01	2.95	2.90
Graneleros Secos	Cargado	Julio	3.20	3.13	3.08	Mayo	3.50	3.43	3.37	Mayo	3.73	3.65	3.59
	En lastre		2.54	2.48	2.44		2.78	2.72	2.67		2.96	2.90	2.85
Buques Cisterna	Cargado	Julio	3.29	3.22	3.16	Mayo	3.70	3.63	3.57	Mayo	3.98	3.92	3.85
	En lastre		2.61	2.55	2.51		2.94	2.88	2.83		3.18	3.11	3.05
Porta-vehiculos	Cargado	Julio	3.24	3.18	3.12	Mayo	3.60	3.52	3.46	Mayo	3.87	3.79	3.72
	En lastre		2.57	2.52	2.47		2.86	2.80	2.75		3.07	3.01	2.95
Pasajeros 2/	Cargado	Octubre	3.39	3.32	3.26	Octubre	3.80	3.72	3.65	Octubre	3.95	3.87	3.80
	En lastre		2.69	2.63	2.59		3.01	2.95	2.90		3.14	3.07	3.02
Otros	Cargado	Julio	3.32	3.25	3.19	Mayo	3.78	3.70	3.64	Mayo	4.12	4.04	3.97
	En lastre		2.63	2.58	2.53		3.00	2.94	2.89		3.27	3.20	3.15
<b>Por tonelada de desplazamiento</b>													
Desplazamiento		Julio	1.84			Mayo	2.09			Mayo	2.28		

Notas:

1 / Las tarifas por TEU que entraron en vigencia a partir del 1 de mayo de 2007 fueron aprobadas el 15 de febrero de 2005.

2/ Los buques mayores de 30,000 toneladas de registro bruto (TRB) y cuya relación toneladas CP/SUAB entre capacidad máxima de pasajeros (PAX-ITC) sea menor o igual a 33, pagarán sus peajes sobre la base de la tarifa por litera. En los casos en que dicha relación sea mayor a 33, el pago se hará sobre la base de las toneladas netas CP/SUAB. Los buques menores o iguales a 30,000 TRB también pagarán sobre la base de su tonelaje CP/SUAB.

Fuente: Autoridad del Canal de Panamá

Los costos anteriores, son las bases de cobro, de acuerdo al arqueo de los barcos; sin embargo, cabe resaltar que a este costo se le adhiere la venta de bienes y servicios; por tanto, no se puede sacar un total de la cantidad que la ACP recauda por cada paso.

De acuerdo con la información del cuadro 1.2., se encuentra que la Autoridad del Canal de Panamá ha elaborado una serie de incrementos en los últimos 3 años; lo anterior por que se pretende capitalizar a la empresa para poder gestionar un proyecto de ampliación y renovación que será explicado en el siguiente apartado.

Estos incrementos de cobro se explican en el siguiente cuadro 1.3:

**CUADRO 1.3. PERIODO DE INCREMENTO DE PEAJES**

Año	Fecha de implementación	Porcentaje promedio
2007	1 julio 1 octubre	5.7%
2008	1 mayo 1 octubre	14.2%
2009	1 mayo 1 octubre	10.1%

Fuente: elaboración propia con base en información de la Autoridad del Canal de Panamá

Sin embargo, estos no son los primeros incrementos en la historia del Canal, pues desde 1974 se tienen una serie de ajustes, tal como se muestra en el cuadro siguiente (cuadro 1.4.):

**TABLA 1.4. PORCENTAJE DEL INCREMENTO DE PEAJES POR DECISIÓN DE LA AUTODAD DEL CANAL DE PANAMÁ**

Fecha de Incremento de Peajes	Porcentaje del incremento
8 julio 1974	19.7%
18 noviembre 1976	19.5%
1 octubre 1979	29.3%
12 marzo 1983	9.8%
1 octubre 1989	9.8%
1 octubre 1992	9.9%
1 enero 1997	8.2%
1 enero 1998	7.5%
1 octubre 2002	8%
1 julio 2003	4.5%
1 mayo 2005	Ajuste por TEU
1 mayo 2006	
1 mayo 2007	

Fuente: elaboración propia con base en cifras de la Autoridad del Canal de Panamá

Sin embargo, el cálculo de los peajes no es la única característica impuesta a la Autoridad del Canal de Panamá, también interviene en la definición de los proyectos de mejoramiento, modificación y ampliación; tal como se detalla en el siguiente capítulo.

De acuerdo a lo anterior, uno de los proyectos más importantes desde que la Autoridad del Canal de Panamá, se consolidó, es la construcción de un tercer carril para barcos más grandes, explicado a continuación.

### 1.3. LA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ

El 24 de abril del 2006, el Presidente Martín Torrijos y Dani Kuzniecky Presidente de la Junta Directiva de la ACP, presentaron una propuesta de ampliación del Canal, que propone la construcción de un tercer juego de esclusas.

De acuerdo con la construcción del tercer juego de esclusas, se pretende dar paso a barcos más grandes y así mejorar la infraestructura del Canal, con una opción que responde a las necesidades actuales del transporte marítimo; y propone una explotación eficiente de los recursos.

La propuesta desecha toda opción de un Canal a nivel del mar, tal como se ha intentado hacer en otras ocasiones y propone una opción más viable de acuerdo a las características del terreno, tal como serán explicadas a continuación.

#### 1.3.1. Antecedentes de la Propuesta de Ampliación

Desde la administración del Canal en manos de los estadounidenses, se ha estudiado las maneras de crear un tercer carril de paso de buques por el Canal de Panamá, sin embargo, ningún plan ha sido concluido.

El primero de ellos:

“En 1939, el Congreso autorizó la construcción de un tercer juego de esclusas, con dimensiones muy parecidas a las que contempla la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y por la misma ruta, sustentadas en proyecciones de tránsito. Los trabajadores comenzaron pero el proyecto fue discontinuado, cuando ya habían terminado las excavaciones, por otras prioridades en el gasto, ya que se interpuso la segunda guerra mundial. *No se volvieron a reanudar porque las predicciones de tránsito probaron estar*

*equivocadas*. Lo que gastaron se convirtió en una pérdida que tuvieron que asumir los contribuyentes estadounidenses.”<sup>57</sup>

Aunado a lo anterior, el intento de construir un tercer carril de acceso, pretendía la excavación necesaria para hacerla al nivel del mar, sin embargo, los bajos recursos y las prioridades de los Estados Unidos pospusieron la gestión de éste proyecto.

El segundo intento, fue posterior a la negociación de los tratados Torrijos-Carter, para la entrega del Canal, en el que cabe recordar, se acordó la opinión y presencia panameña en caso de querer ampliar la vía marítima.

El 2 de junio de 1986, se estableció la Comisión Tripartita (Estados Unidos, Japón y Panamá), con el fin de realizar los estudios pertinentes para la ampliación del Canal, sin embargo, de 1990 a 1993 comenzaron los estudios.

“Los japoneses estaban interesados en construir y financiar un canal a nivel, que costaba en esa época veinte mil millones de dólares y decían que tenían la tecnología y por supuesto el dinero. Pero Estados Unidos que no se oponía a la intervención tecnológica y financiera de Japón, temía que ese país controlara el Canal y determinara la estructura de los peajes.”<sup>58</sup>

Los estudios para la ampliación del Canal, se quedaron paralizados hasta que el Canal paso a manos de los nacionales, momento en el cual, se convierte en un proyecto nacional la gestión de cualquier proyecto referente a la ampliación del Canal de Panamá.

---

<sup>57</sup> Manfredo, Fernando; “Los Estudios sobre la Ampliación del Canal de Panamá” *En publicación: Tareas no. 123*. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Mayo-Agosto 2006.

<sup>58</sup> Yao, Julio; “¿Es el Canal patrimonio inalienable de la Nación o Propiedad de la ACP?” *En publicación: Tareas no. 124*. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-Diciembre 2006.

### 1.3.2. Generalidades

El proyecto propone la construcción de un tercer juego de esclusas para barcos más grandes a los que actualmente cruzan por el Canal y a los que se les denomina: *POSTPANAMAX*<sup>59</sup>.

El Proyecto de la Ampliación del Canal a través de la construcción de un tercer juego de esclusas, fue estudiado por diferentes empresas internacionales, y propuesto por la Autoridad del Canal de Panamá como una opción viable para incrementar los ingresos nacionales y explotar de manera responsable la zona del Canal.

La propuesta de Ampliación se compone de tres principales objetivos:

1. Construir el tercer juego de esclusas, para barcos denominados *POSTPANAMAX*, a fin de que pueda maniobrarse de la misma manera que en las otras esclusas.
2. Ensanche y profundización de los cauces de navegación, a fin de permitir la navegación de barcos *POSTPANAMAX* de manera interoceánica.
3. Elevación de nivel máximo del Lago Gatún a fin de cumplir con las demandas en el uso de agua dulce.

Se pretende ocupar terreno que ya había sido escavado en el pasado y conectarlo con el actual cauce de los Lagos Miraflores y Gatún, para ahorrar gastos de excavación.

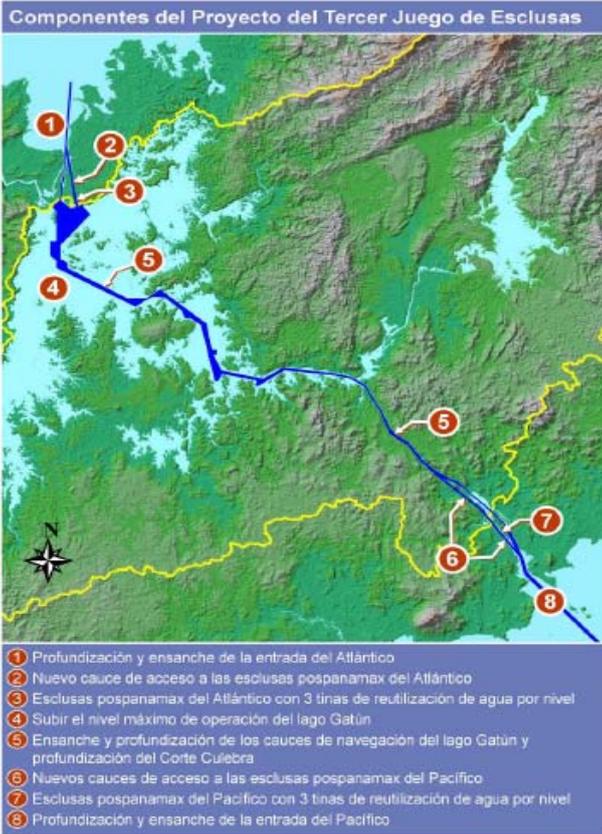
El presente proyecto estimado en un costo de 5,200 millones de dólares, tiene por objeto terminar en el año 2014, fecha en la que se estará celebrando el centenario

---

<sup>59</sup> Se tiene como referencia hacer esclusas para barcos de 49m de ancho, 366 de largo y 15 metros de profundidad. Véase: Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá/datos relevantes, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006.

de la construcción del Canal de Panamá; de esta manera, la nación istmeña tiene la oportunidad de mostrar la capacidad de gestión de recursos sobre el Canal.

**FIGURA 3. PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ**



Fuente: Proyecto de Ampliación de la Autoridad del Canal de Panamá

A continuación (cuadro 1.5) se muestran los componentes del proyecto de acuerdo al precio que la Autoridad del Canal de Panamá estipula en la propuesta de Ampliación.

**CUADRO 1.5. ESTIMACIÓN DE COSTOS DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL  
CANAL DE PANAMÁ.**

Componente del Proyecto	Costo Estimado (millones de balboas)
<b>Nuevas Esclusas</b>	
Esclusas del Atlántico	1,110
Esclusas del Pacífico	1,030
Contingencias para las nuevas esclusas	590
<b>Total nuevas esclusas</b>	<b>2,730</b>
<b>Tinas de reutilización de Agua</b>	
Tinas de reutilización de agua del Atlántico	270
Tinas de reutilización de agua del Pacífico	210
Contingencia para las tinas de reutilización de agua	140
<b>Total tinas de reutilización de agua</b>	<b>620</b>
<b>Cauces de Acceso para las Nuevas Esclusas</b>	
Cauces de Acceso en el Atlántico (dragado)	70
Cauces de acceso del Pacífico (excavación seca)	400
Cauces de Acceso del Pacífico (dragado)	180
Contingencias para los nuevos cauces de acceso	170
<b>Total de nuevos cauces de acceso a las esclusas</b>	<b>820</b>
<b>Mejoras a Cauces de Navegación Existentes</b>	
Profundización y ensanche de la entrada atlántica	30
Ensanche del cauce del lago Gatún	90
Profundización y ensanche de la Entrada pacífica	120
Contingencias para las mejoras a los cauces de navegación.	50
<b>Total de mejoras a los cauces de navegación</b>	<b>290</b>
<b>Mejoras al Suministro de Agua</b>	
Subir el Nivel Máximo del Lago Gatún a 27.1m	30
Profundizar los cauces de navegación a 9.1m	150
Contingencias para suministro de agua	80
<b>Total de mejoras para el suministro de agua</b>	<b>530</b>
<b>Inflación durante el Periodo de Construcción</b>	<b>530</b>
<b>Inversión Total</b>	<b>5,250</b>

Fuente: Proyecto de Ampliación de la Autoridad del Canal de Panamá.

Cabe destacar que se acordó que la base de los precios es la balboa, que es la moneda panameña, que tiene equiparación con el dólar; por tanto se hace referencia en los documentos oficiales a cualquiera de éstas dos monedas.

#### 1.3.2.1. Las Nuevas Esclusas.

De acuerdo a la propuesta de Ampliación del Canal, se sugiere la construcción de un tercer juego de esclusas que sigue la misma distribución que las ya existentes:

es decir, tres esclusas entre el océano Atlántico y el Lago Gatún; una entre el Lago Gatún y el Lago Miraflores; y dos entre el lago Miraflores y el Pacífico.

Las medidas de las nuevas esclusas son propuestas para dar cabida a barcos *POSTPANAMAX* y permitir el manejo de éstos buques de la misma manera que los barcos *PANAMAX* navegan por el Canal.

Cada una de las esclusas, es complementada por tres tinas de reutilización de agua, con el fin de explotar de manera responsable el agua dulce del Canal de Panamá.

Las nuevas esclusas permiten el manejo de barcos con las siguientes medidas:

“427 m (1,400’) de largo por 55 m (180’) de ancho y 18.3 m (60’) de profundidad. Cada cámara de las esclusas tendrá tres tinas de reutilización de agua, las cuales reutilizarán el 60% del agua de cada tránsito. (Un total de nueve tinas en cada uno de los dos complejos de esclusas. Y un gran total de 18 tinas en todo el proyecto.) Cada tina de reutilización de agua tiene aproximadamente 70 m de ancho por 5.50 m. de profundidad. Las nuevas esclusas usarán un 7% menos de agua que las existentes.”<sup>60</sup>

#### 1.3.2.2. Cauces de Navegación.

Las medidas actuales de los cauces de navegación no permiten la navegación de barcos *POSTPANAMAX*, principalmente en aquellos puntos (corte culebra) donde el cauce se hace estrecho.

---

<sup>60</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá Datos Relevantes, ACP, 24 de abril del 2006.

Por tanto es necesario excavar a manera de crear los cauces de entrada al complejo de esclusas y ensanchar los cauces actuales para permitir la navegación de barcos más grandes.

#### 1.3.2.3. Obras de Suministro de Agua

La profundidad actual del Lago Gatún es de 26.7 metros, mismos que se propone subir aproximadamente 45 centímetros, para quedar finalmente a una altura de 27.1 m. sobre el nivel del mar.

De esta manera, se propone incrementar el suministro de agua de los ríos que desembocan en el Lago Gatún, y así, poder destinar el agua para mejorar la navegación en el Canal.

Sin embargo:

“elevar el nivel máximo de funcionamiento del lago Gatún requerirá la modificación y adaptación de algunas estructuras operativas de la ACP en las riberas del lago Gatún, tales como las cámaras superiores de las esclusas de Gatún, la parte norte de la esclusa de Pedro Miguel, el vertedero de Gatún y los muelles en el lago Gatún, entre otras estructuras que deben ser modificadas.”<sup>61</sup>

La Autoridad del Canal de Panamá esta comprometida a cumplir en forma con los requerimientos necesarios a fin de que se finalice el Proyecto de Ampliación en el 2014.

En este contexto, cabe mencionar la importancia de los diferentes actores nacionales, el primero es la Autoridad del Canal de Panamá como gestora del Proyecto de Ampliación; en segundo, al gobierno panameño, quien debe ser el

---

<sup>61</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, ACP 24 de abril del 2006, página 7

aval de la propuesta; y en tercer lugar, pueblo panameño, quien debe decidir el futuro del Canal a través del plebiscito.

## **CAPITULO 2**

### **EL GOBIERNO PANAMEÑO Y EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ**

#### **2.1 LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ (ACP)**

La Autoridad del Canal de Panamá es un órgano establecido a nivel constitucional, no solo rector, sino también encargado de administrar los recursos que se obtienen del paso de los buques a través del Canal.

“La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) es una entidad del Gobierno de Panamá creada en el Título XIV de la Constitución Nacional y a la que le corresponde privativamente la operación, la administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento, el mejoramiento y modernización del Canal, así como sus actividades y servicios conexos, conforme a las normas constitucionales legales vigentes, a fin de que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.”<sup>62</sup>

La creación de la paraestatal, es el resultado de las negociaciones que se hicieron entre Estados Unidos y Panamá en 1977, llamados tratados Torrijos-Carter; los cuales ya han sido mencionados en el capítulo anterior; y que tuvieron como propósito la recuperación del Canal a manos de Panamá y así, resolver las controversias entre los dos países.

Debido a la preocupación por la capacidad de los panameños, para la administración, mantenimiento y explotación, la principal figura en disputa, el Canal; es transferido en dos etapas, ya que comienza la preocupación de la capacidad que puedan presentar los panameños en la administración, mantenimiento y explotación de la ruta y sus recursos.

---

<sup>62</sup> Sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá: <http://www.pancanal.com/esp/general/acp-overview.html> 7 de marzo de 2009 20:00 horas

En la primer etapa de transición, cuya duración es de 10 años; a partir del primer día del mes de octubre de 1979, se permite la colaboración de un subadministrador panameño, el cual, es entrenado por el administrador de nacionalidad estadounidense y la compañía recibe el nombre de la Comisión de Panamá, dejando el nombre de Compañía del Canal de Panamá en el pasado.

“Dennis P. McAuliffe, Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos de 1975 a 1979, asume el cargo de administrador de la Comisión del Canal por un período de diez años. Fernando Manfredo, Jr. asume el cargo de subadministrador por el mismo período.”<sup>63</sup>

Este es un primer paso a favor de la autonomía panameña, ya que es en ésta primera etapa, cuando tiene un control parcial sobre el canal; sin embargo, el proceso negociado, que dura 20 años; muestra a un país poco conocedor de la administración del patrimonio nacional y que los privilegios de la presidencia de la administración; siguen a cargo de un representante de la milicia estadounidense quien no solo conoce las capacidades técnicas del Canal, sino también tiene conciencia que en un primer momento la Zona del Canal fue utilizada para la instauración de bases militares.

Derivado de lo anterior, el primero de enero de 1990, comienza el segundo paso en la difícil transición administrativa del Canal, donde el puesto de Administrador de la Comisión del Canal de Panamá se otorga a un nacional y la subdirección a un estadounidense. Sin embargo, este paso tiene retrasos y comienza hasta mes de septiembre de 1990.

---

<sup>63</sup> Sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá:  
<http://www.pancanal.com/esp/ctransition/milestones.html> 9 de marzo de 2009, 21:00 horas

“Gilberto Guardia F. es juramentado como primer Administrador de la Comisión del Canal de Panamá, siendo el primer panameño en ocupar la posición de mayor jerarquía dentro de la organización.”<sup>64</sup>

El control total y la transición del Canal, son culminadas el 31 de diciembre de 1999, fecha que llena de logro a los panameños, por poseer y administrar algo que les pertenece.

“Panamá cumple con sus responsabilidades mediante una entidad gubernamental denominada Autoridad del Canal de Panamá, creada por la Constitución Política de la República de Panamá y organizada por la Ley 19 del 11 de junio de 1997.”<sup>65</sup>

Poseer el control de una de las empresas más fuertes del país no es tarea fácil, por tanto, se ha buscado fortalecer ésta institución administrativa y rectora del funcionamiento del Canal, a través del capítulo XIV de la Constitución Política de la República de Panamá.<sup>66</sup>

Con base en la experiencia panameña en que Estados Unidos gozo de la administración de Canal; ahora se requería resguardar la vía marítima como su patrimonio y para fines que a ésta le convinieran; fue entonces cuando el primer objetivo de la Constitución panameña se enfocó en dar forma al Canal y a la paraestatal encargada de administrarlo.

Los principales fundamentos que motivan a la Autoridad del Canal de Panamá, son la visión, misión y valores corporativos, que a continuación se presentan:

---

<sup>64</sup> Sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá: <http://www.pancanal.com/esp/ctransition/milestones.html/conozcanuestrahistoria>. 7 de marzo de 2009, 20:00hrs

<sup>65</sup> Sitio Oficial de la Autoridad del Canal de Panamá: <http://pancanal.com-conozcanuestrahistoria-reseñahistoricadelcanal> 9 de marzo 22 horas

<sup>66</sup> Véase apartado 2.1.1. donde se trata el tema a profundidad.

**CUADRO. 2.1. VISIÓN, MISIÓN Y VALORES CORPORATIVOS DE LA ACP**

VISIÓN CORPORATIVA	<ul style="list-style-type: none"><li>- Líder Mundial en servicios a la industria marítima y en el desarrollo sostenible para la conservación de la cuenca del Canal.</li><li>- Piedra Angular en el sistema de transporte global e impulsora del progreso, desarrollo y crecimiento de Panamá</li><li>- Modelo de excelencia, integridad y transparencia en la gestión; comprometida con el desarrollo integral del equipo humano</li></ul>
MISIÓN CORPORATIVA	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ser la ruta preferida de los clientes que requieren un servicio rentable, eficiente y competitivo.</li><li>- Aportar riqueza a Panamá y mejorar la calidad de vida de sus nacionales.</li><li>- Anticiparse y entender las necesidades de los clientes.</li><li>- Valorar la diversidad y mantener el recurso humano laboral que posee en las mejores condiciones.</li></ul>
VALORES CORPORATIVOS	<ul style="list-style-type: none"><li>- Honestidad</li><li>- Transparencia.</li><li>- Competitividad</li><li>- Lealtad</li><li>- Responsabilidad</li><li>- Confiabilidad</li></ul>

Fuente: elaboración propia con base en información de la Autoridad del Canal de Panamá <http://www.pancanal.com>

Los elementos contenidos en el cuadro 2.1, son importantes no solo por su valor discursivo, sino también normativo; toda vez que, deben ser tomados en cuenta por la Autoridad del Canal de Panamá para justificar cualquier decisión referente al canal y a su patrimonio; en el ámbito nacional e internacional.

#### 2.1.1. Fundamentos Legales para la constitución de la ACP

El Capítulo XIV de la Constitución Política de la República de Panamá, es el instrumento que rige la creación y funcionamiento de la Autoridad del Canal de

Panamá como aquella *persona jurídica autónoma de Derecho Público*<sup>67</sup>; a quien se le confieren las funciones de administrar el funcionamiento del Canal, así como su conservación, mantenimiento y su modernización.

De acuerdo a los principales fines que se persiguen es hacer de ésta ruta, una vía segura, que otorgue a los clientes un paso libre de cualquier atraco o incluso daño físico; continúa, porque el principal objetivo es otorgar servicio a los diferentes barcos que demandan la vía, navieras y transportistas a fin de que cumplan a tiempo con sus entregas. Asimismo, se busca eficiencia agilizando el paso de los barcos, generando una excelente estrategia de servicio; por último se asegura la rentabilidad en generación de ingresos que beneficien tanto a la compañía administradora como al pueblo panameño a partir de la explotación de sus recursos a saber: el canal, su infraestructura y los recursos hídricos.

Si bien, la Constitución Política es la que otorga las bases constitutivas de un Estado y de su organización, asimismo se requieren otros elementos constitutivos como Leyes y Reglamentos que definen objeto, constitución y facultades de otros organismos o entidades. En Panamá como en otros países del mundo, se requiere de leyes y reglamentos que auxilien en la delimitación, tanto de las facultades como de la forma que las instituciones deben poseer.

Tal es el caso para la Autoridad del Canal de Panamá, que con la Ley No.19, aprobada el 11 de junio de 1997, para organiza las operaciones del Canal, su desarrollo y administración.

En un sentido idealista, se pretende que la buena administración brinde los beneficios que el Canal no pudo dar a sus nacionales mientras se mantuvo en manos de los estadounidenses.

---

<sup>67</sup> Artículo 310 de la Constitución Política de la República de Panamá, Panamá, 1972.

Sin embargo, en el sentido real, la necesidad de mantener las condiciones plenas del Canal y bajo el entendido que existen otras rutas comerciales que también otorgan soporte a las necesidades de sus clientes; se requiere generar ingresos, presionada constantemente a reinvertir esos ingresos en su beneficio. Sin duda ésta sería la principal actividad que rige a la ACP.

En éste sentido, el artículo 6 de la Ley No. 19, antes citada, establece:

“Corresponde a la Autoridad, la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal. Para salvaguardar dicho recurso, la Autoridad coordinará, con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que puedan afectar la cuenca.”<sup>68</sup>

#### 2.1.2. Organización Financiera para la Autoridad del Canal de Panamá

Para el manejo de los recursos, se ha propuesto un sistema de planeación y administración financiera trienal, cuya función primordial es revisar el presupuesto anual con él que se contará. En la Autoridad del Canal de Panamá, se requiere canalizar las propuestas del presupuesto anual al poder legislativo de la Nación, es decir a la Asamblea Nacional.

“En el Presupuesto se establecerán las contribuciones a la seguridad social y los pagos de las tasas por servicios públicos prestados, así como el traspaso de los excedentes económicos al Tesoro Nacional, una vez cubiertos los costos de operación, inversión, funcionamiento, mantenimiento,

---

<sup>68</sup> Asamblea Legislativa; Ley Orgánica De La Autoridad Del Canal De Panamá (Ley No. 19); Panamá a 11 de junio de 1997, Capítulo 6

modernización, ampliación del Canal y las reservas necesarias para contingencias, previstas de acuerdo a la Ley y su Administración.”<sup>69</sup>

La Autoridad del Canal de Panamá tiene la obligación de hacer las aportaciones anuales al Tesoro Nacional por los derechos que se han pagado en el ejercicio fiscal por concepto recaudado de derechos de paso en el Canal.

“La Autoridad del Canal de Panamá pagará anualmente al Tesoro Nacional derechos por tonelada neta del Canal de Panamá, o su equivalente, cobrados a las naves sujetas al pago de peajes que transiten por el Canal de Panamá. Estos derechos serán fijados por la Autoridad del Canal de Panamá y no serán inferiores a los que deberá percibir la República de Panamá por igual concepto al 31 de diciembre de 1999.”<sup>70</sup>

De ésta manera podemos observar en la siguiente tabla el porcentaje de las ganancias netas que se han tenido en los años en que éste estudio tiene efecto y de igual manera el porcentaje de las ganancias netas al Tesoro Nacional.

**CUADRO 2.2. RECAUDACIÓN TOTAL DE LA ACP POR AÑO**

AÑO (al 30 de septiembre)	VENTAS TOTALES (miles de Balboas)	TRANSFERIDOS AL TESORO NACIONAL (miles de Balboas)	PORCENTAJE
2005	1,209,115	183,708	15.19%
2006	1,494,825	268,850	17.98%
2007	1,760,385	315,332	17.91%
2008	2,007,045	486,414	24.23%

Tabla Elaboración Propia en base a Informes anuales de la ACP

Llama la atención que el año 2007, los ingresos por parte de la Autoridad del Canal de Panamá son menores a los del año anterior, esto puede explicarse por los gastos de inicio de la obra de remodelación, sin embargo para Panamá sigue

<sup>69</sup> Constitución de la República de Panamá. Título XIV, Artículo 309, Párrafo primero.

<sup>70</sup> Constitución de la República de Panamá. Título XIV, Artículo 315, párrafo primero.

siendo un ingreso mucho más alto que el que recibía por concepto de arrendamiento del Canal a los Estados Unidos.

Cabe recordar que la relación de cuentas totales, que la Autoridad del Canal de Panamá otorga a la luz pública no solo responde al pago de derechos de paso; también, corresponde a los servicios que se prestan conforme a lo ya analizado en el capítulo anterior, de esta manera es difícil hacer una interpretación de los recursos obtenidos más allá de lo que la ACP revela en sus informes anuales y la sociedad panameña debe ajustarse a los números publicados.

Sin embargo, la especialización y oferta de diferentes servicios que la Autoridad del Canal de Panamá ofrece se ha ido incrementando a fin de hacer un negocio rentable del paso de barcos por la vía interoceánica; de esta manera en la siguiente tabla tenemos los principales servicios que se ofrecen.

**CUADRO 2.3. SERVICIOS Y COSTOS QUE OFRECE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**

SERVICIO	TARIFA MÍNIMA (Balboas)	TARIFA MÁXIMA (Balboas)
Remolcado y Salvamento	13,855	18,200
Pasacables	2,815	5,825
Locomotoras	300 c/u	...
Arqueo Buques	85	816
Reservación de Tránsito	4,200	40,000
Practicaje	471	8,000
Uso Canal de Navegación	3.75	19.80
Inspección Buques en Tránsito	54	1,070
Seguridad a Buques en Tránsito	55	440
Alquiler por Unidad Portátil de Rastreo	161	...
Incumplimiento Art. 30	535	12,840
Corroborar Información de los Contenedores	535	8,560
Inspección Química	320	535
Inspección Sanidad	173	...
Anclaje-Amarre	54	2,570
Uso Muelle	.08	.11
Embarque y Desembarque en las Esclusas	632	...
Operador de Transporte Regular	69	...
Relaciones Públicas	110	485
Viáticos Suministrados	18	27
Servicio en Línea,	135	...
Información de Buques		

Disponibilidad de Recursos y Limpieza por Derrame de Hidrocarburos	200	750
Lancha	182 c/u	...

Tabla elaboración propia con datos de tarifas marítimas de la ACP

De acuerdo a la demanda de los clientes, la Autoridad del Canal de Panamá, ha tenido que incrementar la oferta de sus servicios con el fin de obtener más ganancias y satisfacer los requerimientos de sus usuarios.

Por tanto, los ingresos que se muestran en el cuadro 2.3, no son los únicos que la Autoridad del Canal de Panamá genera; pues existen otros ingresos como los recavados del Museo, el Centro de Visitantes de Miraflores, los Tours que se ofrecen y los Puertos que pertenecen al Canal.

Sin embargo, desde la transferencia del Canal de Panamá a los nacionales, las transferencias de la Autoridad del Canal de Panamá al Estado, han ido en aumento cada año; muestra de lo anterior, son las cantidades publicadas en los informes anuales (cuadro 2.4).

Año	Utilidad Neta de la ACP (millones de balboas)	Transferencia al erario público. <sup>1</sup> (millones de balboas)
2008	1,028,462	700.8
2007	806,647	847
2006	675,925	570
2005	483,934	489

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales de la ACP.  
<sup>1</sup> cifras redondeadas por la ACP

Con lo anterior, es posible analizar la importancia adquisitiva que la Autoridad del Canal de Panamá tiene para la sociedad panameña, que en 2005 transfirió el 7%<sup>71</sup> del PIB al Estado, cifra que ha ido en aumento desde el primero de enero del 2000.

<sup>71</sup> Véase Autoridad del Canal de Panamá, “Plan Maestro del Canal de Panamá”, Panamá 7 de junio del 2006, Capítulo 1, Página 7.

### 2.1.3. Organización Administrativa de la Autoridad del Canal de Panamá

La organización que posee la Autoridad del Canal de Panamá, se ve plasmada, en un principio, en la necesidad de crear un organismo que responda a los intereses que el pueblo panameño buscó desde la construcción del Canal; de igual forma ésta pensada en buscar que el patrimonio que le pertenece, se convierta en un negocio rentable para la nación.

Sin embargo, se requería instrumentar un marco legal apropiado y una capacidad de acción autónoma para que el Canal funcionara a favor de la nación istmeña. Bajo este sustento, se amplió la Constitución Política de la Republica de Panamá y se destinó el Título XIV para dicho efecto; así como la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

De acuerdo con la ACP se establece que:

“El marco jurídico del Canal, que integra su modelo de gestión estatal y corporativa, es un producto del consenso nacional. El proceso de consulta y creación de éste marco jurídico tomó seis años y contó con la participación de un amplio espectro representativo de los sectores de la sociedad panameña.”<sup>72</sup>

Con base en lo anterior, tanto en la Constitución, como en la Ley Orgánica; no solo se institucionaliza a la Autoridad del Canal de Panamá como entidad autónoma de la administración pública federal; también se otorgan facultades a cada uno de los órganos y funcionarios principales para la operación del Canal.

Bajo la lógica de que el marco jurídico establece las facultades que respondan al fortalecimiento, crecimiento y optimización; el marco jurídico como algo de suma importancia para que las facultades que se han conferido respondan a las necesidades crecientes de la ACP, es importante analizar, la capacidad de acción

---

<sup>72</sup> Autoridad del Canal de Panamá; PLAN MAESTRO DEL CANAL DE PANAMÁ; Panamá 7 junio 2006, capítulo 1, página 22.

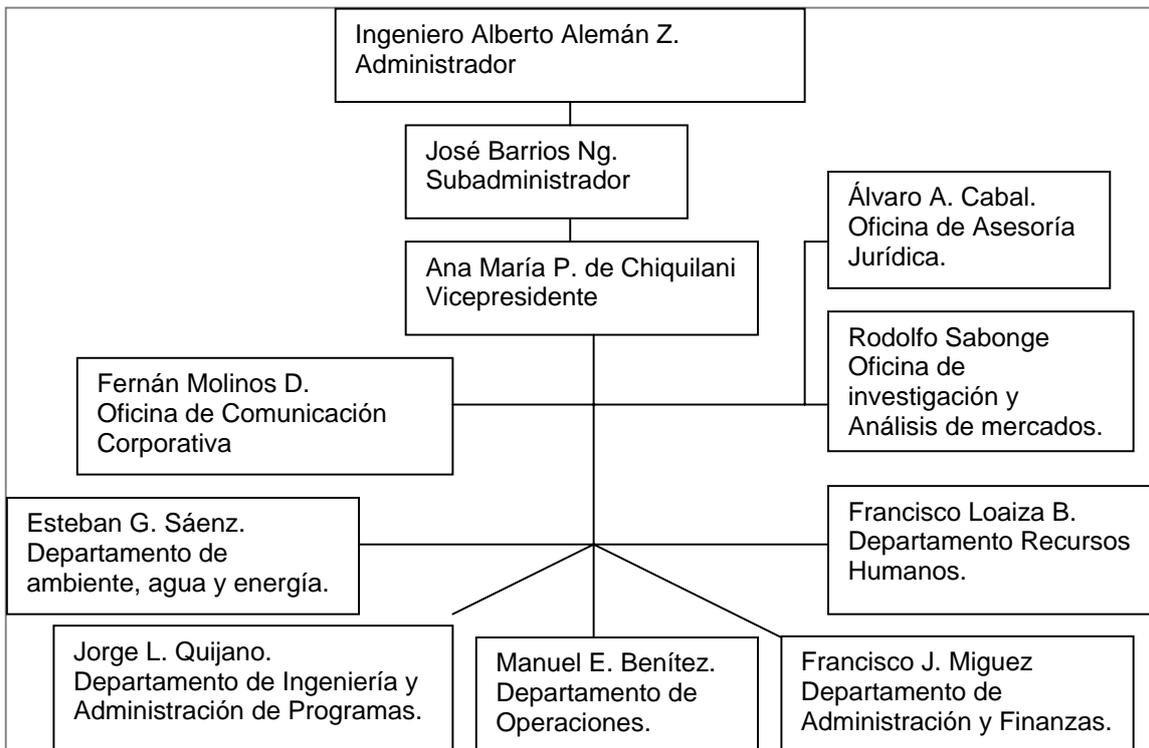
y toma de decisión que un funcionario posee; en una empresa de espectro nacional e internacional.

Sin embargo, la administración de la Autoridad del Canal de Panamá, que se encuentra actualmente en manos del Ingeniero Alberto Alemán Zubieta; cargo que ocupa desde 1996 a 1999<sup>73</sup> y posteriormente retoma el cargo en la Autoridad del Canal de Panamá a partir del 2000.

Al mismo tiempo, se tiene el puesto de subadministrador, que es la persona encargada de cubrir las ausencias del Administrador y de velar por los intereses de la ACP a favor de que prevalezca su misión, visión y valores corporativos.

En la siguiente figura 3 se muestra el organigrama administrativo de la Autoridad del Canal de Panamá.

**FIGURA 3 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ACP**



Fuente: elaboración propia con base en información de la ACP

<sup>73</sup> Recuérdese que antes de que la Autoridad del Canal de Panamá pasara a manos de los nacionales recibía el nombre de “Comisión del Canal de Panamá”

Con base en la figura anterior, se puede observar la manera en que la Autoridad del Canal de Panamá cumple la gestión y ejecución de programas con el fin de mantener el patrimonio del Canal; al tiempo que, mantiene el contacto con los clientes otorgándole el servicio de paso.

#### 2.1.3.1. Junta Directiva.

La Junta Directiva es el principal organismo de toma de decisiones dentro de la Autoridad del Canal de Panamá; y se encuentra regido de manera directa por la Constitución Política panameña y por la Ley Orgánica respectiva.

En un primer acercamiento el capítulo 318 de la Constitución Política remite a la organización de la Junta Directiva; y establece que:

“La administración de la Autoridad del Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once directores”<sup>74</sup>

Paralelo a esto, se advierte que el periodo debe responder a 9 años de ejercicio de sus facultades en dicho puesto y que la remoción será cada tres años para los directores que sean “nombrados con acuerdo del: Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros.”<sup>75</sup>

Siguiendo el esquema de la conformación de la Junta; los dos puestos restantes son:

“1. Un director designado por el Presidente de la República, quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del

---

<sup>74</sup> Constitución Política de la República de Panamá, artículo 312, párrafo 1.

<sup>75</sup> Constitución Política de la República de Panamá, artículo 312, párrafo 1, numeral 3.

Canal. 2. Un director asignado por el Órgano Legislativo que será de su libre nombramiento y remoción”<sup>76</sup>

Conforme a la relación jerárquica a que hace referencia la constitución política y el organigrama de la Autoridad del Canal de Panamá; cabe mencionar la presencia del Administrador; quien es la figura importante en la toma de decisiones y en la imagen de representación de la paraestatal.

Aunado a lo anterior, la Constitución del Estado panameño faculta a la Junta Directiva para una serie de decisiones, las cuales se plantean en el cuadro 2.5:

**CUADRO 2.5.FACULTADES DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA**

1	Nombrar y remover al administrador, al subadministrador y al fiscalizador general, así como fijar sus salarios y demás emolumentos. La junta directiva no podrá designar en estos cargos a ninguno de sus miembros, mientras ejerza el cargo de director.
2	Establecer, previa consulta al administrador, el sistema de arqueo de naves que regirá en el canal.
3	Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del Canal, sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.
4	Adoptar el proyecto anual de presupuesto de la Autoridad, así como cualquier propuesta suplementaria o extraordinaria, conforme a los proyectos que al efecto prepare el administrador, y presentarlos a la consideración del Consejo de Gabinete que, a su vez, lo someterá a la consideración de la Asamblea Legislativa para su examen, aprobación o rechazo
5	Aprobar, conforme a la autoridad que le conceden las normas generales pertinentes establecidas en esta Ley, los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal.
6	Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del canal y las revisiones que corresponda hacer a dichos límites, para la aprobación del Consejo de Gabinete y del Órgano Legislativo.
7	Autorizar, a propuesta del administrador, debidamente razonada y sustentada, la contratación de empréstitos y otras obligaciones crediticias, previa la aprobación del Consejo de Gabinete
8	Adoptar las políticas, los programas y los proyectos de la Autoridad, cuyo propósito sea integrar el funcionamiento del canal a la estrategia marítima nacional que apruebe el Órgano Ejecutivo y, a tal efecto, autorizar la coordinación con el gobierno nacional y las entidades del Estado a las cuales corresponda la elaboración y ejecución de dicha estrategia.
9	Aprobar las políticas sobre realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, que complementen el funcionamiento del canal, por la Autoridad directamente o por concesión a terceros.
10	Adoptar las políticas administrativas, científicas y tecnológicas, que promuevan y

<sup>76</sup> Constitución Política de la República de Panamá, artículo 312, párrafo 1, numerales 1 y 2.

	aseguren la competitividad y la rentabilidad del canal y el desarrollo de su recurso humano.
11	Aprobar el pago de las indemnizaciones a terceros por daños y perjuicios, en la medida en que el monto de la respectiva indemnización exceda de los límites de autorización otorgados al administrador, según el reglamento.
12	Supervisar la gestión del administrador.
13	Ratificar los nombramientos de jefes de oficinas principales efectuados por el administrador.
14	Aprobar los requisitos para que los fondos de la Autoridad sean depositados en bancos privados u oficiales.
15	Nombrar comités, integrados por tres o más de sus miembros, y delegar en éstas funciones
16	Dictar su reglamento interno.
17	Ejercer las demás funciones y atribuciones que le confieran la Ley y los reglamentos.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de la República de Panamá

De acuerdo con el cuadro 2.5, en el que se describen detalladamente las actividades que caracterizan a la Junta Directiva para el ejercicio de sus actividades; se entiende que cada una de las decisiones que se toman, repercuten en la presencia de la Autoridad del Canal de Panamá a nivel nacional e internacional.

Por lo anterior, se establece dentro de uno de los principales requisitos para ser Director; el contar con un título universitario con carrera a fin<sup>77</sup>; lo que demuestra la preocupación de los panameños en poner en manos de personas que posean las bases de conocimiento administrativo que se requiere.

De acuerdo al siguiente cuadro se presentan los nombres de los integrantes de la Junta Directiva (cuadro 2.6):

**CUADRO 2.6. INTEGRANTES DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA ACP**

Nombre	Cargo desde:	
Licenciado Dani Kuzniecky Presidente de la Junta Directiva de la ACP Ministro para Asuntos del Canal	23 de abril de 2007	
Adolfo Ahumada	julio de 2007	
Guillermo O. Chapman, Jr		
Ricardo de la Espriella Toral	9 de julio de 2007	

<sup>77</sup> Véase Asamblea Legislativa, Ley Orgánica de la ACP, Ley No. 19 (Del 11 de junio de 1997); Artículo 14, Capítulo II de la Organización Administrativa, párrafo 1, numeral 4.

Norberto R. Delgado D.	11 de febrero del 2004	
Antonio Domínguez Alvarez	2 de enero del 2002	
Mario Julio Galindo Heurtematte	2 de enero del 2002	
Guillermo Elías Quijano Castillo	2 de enero del 2002	
Eduardo Antonio Quirós B.	11 de febrero del 2004	
Alfredo Ramírez Jr	19 de septiembre del 2000	
Abel Rodríguez Cásales		

Fuente: elaboración propia con base en la información de la Autoridad del Canal de Panamá

Con base en la información curricular de los integrantes de la Junta Directiva; es posible darse cuenta que en su mayoría no solo son personas con carrera política hecha; también en su carrera profesional se presume una educación superior realizada en universidades nacionales y posterior realizada en universidades de Estados Unidos; lo anterior muestra que se persigue mantener la línea que siguió la administración estadounidense pero a favor de la nación istmeña.

#### 2.1.3.2. Junta Asesora.

La Junta Asesora es un Órgano consultivo, que apoya a la Junta Directiva. Fue creada en el artículo 19 de la Ley Orgánica.

“En consideración al servicio público internacional que presta el canal, la Autoridad tendrá una junta asesora de la que podrán formar parte ciudadanos panameños y extranjeros. La junta directiva designará a las personas que formarán parte de la junta asesora, tomando en consideración sus ejecutorias y representatividad.”<sup>78</sup>

De ésta manera la Junta Asesora, tiene la facultad de dar consejos y recomendaciones para que se adopten las decisiones por parte de la Junta Directiva y de ésta manera responda a las necesidades internacionales, adecuándose a mejorar el campo la influencia del Canal en mundo.

<sup>78</sup> Asamblea Legislativa, Ley Orgánica de la ACP, Ley No. 19 (Del 11 de junio de 1997); Artículo 19, Capítulo II de la Organización Administrativa, párrafo 1.

Con respecto a lo anterior; considero necesario revisar la composición de ésta Junta Asesora, mediante el cuadro 2.7:

<b>CUADRO 2.7. INTEGRANTES DE LA JUNTA ASESORA</b>	
<b>INTEGRANTES</b>	<b>PUESTO</b>
Sr. William O'Neil (Presidente)	Secretario general emérito de la Organización Marítima Internacional (OMI) y actual presidente de Videotel Marine International
Gerhard Kurz	Director de SPADAC
Flemming R. Jacobs	Actual Director de Samskip
Albert H. Nahmad	Presidente de la Junta Directiva y gerente general de Watsco, Inc
Tommy Thomsen	Exsocio del Grupo A.P. Møller;
Salvador A. Jurado	Presidente del Grupo Building Components
C. C. Tung	Presidente y gerente general de Orient Overseas (International) Limited (OOIL)
Andrónico Luksic Craig	Vicepresidente del Banco de Chile
Stephan Schmidheiny	Presidente de la Fundación AVINA
Philip A. Embiricos	Director de Embiricos Shipbrokers
Joe R. Reeder	Socio de la firma de abogados Greenberg Traurig LLP (abogados);
Almirante William J. "Bud" Flanagan	Presidente de Empresas Skarven, Inc
Dr. Ernst G. Frankel	Profesor emérito de Sistemas Oceánicos y profesor de Administración de la Universidad Tecnológica de Massachusetts (MIT)
Dr. Aaron Gellman	Profesor de Administración y Estrategia del Centro de Transporte de la Universidad de Northwestern
Mikio Sasaki	Presidente de la Junta Directiva de la Corporación Mitsubishi
Capitán Wei Jiafu	Presidente del Grupo y gerente general de China Ocean Shipping Company (COSCO)
Koji Miyahara	Presidente de Nippon Yusen Kabushiki Kaisha (NYK Line).
L. Francis Rooney	

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ACP

De acuerdo al cuadro anterior, observamos que la presencia internacional se encuentra inmersa en la toma de decisiones que la empresa canalera hace a través de una Junta Directiva, con apoyo de la Junta Asesora.

De igual manera se ve reflejado el compromiso de la ACP por responder a las necesidades internacionales de una serie de grandes empresas involucradas en la industria marítima y del transporte.

Aunado a lo anterior, la Junta Asesora se reúne una vez al año, a menos que se tengan que discutir temas emergentes, que ameriten a la Junta Directiva solicitar sus recomendaciones.

Las reuniones, son poco protocolarias y tienen una duración de dos días en los que: “la Administración presenta a consideración de la Junta Asesora los asuntos para los cuales requiere y solicita la asesoría de sus miembros.”<sup>79</sup>

La necesidad de reunirse sobre una base anual de la Autoridad del Canal de Panamá, refleja el propósito de mantener las capacidades internacionales del Canal.

## 2.2. LA IMPORTANCIA DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ PARA EL GOBIERNO.

El Estado<sup>80</sup> panameño, está regido por la Constitución Política de la República de Panamá de 1972; cuyas reformas posteriores se realizaron en 1978, 1983 y 1994.

Los principales valores bajo los cuales se funda el país panameño son la libertad, la democracia, el bienestar e integridad y están plasmados en el preámbulo de dicha constitución:

---

<sup>79</sup> Véase sitio oficial de la Autoridad del Canal de Panamá. <http://www.pancanal.com/esp/general/advisory-board.html> , 15 de abril de 2009, 22:00 horas.

<sup>80</sup> Para efectos del presente trabajo, el Estado es toda Entidad Político-Legal regida por un gobierno soberano, el cual ejerce autoridad plena sobre una población más o menos constante, dentro de un territorio demarcado por fronteras precisas y quien no reconoce autoridad superior alguna fuera de esas fronteras. Fuente: Pearson, Frederic; Relaciones Internacionales; Mc Graw Hill, Bogota Colombia, 2000

“Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integridad regional, e invocando la protección de Dios, decretamos la Constitución Política de Panamá”<sup>81</sup>

Del mismo modo, cabe recordar que la constitución panameña fue producto del cabildeo y disputa por una de las zonas más importantes del país istmeño: La Zona del Canal. Por ello los valores en los cuales se basa la presente.

Bajo éste mismo concepto, antes de ser declarada la constitución panameña actual, ya se tenía otra constitución que daba forma a un Estado joven y con una deficiente fortaleza institucional.

De acuerdo a la actual Carta Magna; Panamá queda declarada como República Democrática y Representativa; basada en Tres Poderes: Ejecutivo, a cargo del presidente, su vicepresidente y los Ministros de Estado; Legislativo, constituido por la Asamblea Legislativa; y el Poder Judicial.

De ésta manera el Poder Ejecutivo; se encuentra actualmente a cargo de Martin Torrijos Espino; quien tomo el cargo en el 2004 y cuyo plazo termina en el 2009. El trabajo en conjunto se hace con un Vicepresidente; cargo que ocupa Samuel Lewis Navarro.

El poder legislativo es regido de manera unicameral por medio de la Asamblea Legislativa; cuyos miembros son “elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa”<sup>82</sup> sumando un total de 78 escaños, puesto que será ocupado por cinco años.

---

<sup>81</sup> Constitución Política de la República de Panamá (1972); Preámbulo, párrafo primero.

<sup>82</sup> Constitución Política de Panamá (1972), artículo 140, párrafo primero

Cada legislador es apoyado por dos suplentes, elegidos en el mismo momento en que las curules son asignadas. Y bajo el mismo periodo de tiempo para el cual se elige al jefe del ejecutivo. Quienes irán a sesionar cuando los titulares del puesto no puedan, pero que trabajarán en conjunto para que el trabajo legislativo tenga mayor eficiencia.

Constitucionalmente, la Asamblea Legislativa, se encuentra suplantada y delimitada en la carta magna; donde se destina el Título V, compuesto por 17 artículos para su funcionamiento y composición.

Las facultades que la Asamblea puede ejercer, son; la “expedición, modificación, reforma o derogar los Códigos Nacionales”<sup>83</sup>; declarar los presupuestos nacionales, ratificar tratados y Contratos Internacionales del Estado; establecer impuestos y valor de la moneda en curso y organizar los servicios públicos<sup>84</sup>, entre otros.

La Asamblea Legislativa se encuentra compuesta por comisiones<sup>85</sup>, que son pequeños grupos especializados de análisis y conocimiento respectivo a temas importantes del País, a continuación me permito enlistarlas:

<b>CUADRO 2.8. COMISIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMÁ</b>	
1	Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales.
2	Revisión y Corrección de Estilo
3	Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales
4	Presupuesto
5	Hacienda Pública, Planificación y Política Económica.
6	Comercio, Industria y Asuntos Económicos.
7	Obras Públicas
8	Educación Cultura y Deporte
9	<b>Asuntos del Canal</b>
10	Trabajo y Bienestar Social
11	Comunicaciones y Transportes
12	Salud Pública y Seguridad Social

<sup>83</sup> véase artículo 153, párrafo primero, numeral 1, de la Constitución Política de Panamá, Panamá 1972.

<sup>84</sup> véase artículo 153, párrafo primero, numeral 10, de la Constitución Política de Panamá, Panamá 1972.

<sup>85</sup> Las comisiones son grupos de trabajo expertos en diferentes temas, que proponen leyes para la legislación del Estado panameño; véase, página de la Asamblea Legislativa:

<http://www.asamblea.gob.pa/COMISIONES%202008-2009.pdf> viernes 20 de abril 2009,22:00 hrs.

13	Relaciones Exteriores
14	Asuntos Agropecuarios
15	Vivienda
16	Derechos Humanos
17	Asuntos Indígenas
18	Población, Ambiente y Desarrollo
19	De los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia
20	Prevención Control y Erradicación de la Droga, El Narcotráfico y el Lavado de Dinero
21	Ética y Honor Parlamentario

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio oficial de la Asamblea Legislativa

De acuerdo a la lista anterior, podemos observar la importancia que tiene el canal para la toma de decisiones del pueblo panameño con el fin de tratar los asuntos relacionados con éste; sin embargo, existen otras comisiones que también participan de manera indirecta en la toma de decisiones, pues todos los legisladores tienen que emitir su voto.

El Tercer elemento del sistema político analizado, es el Órgano Judicial, en quien recae la Administración de la Justicia, a través de la resolución de los conflictos internos que requieran de la interpretación de Leyes. Inscrito en el Capítulo 10 del Título VII de la Constitución vigente.

El Órgano Judicial, se encuentra constituido por cinco salas, que son grupos de trabajo de los jueces para la resolución y administración de los casos que la legislación panameña presenta. Éstas salas son: la Sala Civil; la Penal, Contencioso-Administrativo, Negocios Generales y la Secretaría General.

De la misma manera existen otros juzgados que pertenecen a los diferentes distritos y que sirven para resolver las controversias más particulares y de fácil resolución, en conjunto con el Órgano Judicial.

Sin embargo este es uno de los elementos del sistema político que requiere una constante renovación, debido a que van surgiendo elementos en los cuales se

requiere de una interpretación precisa de las leyes; éste es uno de los casos que ocurre en lo referente al Canal de Panamá y al tráfico marítimo:

“Otras leyes han creado distintos Juzgados, pero aún no se han puesto en funcionamiento por falta de recursos presupuestarios para ello, como es el caso del Decreto Ley 8 de 26 de febrero de 1998, que reglamenta el trabajo en el mar y vías navegables (crea cuatro Jueces Laborales Marítimos y sus Suplentes para el Litoral Pacífico en la Provincia de Panamá y el Litoral Atlántico en el Distrito de Colón); la Ley 41 General de Ambiente de 1 de julio de 1998, que crea dos Juzgados, uno Civil y otro Penal para conocer los delitos ambientales que instruya el Ministerio Público.”<sup>86</sup>

La importante renovación y la preocupación por una interpretación clara de los elementos constitutivos de las leyes conllevan a que el Órgano Judicial se defina como:

“importante y necesario órgano constitucional para la existencia de un Estado, comprometido con la tutela de los Derechos Fundamentales reconocidos a los hombres y mujeres como a los grupos que integran la sociedad.”<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Organo Judicial de la República de Panamá, “Historia y Biografía de la Justicia Panameña en sus primeros cien años”, Panamá 2003, página 77

<sup>87</sup> González Montenegro, Rigoberto; “La Regulación Constitucional de la Administración de Justicia” en Perspectiva Histórica de la Justicia Panameña en su primer Centenario 1903-2003, Organo Judicial de la República de Panamá; Panamá 2003.

**IMAGEN 4 DISTRITOS JUDICIALES DE PANAMÁ**



FUENTE: ÓRGANO JUDICIAL DE PANAMÁ.

De acuerdo a la Imagen 4, es claro notar que en el Primer Distrito Judicial se encuentra situado el Canal y las principales rutas que involucran el paso de los barcos.

La importancia del Poder supremo del Estado no puede estar mejor explicado, que en el artículo segundo de la Constitución panameña:

“El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme está Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativos, Ejecutivos y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.”<sup>88</sup>

De acuerdo al sistema político panameño, es importante que el gobierno marche de acuerdo a los ideales que sustenta su constitución; por tanto se permite a los ciudadanos emitir su voto en asuntos de importante solución.

El tema del sufragio es delimitado por el título IV de la Constitución panameña, capítulo segundo; estableciéndolo como derecho de todos los ciudadanos de la República de Panamá.

<sup>88</sup> Artículo 2º, párrafo primero, Constitución Política de la República de Panamá, Panamá 1972

### 2.3. GOBIERNO DEL PRESIDENTE MARTÍN TORRIJOS.

El primero de Septiembre de 2004, Martín Torrijos Espino; es Juramentado presidente de la República de Panamá; cargo que ocupará hasta el primero de septiembre de 2009.

Martín Torrijos es un destacado político, famoso entre los panameños y revolucionarios por ser hijo de uno de los principales políticos de Panamá: el General Omar Torrijos Herrera<sup>89</sup> y por su destacada trayectoria política tanto nacional como internacional

Sus estudios en Economía y Ciencias Políticas por la Universidad Texas A&M, le dieron las herramientas para convertirse en un líder carismático dentro de la política panameña.

Al mismo tiempo, su talento y capacidad para ejercer en la década de los noventa, su cargo como Viceministro de Gobierno y Justicia; en el cual logro optimizar la Administración Pública y las Políticas Sociales en temas como Seguridad Nacional, Aeronavegación Civil, Transporte Público, Telecomunicaciones y Sistema Penitenciario Nacional; que fueron premiados por su esfuerzo a través del Gobierno de España y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y al interior, por la legitimidad del pueblo en su cargo actual.

Actualmente, el gobierno del mandatario, busca tener mayores beneficios con respecto a los otros gobiernos y aprovechar las ventajas comparativas de Panamá con otros países.

“Su gestión se ha caracterizado por desarrollar una agenda internacional combinada con un plan de desarrollo local y de atención a las personas más

---

<sup>89</sup> Recuérdese que el General Omar Torrijos fue el político que negocio los tratados de 1977 para la cesión del Canal a la nación panameña..

necesitadas. Es este interés el que lo mantiene como uno de los mandatarios con mayor grado de popularidad y como uno de los verdaderos líderes del continente. El plan de Gobierno que ejecuta es ambicioso y tiene como metas prioritarias hacerle frente al desempleo y a la pobreza extrema. Sin embargo, muchos piensan que la ampliación del Canal, los programas para enfrentar la pobreza y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado serán los más importantes legados de su administración.”<sup>90</sup>

De acuerdo a lo anterior y bajo el sustento de la Secretaría de Metas Presidenciales; Cabe observar que dentro del plan de gobierno se refiere a la Ampliación del Canal de Panamá.

De cualquier manera, un proyecto de ampliación o de infraestructura conlleva muchos de los objetivos que se estipulan. Entre los más destacados podemos encontrar a tres ministerios involucrados: Ministerio de Comercio e Industria; Ministerio de Relaciones Exteriores; y Ministerio de Obras Públicas.

A continuación se presenta el Gabinete que acompaña al Presidente en el ejercicio del Poder Ejecutivo, con el fin de resaltar algunas participaciones en el Canal de Panamá:

<b>CUADRO 2.9. GABINETE DEL PRESIDENTE MARTÍN TORRIJOS ESPINO</b>	
<b>MINISTERIO</b>	<b>MINISTRO</b>
Ministerio De La Presidencia	Rafael Mezquita
Ministerio De Gobierno Y Justicia	Dilio Arcia
Ministerio De Relaciones Exteriores	Samuel Lewis Navarro
Ministerio De Obras Públicas	Benjamín Colamarco
Ministerio De Salud	Rosario Turner
Ministerio De Trabajo Y Desarrollo Laboral	Edwin Salamín
Ministerio De Comercio E Industrias	Gisela Álvarez De Porras
Ministerio De Vivienda	Gabriel Diez
Ministerio De Desarrollo Agropecuario	Olmedo Espino
Ministerio De Economía Y Finanzas	Héctor Alexander

<sup>90</sup> Página Oficial del Gobierno Panameño: <http://www.presidencia.gob.pa/biografiap.php>, 15 de abril del 2009, 23:30.

Ministerio De Desarrollo Social	María Del Carmen Roquebert León
Ministerio De Educación	Salvador Rodríguez
Ministerio Para Asuntos Del Canal	Dany Kuzniecky

Fuente: tabla elaboración propia con base en la Presidencia de la República de Panamá  
<http://www.presidencia.gob.pa/gabinete.php>

Resulta interesante, el hecho de que el Ministro de Relaciones Exteriores ocupa también el papel de Vicepresidente de la República; lo que puede dar un espectro internacional en los planes de acción con el Presidente.

Bajo el supuesto de la ampliación del Canal, El Ministerio de Relaciones Internacionales; estará encargado de ampliar los conocimientos y la información necesaria para los Gobiernos y para atraer los préstamos que se requieran a fin de llevar a cabo un proyecto eficiente que cumpla con los estándares internacionales.

También, el Ministerio de Comercio e Industria, tiene el objetivo de buscar atraer inversiones privadas y fomentar la participación de empresas en el proyecto de ampliación; lo anterior para incrementar el parque industrial marítimo y ampliar la capacidad del Puerto de Colón y su Terminal de Contenedores, entre otras cosas<sup>91</sup>.

Asimismo el Ministerio de Obras Publicas es un órgano capaz de estimar costos y beneficios de un macro-proyecto que involucra a la industria de la construcción nacional y a la Industria marítima.

Finalmente, podemos observar que se toma como parte del Gabinete de la Presidencia al Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, el Lic. Dany Kuzniecky.

---

<sup>91</sup> Véase Objetivos y Metas del Gobierno de Patria Nueva. 2005-2009

Los demás ministerios pueden tener participación de manera indirecta pues hay que regular diferentes políticas públicas en el proyecto de ampliación que se describirá en el siguiente apartado.

### 2.3.1. Planes de Desarrollo e Infraestructura del Canal bajo la Presidencia de Martín Torrijos.

El Presidente Martín Torrijos, es un personaje político muy importante e hijo de uno de los revolucionarios más destacados en la historia panameña. Sin embargo, para llegar a la presidencia, requirió del manejo de una campaña y proyectos a desarrollar una vez ganando las elecciones.

Por tanto, cabe destacar que durante el proceso electoral, el principal tema bajo el cual se basó el actual Presidente Martín Torrijos; fue el de “Cero Corrupción”<sup>92</sup>

Adicionalmente otras propuestas de campaña fueron creación de fuentes de empleo, ayudar a los pobres, mejorar la patria y mejorar los servicios de salud y educación.<sup>93</sup>; cuyo cumplimiento estará sujeto a la creación de recursos presupuestales suficientes de la nación.

Si bien es cierto que el Canal de Panamá no juega una pieza clave en los objetivos de campaña de Martín Torrijos; hay que reconocer que se buscaron los mecanismos para cumplir con otros compromisos como la creación de apoyo a empresas paraestatales e infraestructura.

Para Panamá el desarrollo de infraestructura es vital, no solo por la renovación que ello significa, sino también, por su capacidad en la generación de empleo, entre otras consecuencias económicas.

---

<sup>92</sup> De acuerdo con una encuesta realizada por la Editora Panamá-América, es la promesa de campaña más recordada por 41 de cada 100 entrevistados. Fuente: <http://www.epasa.com/cidgallup05-01/politico2.html>, 1o de mayo 22:30 hrs.

<sup>93</sup> Véase Encuesta de la Editora Panamá-América de enero de 2005: <http://www.epasa.com/cidgallup05-01/politico2.html>

En virtud de la carencia de un plan de desarrollo nacional en Panamá es difícil traducir los objetivos a cumplir en aquella nación istmeña con base a lo anterior, resalta la importancia de que Panamá cuente con un proyecto de infraestructura que impulse el mercado laboral.

Por infraestructura debe entenderse:

“La infraestructura es la intervención primaria del ser humano sobre el territorio, para acceder a él y destapar su potencial de desarrollo. Usualmente comienza por la provisión de los servicios básicos para sobrevivir – agua y refugio – pero rápidamente se expande para incluir vías de acceso que permitan ampliar el área de influencia de la actividad humana y tecnologías más avanzadas para generar energía y permitir la comunicación a larga distancia.”<sup>94</sup>

Por lo anterior y bajo una percepción personal; entiendo que es importante un proyecto de infraestructura para incrementar la capacidad técnica, laboral y así obtener un desarrollo económico.

Los demás rubros que se han mencionado requieren de una reforma estructural para hacerle llegar los servicios de salud y educación a los distritos que no tienen tanta participación en la vida económica de la República panameña.

De acuerdo a lo anterior, resulta pertinente entender que el nivel de desarrollo de una economía va a determinar la manera y la cantidad que el Gobierno va a destinar recursos, para mejorar las vías de comunicación y crear obras en beneficio de sus habitantes.

Es así como podemos entender que la creación de dichas obras públicas, va a dirigirse entonces a la producción de empleos, la entrada de inversiones y el gasto

---

<sup>94</sup> Glosario de la Corporación Andina de Fomento:  
<http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=34366&ms=17> 1° de mayo 2009, 22:30 hrs.

bajo un esquema escalonado<sup>95</sup>, para que beneficie la captación de dinero e incrementa el desarrollo de un área específica.

El Desarrollo que juega una pieza clave dentro del análisis pertinente; es un termino, que por si mismo presupone un proceso y una modernización constante de los recursos y servicios que son otorgados a la población, bajo los cuales el objetivo esencial es llegar a tener las bases de un beneficio económico basado en los países avanzados y de Primer Mundo.

“El desarrollo se puede tomar como el mejoramiento de las técnicas de producción y distribución de bienes y servicios con el mejor gasto posible de recursos o de energía. En este sentido, todos los países están aún en un proceso de desarrollo pero sin duda algunos tienen más camino por recorrer que otros”<sup>96</sup>

El *desarrollo* es un termino usado en un sin número de tesis, pues en todas ellas se presuponen alcanzar ciertos estándares principalmente económicos basados en la historia de los países con mayor poder adquisitivo, cuyas cifras u objetivos tienden a ser subjetivos y base esencial de que se genere un debate interminable. De la misma manera, los instrumentos que se utilicen dependerán de los objetivos que tiene cada país.

De igual manera la conceptualización del desarrollo va a ser determinada de acuerdo a la esfera en la que se quiera explicar, como la social, cultural, económica, sustentable, entre otros. Sin embargo bajo el objetivo de la presente tesis se analiza la búsqueda de un desarrollo económico, bajo el sustento de que a través de éste, se puede impulsar el desarrollo en cualquier otra rama.

---

<sup>95</sup> Me refiero al termino escalonado; por que de acuerdo a la industria de la construcción la compra de insumos y el empleo de mano de obra en la edificación de un proyecto va a conllevar un gasto determinado que se va a distribuir en diferentes ramales que participan en un proceso piramidal.

<sup>96</sup> Pearson, Frederic; Relaciones Internacionales Situación Global en el Siglo XXI, Mc Graw Hill, Bogota Colombia, 2000, página 468

“El crecimiento de la Economía es asumido como expresión y objetivo del desarrollo, y la maximización de la rentabilidad a corto plazo, como criterio para la ejecución de cualquier acción de <<desarrollo>>. La economía desconoce así dos de sus dimensiones fundamentales: la social y la ecológica, o para decirlo de una manera más sintética, su dimensión cultural.”<sup>97</sup>

El Presidente entonces juega un papel determinante en las decisiones de Estado que se toman, aun cuando requiere de la legislación de ellas, en éste caso a través de la Asamblea Legislativa y de los habitantes para dar legitimidad a sus decisiones.

Queda clara cual es la importancia de un proyecto de infraestructura para mejorar la calidad de vida de los habitantes, generar mayor recaudación del erario público y finalmente para cumplir los objetivos de gobierno que se tienen; sin embargo dentro de los planes iniciales del Presidente Torrijos no existe un proyecto de infraestructura claro, ni mucho menos un tema específico que hable del Canal de Panamá como objeto del desarrollo nacional.

“Lo que ayer fue el la reafirmación de la nacionalidad panameña con la transferencia del Canal al Estado de Panamá, mañana será el fortalecimiento del país a través de la mejor y más productiva utilización de sus recursos más importantes: su posición geográfica y su negocio de transito. Por ello, el Canal de Panamá se constituye en piedra angular sobre la cual se apoya y edifica una parte importante del progreso y desarrollo del país.”<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Julio Carranza. “Cultura y desarrollo” en Revista *Temas*. Cultura ideología y sociedad. La Habana, Cuba. UNESCO. No. 18-19, julio-diciembre de 1999. página 29, 30.

<sup>98</sup> “La ruta por Panamá y el Canal” en Autoridad del Canal de Panamá; Plan Maestro del Canal de Panamá, página 16

### 2.3.2. Plan Maestro del Canal de Panamá.

Aún cuando no hay un objetivo específico a través del Gobierno Panameño para la realización de algún proceso de desarrollo que mejore las Capacidades del Canal; la Autoridad del Canal de Panamá se dio a la tarea de buscar la manera en la cual se puedan generar mejores ingresos para la nación istmeña; por medio del Plan Maestro.

La Autoridad del Canal de Panamá, como empresa encargada de la gestión referente al Canal de Panamá; ha elaborado el Plan Maestro; que es el resultado de un análisis prospectivo, a través del cual se plantean y establecen los principales retos a los que se enfrenta la ACP y el patrimonio que éste administra a fin de proponer soluciones para mantenerse en la preferencia del Mercado y seguir siendo una empresa rentable.

La Misión, Visión y los valores que rigen a la Autoridad del Canal de Panamá, son el principal sustento de todo éste proceso de inversión, altamente costoso; pues aun cuando se tienen las estimaciones, se ha afirmado que no hay una fecha clara para las contrataciones y adquisiciones referentes; solo existe una fecha límite para cumplir con dichos objetivos.

La Autoridad del Canal de Panamá, se encargo de contratar a empresas especializadas en proyectos de infraestructura, para avalar la manera más viable a través de la cual se incrementen los beneficios que el transito de buques ofrece para la empresa, el gobierno y la sociedad panameña. Como resultado de los estudios contratados, entre la lista de las empresas que participaron, figuran

algunas como: la empresa brasileña “*Paragon Consulting Solutions*”<sup>99</sup>; o la estadounidense “*Rockwell*”<sup>100</sup>; y la Transnacional “*Harza Engineering*”<sup>101</sup>.

En este punto cabe destacar la participación que la ACP puede tener en una decisión acorde con el patrimonio del Canal y con la información que posee de éste; bajo el supuesto, de que se contrataron empresas extranjeras para hacer los estudios pertinentes; y el resultado de los presentes es un poco confuso para el lector ordinario. En el documento se analizan sólo las propuestas a través de las cuales se pretende, principalmente, aumentar la capacidad del Canal, pudiendo no ser ésta la mejor de las soluciones que el mercado demande.

Es así como la capacidad del Canal en tamaño, servicio y calidad; están cuestionados, desde la perspectiva de la toma de decisiones y la planeación estratégica de los recursos para su explotación, que son dos de las principales herramientas que, al convertirse en fuente de información le dan poder a la Autoridad del Canal con respecto al Gobierno y en mayor medida, con respecto a la sociedad panameña. (Véase imagen 5)

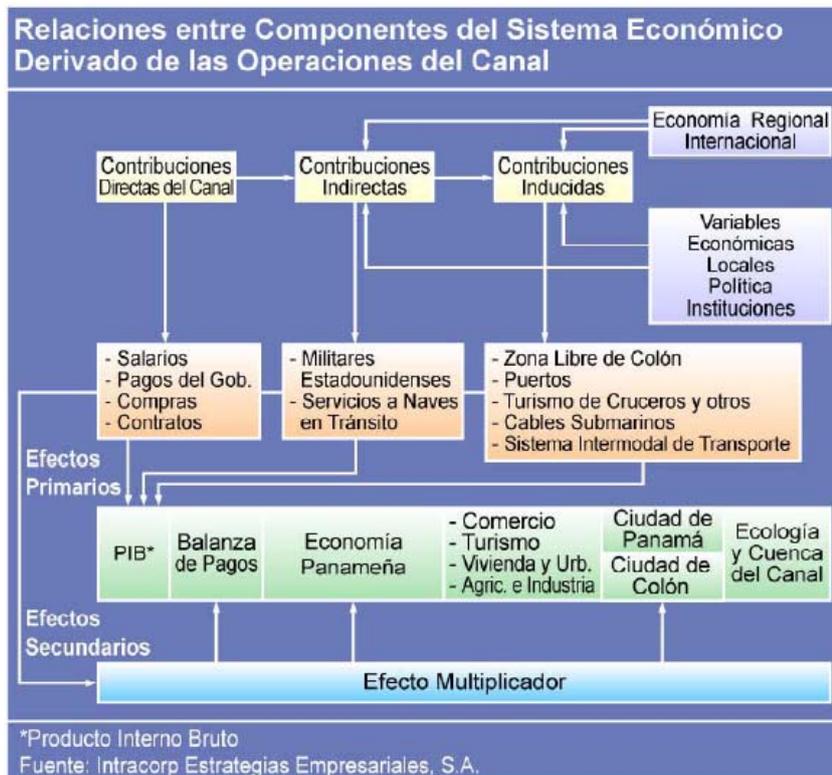
---

<sup>99</sup> Diseño un modelo de simulación de la capacidad del Canal para medir a través de diferentes variables, la demanda.

<sup>100</sup> Consultora que realizó un software específico llamado *Rockwell Software*, a través del cual se median escenarios prospectivos y se analizaba cuáles podían ser los mejores

<sup>101</sup> Consultora que se encargó de hacer los estudios pertinentes referentes a la demanda de agua y el abastecimiento de ella, para tomar acciones referentes a éste problema.

**FIGURA 5 SISTEMA ECONÓMICO DERIVADO DE INGRESOS DEL CANAL**



**Figura 1-2** La gráfica indica el diagrama de relaciones en el sistema económico derivado de la operación del Canal (SEC). No se incluyen las contribuciones adyacentes o las paralelas al Canal.

Fuente: Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá

La temporalidad bajo la cual se rige el Plan Maestro; inició en el 2005 con la finalidad de terminar en el 2025. Ésta estratégicamente pensada para reunir en el presente tiempo, la cantidad monetaria que se requiera para la inversión, debido a que la principal fuente de ingresos es el pago de derechos de cada buque por la ruta.

Bajo el sustento de la Autoridad del Canal de Panamá, éste ambicioso proyecto es finalmente para el beneficio del país y se encuentra:

“diseñado para garantizar la sostenibilidad de la ruta del Canal a largo plazo, la ACP se propone alcanzar dos objetivos fundamentales de mercado: (1)

fortalecer, incrementar y hacer sostenible la posición competitiva de la ruta del Canal y (2) aprovechar la creciente demanda para desarrollar y maximizar el valor de la ruta, incrementando a corto, mediano y largo plazo los beneficios y aportes directos a Panamá.”<sup>102</sup>

La estrategia planteada en el marco del festejo del centenario de la fundación del Canal, resulta ser ambicioso y lleno de una propuesta bien fundamentada resaltando, la construcción del tercer juego de esclusas para barcos más grandes y otros proyectos que a continuación se mencionan a beneficio del lector.

En este sentido, el Plan Maestro, se justifica mediante:

“Es abundante en opciones y fases, y los programas de inversión y construcción se plantean en forma conceptual y de factibilidad, abiertos a las consideraciones de alternativas que deberán ser decididas en su etapa de diseño final según la tecnología más apropiada. Se ha planteado con gran flexibilidad para responder en forma ágil y directa a los requerimientos de Panamá, subordinado al comportamiento de la demanda, la competencia y de los avances tecnológicos.”<sup>103</sup>

Cabe aclarar que constitucionalmente; la Autoridad del Canal de Panamá esta facultada para tomar decisiones sobre los planes y proyectos de mejoras, ampliación o adquisiciones necesarias, siendo éstas tomadas como patrimonio propio del órgano rector<sup>104</sup>. De la misma manera en la Ley Orgánica, delimita éste patrimonio en su artículo número 33.

En el siguiente cuadro (2.10) se explica de manera concreta los principales proyectos que conforman el presente Plan Maestro; ya que durante la realización de ellos, se puede generar la solución pronta de algún elemento no expuesto aún.

---

<sup>102</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 7 de julio del 2006; capítulo 4, página 50

<sup>103</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 7 de julio del 2006, capítulo 2, página 1

<sup>104</sup> Véase artículo 310 de la Constitución Política de la República de Panamá.

**CUADRO 2.10. Plan Maestro de la ACP**

PROYECTO	
Maximización de la utilización nocturna de las esclusas	Mejora del sistema de iluminación en las esclusas
Maximizar utilización de las esclusas del pacífico	Enderezamiento y ensanche del Corte Culebra; y Estaciones de Amarre al norte de las esclusas de Pedro Miguel.
Mejora a equipos y sistemas operativos	Sistema de carrusel en las esclusas de Gatún; mejorar a la flota de remolcadores; Sistema mejorado de programación de buques.
Mejorar la seguridad y el nivel de servicio del Canal	Aumento de calado máximo, Profundización de las entradas del Atlántico y el Pacífico; Profundización de los Cauces de navegación; y el Programa de mitigación crecida del Lago Gatún
Rendimiento hídrico y confiabilidad de calado	Mejorar fuentes de alimentación de agua dulce al canal y a la población; generación de energía, hacer frente a cambios climáticos;
Infraestructura del Tercer juego de Esclusas <sup>105</sup> (en cada océano)	nuevas esclusas; tinas de reutilización de agua, Cauces de acceso para las nuevas esclusas, mejorar cauces de navegación existente y suministro de agua

Cuadro elaboración propia con base en información del Plan Maestro de la ACP

Los requerimientos que se especifican en el cuadro 2.10 arrojan una serie de números estimados, que no serán incluidos en la presente tesis, debido a que solo se encuentran bajo un costo estimado en el Plan Maestro.

Aún cuando se estima resolverlos de acuerdo a las necesidades y capacidades; los costos pueden llegar a ser más elevados de lo previsto, o en su mejor caso, el costo puede ser por debajo del ya estimado; lo cual resulta difícil a consecuencia de que en el 2007 la crisis hipotecaria estadounidense puede tener ciertas repercusiones en el comercio internacional y más específicamente en el paso de buques por el Canal.

El financiamiento de los proyectos es una situación no aclarada, en un principio, pues con el presente análisis podemos estimar que las propuestas del Plan Maestro, no se realizarán por medio únicamente de los peajes; sino, aunado a

---

<sup>105</sup> El proyecto del tercer juego de esclusas o de ampliación del canal; es detallado en el capítulo primero de la presente tesis.

esto; con ingreso de los demás derechos que recaude la ACP en los diferentes servicios que ofrece y que ya han sido especificados en éste capítulo

El Plan Maestro es entonces, una justificación de que se usarán los ingresos que se reciben por parte del conglomerado de servicios que se recaudan en las diferentes zonas de influencia de la Autoridad del Canal de Panamá; como lo es: las cuencas hidrográficas; lagos, puertos, el sistema de esclusas; así como los recursos materiales y los edificios destinados a las actividades de ésta.

La claridad del presente proyecto resulta muy general y requiere por tanto ser adecuada a la realidad del momento en que se comience a realizar cada uno de los proyectos estipulados en el documento.

“El Plan Maestro debe leerse y entenderse como un documento vivo, de referencia para la gestión administrativa, sendo un planteamiento general de dirección, lineamiento y maniobras”<sup>106</sup>.

El principal de ellos, es el de la aplicación del Canal de Panamá con el Tercer Juego de esclusas, que ha sido descrito en el primer capítulo y seguirá analizándose en la presente tesis.

#### 2.4. EL PROYECTO DEL TERCER JUEGO DE ESCLUSAS Y LA DEBIL TRANSPARENCIA SOBRE EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN.

La ampliación del Canal de Panamá, que se ofrece como nueva alternativa para el comercio internacional no es un tema nuevo; por el contrario, la idea de ampliarlo se estudió incluso cuando la administración del Canal se encontraba en manos de Estados Unidos.

---

<sup>106</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 7 julio del 2006, capítulo 2, página 1

Lo anterior, por que buscaba sacar el mayor provecho posible del recurso geopolítico del Canal y el constante incremento del tráfico marítimo como consecuencia del negocio del paso de mercancías y paso de buques de guerra.

En un principio, Estados Unidos comenzó las excavaciones en la década de los cuarenta, pero las tuvo que interrumpir debido a que, los militares y la marina de guerra que estaba empleando en el Canal, se requería para labores de la Segunda Guerra Mundial en Europa. En éste contexto cabe mencionar que el capricho de construir un Canal al nivel del mar seguía rodando por la mente de los principales ingenieros y expertos estadounidenses, como una convicción.

Posteriormente, conforme a las experiencias que se tuvieron cuando se construyo el Canal, los estudios fueron realizados más exhaustivamente con el fin de encontrar la manera más viable de incrementar la capacidad mediante un tercer juego de esclusas. Los presentes estudios recibieron el nombre de “*Estudios Tripartitos*” por el hecho de ser realizados en conjunto por: Japón, Estados Unidos y Panamá.

Posterior a los antecedentes ya mencionados:

“el Canal comenzó a explorar, a partir del año fiscal 2000, alternativas de ampliación, modernización y crecimiento en respuesta a los cambios que se palpaban en el entorno competitivo y de mercado del Canal”<sup>107</sup>

Desde la visión de la Autoridad del Canal de Panamá, la ampliación del Canal, es entonces, la solución al crecimiento de las necesidades que el desarrollo de Panamá requiere y también la respuesta del órgano gestor del Canal de Panamá para generar más ingresos, de acuerdo a la política empresarial que la define.

---

<sup>107</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 7 de julio de 2006, Capítulo 2, Página 7

#### 2.4.1. Los Objetivos de la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá.

Los objetivos que persigue un proyecto tan ambicioso; responden a la perspectiva del grupo social que los desarrolle, pues es una decisión importante.

Por parte del Gobierno panameño se sabe que la ampliación generará más ingresos a largo plazo para el erario público, lo que se traduce en mayor capacidad de gasto; de igual manera la generación de empleos es un tema que quedará solucionado por el tiempo que las obras de construcción duren.

En visión política, el Canal de Panamá siempre se ha mostrado como una pieza clave que define la identidad panameña e incluso a partir del año dos mil, ha sido una muestra de soberanía al interior y al exterior. Por tanto, el éxito de una obra tan importante se traduciría en un reconocimiento por una gestión clara e incluso la planeación de una de las obras más importantes del siglo.

Por parte de la Autoridad del Canal de Panamá, los objetivos perseguidos van a responder a fin de que la empresa siga teniendo niveles de competitividad y de generación de recursos financieros que produce por los diferentes servicios que puede ofrecer.

Aunado a lo anterior; los objetivos de la Autoridad del Canal de Panamá, se encuentran referidos en la Propuesta de Ampliación que aquí se analiza y pretenden sustentar la política empresarial bajo la cual se tomó la decisión pertinente en el beneficio que ésta puede generar para el desarrollo de Panamá.

De acuerdo a la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá:

“Los objetivos de la ampliación del Canal son: (1) hacer crecientes y sostenibles a largo plazo los aportes a la sociedad panameña, a través de los pagos que el Canal hace al Tesoro Nacional; (2) mantener tanto la competitividad del Canal como el valor de la ruta marítima de Panamá para la economía nacional; (3) aumentar la capacidad del Canal para captar la

creciente demanda de tonelaje con niveles de servicio apropiados para cada segmento de mercado y (4) hacer que el Canal sea más productivo, seguro y eficiente.”<sup>108</sup>

De los objetivos anteriores, podemos encontrar los principales temas que se pretende resolver con la construcción del tercer juego de esclusas:

- Aportaciones al erario público
- Beneficios a la sociedad panameña
- Importancia de la ruta.
- Hacer frente a la demanda de tránsito
- Incremento de segmentos del mercado en que participa la ACP.
- Productividad
- Seguridad.
- Eficiencia.

De acuerdo a los anterior; el principal sustento que persigue la propuesta es la oportunidad de poder aportar al erario público una cantidad anual creciente; en beneficio de la sociedad panameña. En este caso, se debe recordar que la aportación del Canal al erario público va a depender de cada tonelada que cruce lo cual, puede ser creciente, pero siempre estará delimitada por la demanda de las navieras y operadores de transporte que requieran del cruce de mercancías.

El segundo objetivo que podemos ver, es el de los beneficios sociales, los cuales son traducidos en la cantidad de recursos que son aportados por la Autoridad del Canal; en función de los aportes de la ACP. Lo cual no esta referido en cifras y por tanto puede generar exceso de expectativas por parte de los panameños.

---

<sup>108</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Aspectos Relevantes del Proyecto de Tercer Juego de Esclusas, Panamá 24 de abril del 2006, Página 1.

De la misma manera, este puede ser un objetivo para convencer en un principio al Gobierno y posteriormente a la sociedad panameña; sin embargo el gasto de esos recursos no siempre es destinado a un egreso para las mejoras de las comunidades o inversiones que se puedan cosechar en beneficios económicos familiares. Pues de acuerdo a la realidad panameña, la inversión en los diferentes distritos va determinada a la importancia en generación de recursos para el gobierno, lo que refleja entonces, polaridad socioeconómica en Panamá.

El tercer objetivo a que se refiere en la propuesta, es hacer frente a la creciente demanda de buques más grandes, pues de ésta manera se pueden obtener mayores recursos. Sin embargo, de acuerdo a las tarifas del canal, lo importante es el peso de la mercancía que cruza.

Al tiempo que; se espera que la importancia de la ruta comercial se incremente a manera de que sean mayores las navieras que demanden los servicios de cruce que se ofrecen y que dentro de éstas navieras existan las que manejan buques de medida *POSPANAMAX*.

También se especifica que es necesario hacer frente a la demanda de buques; sin embargo, la demanda puede confundirse con las enormes colas de barcos que esperan cruzar todos los días, ésta espera es producto de que tienen que seguirse una agenda de barcos pre-establecida y dar servicio a los demás barcos que quieran cruzar.

Recordemos que se tiene especificado un número diario de cruces, a los cuales es necesario que se muevan grúas remolque, ferrocarriles y otros servicios, más el tiempo de llenado y vaciado de las esclusas ya existentes. Bajo este supuesto, el nuevo complejo de esclusas puede realizar lo mismo que los anteriores; llevar una agenda del paso de barcos y por tanto siempre habrá una cola de barcos, ahora más grandes; esperando cruzar.

Llegar a más segmentos de mercado es otro de los objetivos que se pretenden con la construcción del tercer juego de esclusas; sin embargo, cabe aclarar que estos segmentos de mercado no son nuevos; pues se especifica otorgar los mismos servicios que ya se otorgan a barcos Panamax pero ahora para barcos PosPanamax que recordemos son de tamaño más grande que los actuales, por consiguiente, se podrá incrementar la oferta de servicios que las naves más grandes requieren explotando a la vía marítima.

Cabe destacar que la vía marítima por si sola es de fácil explotación y la demanda que presenta se ve favorecida por la necesidad de paso de las mercancías; sin embargo la importancia de la zona es difícil que disminuya pues existen dos factores importantes que han determinado al canal como una zona de explotación desde hace casi cien años; estas son: la situación geográfica y la oferta de la única vía marítima de Centroamérica.

Otro de los objetivos que se presenta en la propuesta de ampliación; es la productividad del Canal de Panamá; este concepto está interrelacionado a la oferta de mayores servicios y productos que se puede ofrecer con un Canal de dimensiones más grandes.

La Seguridad del Canal de Panamá es cuestión exclusiva de la Autoridad del Canal de Panamá y no solo se refiere a la seguridad contra algún tipo de robo o secuestro de las embarcaciones; en éste caso también se refiere, a la seguridad de brindar un servicio de paso sin que el buque pueda sufrir alguna daño o percance por las características del terreno submarino, por tanto es necesario asegurar la visión por medio de alumbrado, remolques, entre otros servicios ya expuestos en la tesis.

La eficiencia, es el último objetivo importante. Obsérvese que, la Autoridad del Canal de Panamá muestre capacidad en la solución a los problemas que se puedan presentar a los buques; como es el caso de cumplir con la agenda de

paso de buques y también con la oferta de los servicios que los barcos requieran en tiempo real; es decir, la pronta solución a las necesidades de los clientes.

Por tanto, la ampliación se encuentra bien cimentada en objetivos claros y precisos para el mejoramiento del Canal, sin embargo, el hecho de cumplir con estos, no significa que se solucionen todos los problemas que pueden presentarse para Panamá, como el endeudamiento de patrimonio de la Autoridad del Canal, la distribución polarizada de los recursos aportados al erario público y la credibilidad por parte de los panameños en la institución internacional más importante de éste país.

#### 2.4.2. Fundamentos para la viabilidad del Proyecto.

De acuerdo al Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá; la propuesta del tercer juego de esclusas es el más viable y responde a las necesidades que el mercado de paso<sup>109</sup> requiere en muchos años. En comparación de otros tipos de esclusas; la obra parece adaptarse de la mejor manera.

Con base en la justificación de la Autoridad del Canal de Panamá, encontramos que:

“El canal es la principal actividad económica del país, y su ampliación constituye un paso fundamental para el continuo desarrollo del conglomerado de servicios de Panamá, que aprovecha la posición geográfica del istmo y que ha convertido a Panamá en un centro mundial de enlace de comercio, transporte y logística.”<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Para efectos de ésta tesis, se define el “mercado de paso” como la demanda de barcos, navieras y empresas transportistas que demandan los servicios del Canal de Panamá

<sup>110</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de abril de 2006, página 2

Sin embargo, de acuerdo a la cita anterior, queda en cuestión el hecho de que el Canal de Panamá pueda ser la actividad más importante del Estado panameño, al tiempo que aporta al erario público, sólo el 7% del PIB en el 2005<sup>111</sup>.

También, se puede cotejar la importancia que el Canal tiene en la economía panameña; por tanto es necesario otorgar la calificación de riesgosa en caso de que no se maneje de la mejor manera; o los costos se conviertan en mayores o excesivos para la ACP y por consiguiente para la nación.

La principal vertiente que se ha manejado por parte de la ACP, para la aceptación de la propuesta es la siguiente:

“Con suficiente capacidad, el Canal fortalecerá su posición competitiva y la de Panamá como centro de enlace hemisférico de transporte, trasbordo y logística. Actualmente el 60% de los buques que recalán en puertos panameños transitan por el Canal, lo que resalta la importancia del Canal como impulsor de la actividad portuaria del istmo”<sup>112</sup>

Por tanto, el margen de riesgo puede ser menor; ya que el patrimonio de la ACP va a diversificar la inyección de capital para la realización del proyecto a través de su amplio mercado.

Sin embargo, la ampliación del Canal, de acuerdo a la propuesta de ampliación, es determinada por diferentes factores, el principal es la demanda de transportación de carga de contenedores:

“Los impulsores del crecimiento de la carga contenerizada son: (1) el crecimiento del comercio mundial; (2) el crecimiento de la carga contenerizada como porcentaje del comercio mundial; (3) la reubicación de

---

<sup>111</sup> Véase apartado 2.1.2 de la presente tesis.

<sup>112</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de abril de 2006, página 30

fabricación al noroeste de Asia, especialmente China y (4) el crecimiento de la demanda regional e intrarregional”<sup>113</sup>

Los *POSTPANAMAX* son en su mayoría barcos portacontenedores, que por sus capacidades volumétricas permiten el transporte de mercancías, por arriba del actual Panamax lo que permite un ahorro considerable en costo y combustibles.

La importancia de atraer este mercado puede ser una de las opciones más viables para la Autoridad del Canal de Panamá, porque se tiene la oportunidad de:

“(1) ser más rentable al manejar mayor volumen de carga con relativamente menos buques, (2) ser más eficiente y flexible en el manejo de su mezcla de buques, (3) fortalecer su posición competitiva al eliminar las restricciones que le impone actualmente la ruta por Panamá a la industria marítima y (4) permitir el tránsito de los buques más eficientes para cada ruta.”<sup>114</sup>

Se muestra entonces, que el beneficio de incrementar el mercado es la principal detonante para que el canal pueda emplearse mejor y ser explotado de la optimización a fin de impulsar desarrollo económico de la zona:

“El Canal con capacidad para el tránsito de buques de mayor tamaño logrará: (1) aumentar la intensidad y frecuencia del tráfico por el istmo, (2) ampliar la gama y ámbito del comercio que cruza por el Canal, (3) multiplicar sustancialmente el potencial de conectividad del istmo panameño, e (4) intensificar la posibilidad de que Panamá crezca como centro de transporte, trasbordo y logística transcontinental”<sup>115</sup>

Queda claro que la ACP maneja sumas muy elevadas de dinero y esta conciente de la importancia del buen manejo de los recursos, de donde se paga investigación, se invierte en la modernización, se aporta al erario público, se

---

<sup>113</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 29

<sup>114</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 34

<sup>115</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 35

mantiene una planta de trabajadores y aparte se puede financiar un proyecto ambicioso de ampliación del Canal.

“Para el ejercicio fiscal de 2006, se aprobó el mayor presupuesto con que ha contado el Canal en toda su historia: 1 939 millones de dólares. De esa suma, 1 275,2 millones corresponden a ingresos corrientes generados por el funcionamiento del canal. En el renglón de gastos, 457 millones corresponden a gastos de funcionamiento y 198,7 millones a inversiones. La ACP entregó directamente al erario público, en 2006, 455 millones de dólares en utilidades.”<sup>116</sup>

Del mismo modo, el 24 de abril de 2006, se publicó la más importante y esperada propuesta de ampliación. De acuerdo a la Autoridad del Canal de Panamá se espera que para el año 2012 el comercio haya crecido lo suficiente, como para dejar al Canal de lado de la competencia internacional de las rutas de paso de mercancías; sin embargo existen quienes se oponen a lo anterior y afirman que esto no será así, como es el caso del panameño Olmedo Beluche, un reconocido Profesor de Sociología de la Universidad del Panamá que afirma lo siguiente:

“el canal se esta haciendo obsoleto. Esta es la mentira más grande, pues hoy pueden transitarlo el 92% de los barcos que navegan por el mundo y pasa por él sin problemas el 5% del comercio mundial. Esto seguirá así mientras tengamos peajes atractivos y el Canal funcione. Además, el Canal ésta ahora al 80-85% de su capacidad, ya que los buques Panamax no pueden transitar de noche por el Corte Culebra (la parte más estrecha) lo cual se subsanará en cinco años con la ejecución del Plan Maestro.”<sup>117</sup>

Resulta cuestionable la presente afirmación, debido a que podemos observar que en el 2007, se comienzan a dar las bases para una crisis mundial, que terminará

---

<sup>116</sup> Olmedo Beluche “El Canal de Panamá: esperanza frustrada” en Revista Contexto Latinoamericano, no. 2 enero-marzo del 2007 página 146

<sup>117</sup> Olmedo Beluche “El Canal de Panamá: esperanza frustrada” en Revista Contexto Latinoamericano, no.2 enero-marzo de 2007, página 149

por afectar directa o indirectamente; la entrada de mercancías a muchos países por la pérdida de mercado que esto puede generar.

De la misma manera; se ha cuestionado la importancia que tiene en la industria de la Construcción y en la banca privada de desarrollo el Administrador del Cana; en palabras de Olmedo Beluche:

“las esperanzas de un futuro mejor, gracias a un Canal panameño, administrado por nacionales, cuyos ingresos debieran servir para saldar la enorme <<deuda social>>, se han desvanecido. Empieza a imperar la frustración y crecen las críticas a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y a la gestión de su administrador, el magnate de la construcción y accionista del principal banco de capital nacional, Alberto Alemán Zubieta.”<sup>118</sup>

Cabe cuestionar entonces que tan viable puede ser la decisión de una de las obras más importantes para Panamá sin embargo, es coherente que el tercer juego de esclusas funcionando puede generar más ganancias y finalmente explotar debidamente la vía acuática; pero también puede resultar entonces algo prematuro y una decisión compleja.

“Para el Administrador del Canal, Alberto Alemán Zubieta, la expansión de esta vía marítima es urgente para el comercio mundial y para Panamá”<sup>119</sup>

Si bien la Constitución Política de Panamá establece que para ser presentada la propuesta de ampliación, es necesaria una revisión anterior por el Gobierno panameño; también es cierto que ésta propuesta, presenta una serie de elementos políticos, con el fin de convencer a la sociedad para que emitan su voto.

---

<sup>118</sup> Olmedo Beluche “El Canal de Panamá: esperanza frustrada” en Revista Contexto Latinoamericano, no.2 enero-marzo de 2007, página 143

<sup>119</sup> BBC Mundo, Carlos Christian Sánchez, domingo 22 de abril del 2006, “Canal de Panamá a referendo”

“El 24 de abril del 2006, en una ceremonia que contó con la participación del presidente de la República, Martín Torrijos, su gabinete, la junta directiva y el administrador de la ACP, así como unos 2 000 invitados en cadena nacional de televisión, el gobierno anunció que avalaba una propuesta de ampliación del Canal de Panamá mediante la construcción de un tercer juego de esclusas. Se anunció que la obra costaría US\$ 5 250 millones, se construiría en siete años, utilizando tecnología de punta y empleando un promedio anual de 3 000 empleados”<sup>120</sup>

En la misma propuesta de ampliación, se especifica la prospectiva que se puede encontrar en caso de que la ampliación no sea aceptada por parte de los panameños:

“Al haber alcanzado su máxima capacidad no significa que por el Canal no podrán transitar los buques. Significa que se estancará la capacidad de crecer del Canal”<sup>121</sup>

Al mismo tiempo que:

“si Panamá decide no ampliar el Canal, la reacción más probable de sus usuarios será la de desarrollar rutas alternas y planificar su flota con buques apropiados para circunvalar a un Canal que funcionará indefinidamente a su máxima capacidad y limitado a buques Panamax. Mientras tanto, el comercio mundial continuará creciendo y los competidores del Canal seguirán desarrollando capacidad adicional”<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Gandásegui, Marco A. hijo; “Ampliación del Canal de Panamá pasa prueba de referéndum a pesar de los riesgos” en Contexto Latinoamericano, no2 enero-marzo del 2007, página 155

<sup>121</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de abril de 2006, página 43

<sup>122</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de abril de 2006, página 44.

De acuerdo a las palabras de Nils Castro<sup>123</sup>, se apoya al proyecto internacional, entendiendo que de hacerlo comenzará a inyectarse capital para que el PIB mantenga su rango medio desde que la ACP administra el recurso geoestratégico:

“Panamá es un país que últimamente ha registrado un crecimiento del PIB que pasa del 7% anual, y donde ahora este proyecto agregará una inyección superior a los 5 000 millones de dólares, aparte de la proxima construcción del megapuerto del Pacífico, las inversiones conexas a ambas obras y otros proyectos de infraestructura. En tales circunstancias, en vísperas del referéndum no pocos observadores foráneos se preguntaban por que podía haber personas y grupos políticos que se opusieran a la ampliación del Canal.”<sup>124</sup>

De cualquier manera, la Propuesta puede ser rechazada por los panameños, toda vez que en ellos esta la ultima palabra acerca del manejo de los recursos, exclusivamente en materia de ampliación del tercer juego de esclusas:

“El artículo 325 de la Constitución Política de Panamá, reformado por el artículo 65 del Acto Legislativo No.1 de 27 de julio de 2004, establece que cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas que proponga la ACP, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o pertenecientes a otro Estado o Estados, deberá ser primero aprobada por el Órgano Ejecutivo. Después, esta propuesta será sometida al Órgano Legislativo para su aprobación o rechazo. Finalmente, la propuesta se presentará al pueblo panameño para su aprobación o rechazo mediante un referéndum.”<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Secretario de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Democrático de Panamá; actualente se desempeña también como asesor del Canciller de Panamá y Embajador Alterno ante la ONU con sede en Panamá.

<sup>124</sup> Castro, Nils; “Panamá tomó la decisión” en Revista Contexto Latinoamericano; no.2, enero-marzo 2007, página 167.

<sup>125</sup> ACP, Plan Maestro del Canal de Panamá, Capítulo 1, Página 23

### 2.4.3. El Referéndum y la decisión de ampliar el Canal.

El 22 de octubre del 2006, se realizó el referéndum correspondiente a la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal; que finalmente fue aprobado por la mayoría de las votaciones a favor.

Sin embargo, a pesar de llevarse el proceso tal como la Constitución lo estipula, el Proyecto de Ampliación no despertó el interés de los nacionales panameños por emitir su voto; ya que el 60% de los panameños inscritos en el padrón electoral se abstuvo de ejercer su derecho.

De acuerdo a la población electoral que se presentaba en el 2006, Panamá contaba con 2,132,842 ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de los cuales solo emitieron su voto el 43.3%, es decir, 924,029 ciudadanos. Véase el cuadro (2.11):

**CUADRO 2.11 RESULTADOS OFICIALES DEL REFERENÚM.**  
**22 de octubre de 2006**

TOTAL	2,132,842
Sí	705,284
No	201,105
Blanco	9,967
Nulos	7,673
Abstención	1,208,813

Fuente: elaboración propia del Tribunal Electoral de Panamá

De acuerdo al sistema de votaciones y a los resultados que se obtuvieron de ellos, existe un débil apoyo por parte de la sociedad, en la que una minoría del padrón electoral apoyo al proyecto con su voto.

En información más detallada, podemos encontrar la participación que se ha referido conforme al seguimiento y conclusión de las elecciones en el cuadro 2.12:

**CUADRO 2.12 PARTICIPACIÓN DEL ELECTORADO POR PROVINCIAS  
(habitantes por provincia)**

<b>Provincia</b>	<b>Padrón electoral</b>	<b>Participantes 22 octubre</b>	<b>Sí</b>
Bocas del Toro	61,720	23,503	17,604
Coclé	149,635	69,839	54,049
Colón	149,488	52,411	41,034
Chiriquí	274,766	119,442	99,618
Darién	32,006	11,219	8,857
Herrera	83,557	41,315	31,631
Los Santos	71,422	36,020	26,557
Panamá	1,038,480	454,315	346,896
Veraguas	159,879	77,013	54,537
Comarca Cuna Yala	21,177	10,299	7,171
Comarca Ngöbe Buglé	90,712	28,653	17,330

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá

De acuerdo a los datos obtenidos por parte del Tribunal Electoral; Panamá fue la provincia que mostró más interés en la participación de la toma de decisiones, siendo ésta la más beneficiada por dicha obra.

“Durante el referéndum del domingo 22 de octubre, se hicieron denuncias contra los abusos cometidos por los grupos gubernamentales que promovían la aprobación de la propuesta de ampliación del Canal. En todos los centros de votación, grupos entrenados tomaban los locales, tanto adentro como afuera, para garantizar el control de los movimientos de los ciudadanos. Las autoridades encargadas de hacer cumplir los reglamentos, así como la Fuerza Pública (Policía Nacional), no intervinieron, a pesar de las protestas de quienes se sentían amedrentados por los abusos”<sup>126</sup>

Aunado a lo anterior, existió fuerte participación de figuras públicas, una de ellas, el Presidente Martín Torrijos, quien no solo presentó el proyecto ante la sociedad panameña, sino también, participó en la emisión de su derecho al voto:

<sup>126</sup> Gandásegui, Marco A, “Ampliación del Canal de Panamá pasa prueba de referéndum a pesar de los riesgos” en Revista Contexto Latinoamericano, No. 2, enero-marzo de 2007, página 153-154

“La jornada de votación transcurrió en calma, y el presidente Martín Torrijos - quien está a favor de la modernización del canal- dijo en el momento de sufragar que "ésta es probablemente la decisión más importante de esta generación"<sup>127</sup>

Con lo anterior podemos ver que no existe una legitimidad del pueblo, sin embargo, el compromiso fue tomado por unos cuantos y ahora Panamá se encuentra frente a uno de los proyectos más importantes en su historia independiente.

Sin embargo, la debilidad que refleja, por un lado; la participación ciudadana pone en tela de juicio el sentido de pertenencia que la sociedad tiene con respecto a las actividades propias del Canal; pero también, la posible debilidad en la información sustancial del Canal como lo son las consecuencias económicas que de esto pudiera derivar.

---

<sup>127</sup> Sabrina Bacal, “Panamá aprobó ampliación del canal”, BBC Mundial, Panamá, 23 de octubre del 2006

### **CAPITULO 3**

## **LAS POLÍTICAS PARA LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ Y LA PARTICIPACIÓN DE DIFERENTES ACTORES NACIONALES E INTERNACIONALES.**

### **3.1. PROPUESTA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ PARA LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ.**

Derivado de la publicación de la propuesta de ampliación de Canal de Panamá el 24 de abril del 2006; el tema se ha convertido en un foco de atención, no solo por parte de la sociedad panameña, quien tiene el poder de decidir el futuro del Canal; sino también, por un grupo de expertos nacionales e internacionales del sector público y privado.

El interés generado no surge únicamente por lo ambicioso del proyecto o la asesoría que se requiera para su ejecución; sino también porque la historia del Canal se vincula a la de Panamá en cuanto a país; lo que pone en evidencia la viabilidad del Canal y la capacidad del país istmeño en la administración y ejecución de proyectos de alto impacto económico y social.

En consecuencia, la Autoridad del Canal de Panamá; se asesoró con diferentes expertos nacionales e internacionales, para el diseño y la viabilidad del proyecto, así como costos por la construcción del tercer juego de esclusas y la ampliación del Canal.

“el estimado de costos y el cronograma de ejecución fueron desarrollados por la ACP, asesorado por consultores especializados en estimación de costos de Parsons Brinkerhoff Internacional y por expertos en construcción de Montgomery Watson Harza y de Clair Murdock Consultants y revisado, a su vez, por un comité técnico especial asesorado por expertos de Arizona State University, University of California y University of Colorado”<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, página 9

Queda claro que los estudios referidos anteriormente, fueron realizados antes de que la ACP realizara tanto el estimado de costos, como el cronograma; pues estos estudios son los principales pilares bajo los cuales se sustenta el proyecto de ampliación.

Los tres principales ejes bajo los cuales se ha realizado la propuesta responden, de igual manera, a tres principales elementos que fueron estudiados y que se garantiza por la ACP que han sido detalladamente evaluados, los cuales son:

Primero el “diseño conceptual de las esclusas y los cauces de navegación, el cual tiene un nivel de detalle significativo. Segundo, este diseño conceptual fue analizado minuciosamente desde el punto de vista de la factibilidad de su construcción para determinar la secuencia y la interdependencia de las actividades y para estimar, con alto nivel de confianza, los requerimientos de mano de obra, equipos, insumos, energía, administración, pruebas y materiales, entre los elementos más relevantes. Tercero, el estimado de costos se complementó utilizando un avanzado modelo de análisis de riesgos, mediante el cual se evaluaron y ponderaron los factores de incertidumbre e imprevistos, su probabilidad de ocurrencia durante la ejecución del proyecto y sus posibles impactos”<sup>129</sup>

De acuerdo a lo anterior, puede observarse que en las distintas fases o elementos que constituyen el proyecto de ampliación del Canal de Panamá como ya se abordó en capítulos anteriores, como el diseño y viabilidad del proyecto e insumos en la obra; y de la misma manera, se desarrolla en el presente capítulo.

Por tanto, sostener la viabilidad del proyecto representa una fuerte responsabilidad, pues se entiende que existen diferentes factores a estudiar que pueden hacer poco precisa la estimación a ocho años en los que se llevará la obra; entonces, resulta necesario que dichos estudios se realicen mediante una

---

<sup>129</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, página 10

fluctuación de precios, que responda a las proyecciones financieras del momento y que pueden generar un rango de imprecisión y posibles errores futuros.

De acuerdo con las afirmaciones que ya realizó la Autoridad del Canal de Panamá y el Presidente Martín Torrijos el pasado 24 de abril de 2006, la estimación de costos que se publicó conforme a los estudios contratados, toma en cuenta elementos clave que pueden aumentar o muy extrañamente disminuir ese estimado final de costo.

El costo referido, toma en cuenta posibles aumentos en mano de obra, materiales, equipos, insumos, fluctuaciones de precios (cemento, agregados, acero, combustibles y lubricantes, entre otros), posibles atrasos, cambio en las cantidades, productividad (equipos, mano de obras, fenómeno climatológicos, cambios en el diseño).

Lo anterior, lo establece la ACP dentro de la propuesta a través de la siguiente cita:

“Este estimado incluye los costos directos e indirectos de diseño, administración, construcción, pruebas, mitigación ambiental y puesta en marcha. Además, este costo incluye contingencias suficientes para cubrir riesgos e imprevistos tales, como los que pudiesen ser causados por eventos fortuitos, cambios en el diseño, alzas de precios, y posibles demoras, entre otros.”<sup>130</sup>

En un proyecto de tal magnitud, es necesario tener en cuenta que el movimiento de capital puede resultar riesgoso, aunado a una sujeción de precios actuales y posibles incrementos que puedan generarse; derivado de la Inflación.

---

<sup>130</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, página 10

Para efectos de éste trabajo, tomaremos el término inflación, como: “Un proceso en el cual el nivel de precios aumenta a través del tiempo”<sup>131</sup> de manera tal que, los precios de los suministros suben, debido, principalmente a que existe una circulación de dinero que subestima el costo de tales insumos y como consecuencia el dinero pierda el valor nominal y se reestablece, de acuerdo a la demanda del bien.

Sobre éste punto, la ACP sostiene que el impacto de la inflación ya fue proyectada en las estimaciones de costo que fue publicada el 24 de abril del 2006:

“Finalmente, el costo estimado del proyecto también incluye el efecto de la posible inflación durante el periodo de construcción”<sup>132</sup>

La ACP se ha preocupado por generar la confianza necesaria, no solo para obtener los votos que requiere por parte de los panameños; sino también, para no crear pánico como consecuencia de una vaga estimación de los costos; motivo por el cual podemos ver que la propuesta no resalta aquellos elementos que pueden generar desconfianza hacia la empresa canalera. Como el caso que se ésta abordando de los suministros y el mercado en que se han proyectado que serán adquiridos.

La propuesta que la Autoridad del Canal de Panamá se sustenta en una serie de estudios y necesidades de mercado; que también, es apoyado por el Gobierno del Presidente Torrijos, en él que se supone ya fue estudiada detalladamente y del que se obtendrá finalmente, las bases para la credibilidad de los panameños.

En ese contexto, debe entenderse la importancia de obtener la confianza que se requiere la ACP no solo para las votaciones, sino también para todo el proceso en

---

<sup>131</sup> Véase glosario de Parkin, Michael; Microeconomía, Ed. Pearson Educación, México 2001.

<sup>132</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, página 11

el que se llevarán a cabo, los proyectos que la Propuesta de Ampliación dispone sobre la viabilidad, costo y operabilidad del mismo.

“Debido al alto nivel de rigurosidad y detalle con el que se ha realizado el análisis de costo, el mismo tiene un alto grado de confiabilidad. Al incluir contingencias suficientes y apropiadas para compensar los posibles riesgos, incertidumbre e imprevistos, el estimado es sólido y confiable y, por ende, existe una muy alta probabilidad de que la construcción de la obra sea realizada por este monto o menos.”<sup>133</sup>

Derivado de éste ejercicio las empresas internacionales de consultoría llegaron a la conclusión de un costo total de la obra por un monto de 5,250 millones de dólares.

En este sentido, la Autoridad del Canal de Panamá apostó a generar un proyecto viable en términos de costos y operación apoyándose en los estudios de las empresas antes citadas, de amplio reconocimiento internacional y que al mismo tiempo provocaría el interés del país centroamericano.

La confianza del pueblo panameño sobre la propuesta depende de diferentes factores, sin lugar a duda, uno de los más importantes es el relativo a la forma de financiamiento de la obra y sus consecuencias en la soberanía del país.

La ACP ha señalado que el proyecto de ampliación es autofinanciable con base en el pago de derechos de paso; del uso de instalaciones de la ACP y de los servicios que ofrece. De cualquier manera, algunos sectores de la sociedad dudan de la capacidad financiera de la ACP para cubrir una de las etapas más complejas relativa a adquisiciones y que abarca del del 2009 al 2011.

---

<sup>133</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, página 12

“El tercer juego de esclusas es un proyecto autofinanciable y su financiamiento estará jurídicamente separado del financiamiento del Gobierno Nacional. El Estado no garantizará ni avalará los préstamos que contrate la ACP para la construcción de la obra. Con un aumento de peajes de 3.5% anual promedio por veinte años y de acuerdo a la proyección más probable de tráfico y al calendario programado de construcción, se requerirían aproximadamente B/.2,300 millones de financiamiento externo principalmente de carácter interino para sufragar, entre el 2009 y el 2011, los picos de mayor intensidad en la construcción. Con los flujos generados por el Canal ampliado los costos de inversión se recuperan en menos de diez años y el financiamiento se podría repagar en aproximadamente ocho años”<sup>134</sup>

De cualquier manera es incierto, si la ACP como órgano independiente sujeto a crédito, comprometerá para tal efecto, algún bien de los que administra, que finalmente, son parte del patrimonio panameño.

La importancia de la ruta puede generar la confianza que la sociedad panameña y la misma ACP requieren para tomar la responsabilidad referente a llevar a cabo de la mejor manera dicho proyecto que bien participará como una nueva opción para las diferentes empresas transportadoras y navieras.

Conforme a la ACP se establece que el principal detonante para la ampliación, es el incremento de la demanda de los buques contenedores, pues en los últimos años se ha acrecentado el tráfico no solo por el canal, sino también por otras vías de comunicación a lo que resulta necesario atraer todo ese mercado para beneficio panameño:

“La creciente utilización de buques de contenedores de dimensiones mayores que Panamax ofrece al Canal la oportunidad de: (1) ser más rentable al manejar mayor volumen de carga con relativamente menos buques, (2) ser más eficiente y flexible en el manejo de su mezcla de

---

<sup>134</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, páginas 13 y 14

buques, (3) fortalecer su posición competitiva al eliminar las restricciones que le impone actualmente la ruta por Panamá a la industria marítima y (4) permitir el tránsito de los buques más eficientes para cada ruta<sup>135</sup>

La política financiera propuesta por la ACP, resulta confusa para el pueblo panameño; en virtud de que el paso de buques esta limitado a una lista diaria, generando serios problemas de tráfico en el Canal; además de que el paso de buques más grandes también estará sujeto a la capacidad del nuevo carril que se construya, de acuerdo a la ACP se tienen diferentes ventajas:

“el Canal cobra sus peajes en función de la capacidad de carga de los buques y no por el número de tránsitos, el tener capacidad para buques pospanamax le permitirá al Canal aprovechar para sí las economías de escala (...), ya que un carril pospanamax requiere una menor inversión, menores costos operativos y de mantenimiento y requiere menos agua para satisfacer las necesidades de capacidad del Canal, a la vez que elimina las restricciones que el mismo impone a la industria marítima, agregando valor a la ruta de Panamá y por lo tanto fortaleciendo la capacidad del Canal de establecer peajes más altos<sup>136</sup>

Además del apoyo que la ACP genera a partir de estudios serios de empresas transnacionales; también estaría generándose la idea de un proyecto de desarrollo sostenible toda vez que: “la ACP es signataria del Pacto Global de las Naciones Unidas, y es miembro del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD)<sup>137</sup> por sus siglas en inglés World Business Council for Sustainable Development.

Por lo anterior, se ha calificado la importancia del proyecto, que a pesar de tener un precio de accesible financiación, va a explotar de manera responsable las capacidades de la geografía y los recursos que Panamá posee.

---

<sup>135</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 34

<sup>136</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 35

<sup>137</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 53

“El tercer juego de esclusas, además de ser técnicamente viable y ambientalmente responsable, es financieramente rentable”<sup>138</sup>

Por tanto, si la ACP lleva a cabo y al pie de la letra, la política financiera que ha planteado, entonces los beneficios económicos que se recauden posteriores a la terminación de las obras programadas, será entonces, una entrada de capital favorable para la propia administración. Por el contrario las consecuencias de no llevarse conforme a los estudios o bien que las condiciones del mercado varíen sustancialmente se pueden comprometer el proyecto mismo, o incluso, el capital que éste genere en el futuro.

Por ello la ACP y el gobierno del Presidente Martín Torrijos estimaron que el proyecto de la obra de ampliación se encontraba en el mejor momento político, social y financiero para elevar la visión e imagen de la ACP

“Del año 2015 al 2025 el Canal ampliado manejará un acumulado de más de 4,850 millones de toneladas CPSUAB, mientras que si no se amplía el Canal sólo podrá manejar aproximadamente 3,600 millones de toneladas en ese mismo periodo”<sup>139</sup>

Si bien la principal meta que se persigue por parte de la ACP, es el generar mayores ingresos, entonces, resulta necesario para esto convencer a la sociedad panameña en la eficiencia del proyecto a través de números favorables que posicionen a Panamá en la obtención de mayores recursos.

“se anticipa que los ingresos del Canal para los primeros once años de operación del tercer juego de esclusas representen, en promedio, B/.1,150 millones adicionales por año comparado con el caso en que el Canal no se

---

<sup>138</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 61

<sup>139</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 61

amplía. Si se extendiese el periodo de comparación, la diferencia sería aún más dramática”<sup>140</sup>

De cualquier manera se debe tener en cuenta que éstas estimaciones dependen también de las condiciones del comercio internacional, la demanda de productos, así como de las rutas marítimas que las navieras decidan tomar.

De acuerdo a la Propuesta publicada por la ACP, el principal cimiento económico para llevar a cabo la ampliación del Canal, son los peajes que se cobran a cada barco, por tanto, la política económica que se realice para ejecutar el proyecto, deberá ser estimado de la mejor manera para evitar pérdida de clientes o estimarse en valores que se ubiquen por encima del valor real de la ruta.

Por lo anterior, resulta necesario, mencionar las principales características que de acuerdo con la Propuesta, a fin de determinar las principales variables y estrategias que se defienden en ésta; principalmente, se asegura que los peajes se fijarán de tal forma que se equipare con el valor del servicio que la ACP ofrece a los diferentes usuarios que transitan a través de la ruta marítima, con el valor que la oferta de servicios corresponda.

En segundo lugar, la fijación de las tarifas por derecho de peajes se ajustará en función de la inflación; de ésta manera, se evita generar sobreestimaciones o subestimaciones de la oferta del canal a sus clientes.

Como tercer pilar, se propone que la ruta tenga un valor no solo de acuerdo a su oferente, sino también, que se pueda obtener, aun durante la construcción, un aporte creciente y realmente importante para el erario público, generando finalmente, beneficios para Panamá tanto en infraestructura, como en desarrollo.

---

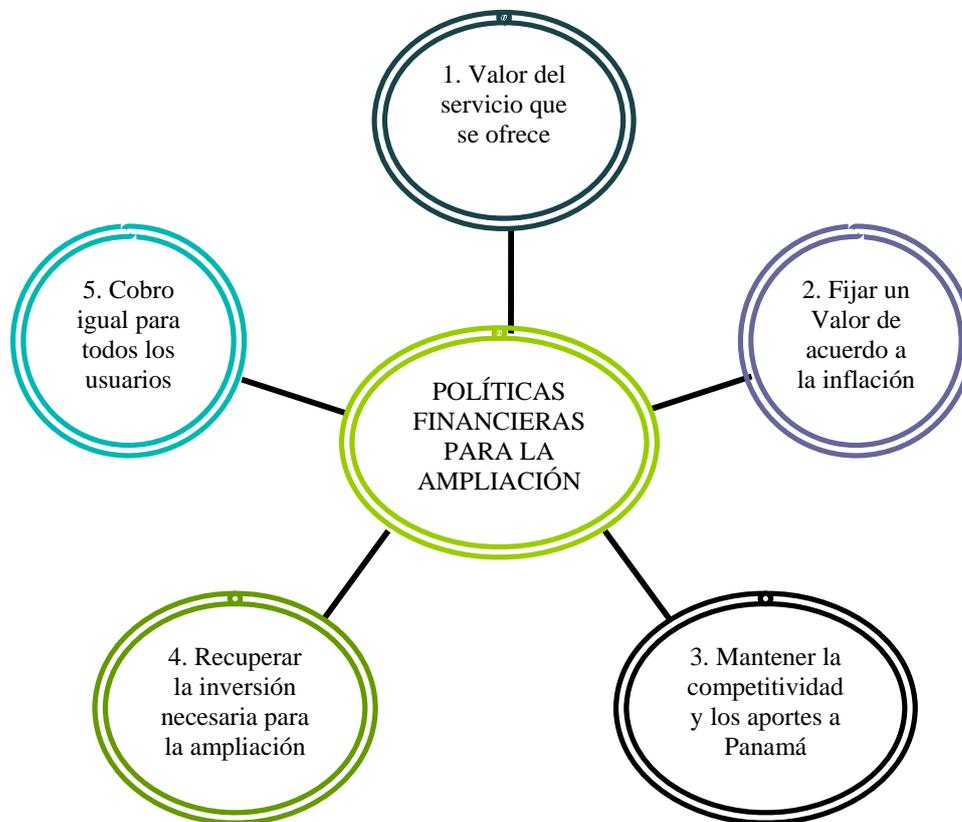
<sup>140</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, página 62

De la misma manera, la importancia de reevaluar los precios de los crecientes peajes, es finalmente, para tener entonces, una recuperación constante de la inversión que se tenga que derramar durante la construcción del tercer juego de esclusas.

En sentido paralelo; la estrategia de incremento de peajes, será no solo de manera gradual; sino también de manera general, es decir, se aplicarán de la misma manera a todos los clientes que requieren los servicios de la vía por lo que se tiene que pensar en un incremento que no afecte el potencial y creciente mercado y no romper con la calidad del servicio que se demanda.

Para ilustrar la forma de financiamiento obsérvese la figura 6, donde se muestra la estrategia de la Autoridad del Canal de Panamá para incrementar el valor de los derechos de paso de la vía interoceánica panameña.

FIGURA 6. POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA AMPLIACIÓN DEL CANAL



Fuente: Elaboración propia con base en la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, página 63

La política financiera que se establece por parte de la ACP, reafirma la veracidad de los estudios hechos y consultados a los especialistas, sin embargo, no deja claro, en caso de existir, un plan de contingencia financiero.

De este modo, la seguridad y firmeza de la empresa canalera, reflejarán entonces el apoyo por parte de nacionales para que el proyecto se realice conforme a lo que le convenga a Panamá y bajo los lineamientos claramente establecidos en estudios previos; pues son pocos los especialistas que se han preocupado por analizar la política de incremento de peajes, debido, principalmente a que no se

tienen cifras sólidas y todo esta en supuesto por la manera independiente en que se gestiona ésta empresa y el patrimonio que administra.

Sobre éste punto se ha subrayado que:

“la ACP incrementará los peajes entre el 2007 y el 2025 de forma tal que mantenga o aumente su participación de mercado en cada uno de los segmentos antes mencionados, con el objetivo de que el Canal se mantenga competitivo frente a otras alternativas, como el Canal de Suez y los sistemas intermodales”<sup>141</sup>

Más allá de los estudios de factibilidad financiera y generación de ingresos; algunos sectores sociales ha generado dudas conforme a:

- a) el primero es que el periodo de incremento de precios es de 18 años contables y por tanto hace difícil determinar la inflación que se tendrá en estos años,
- b) existe inseguridad con respecto a la demanda en el paso de buques;
- c) de la misma manera, esta implícita la duda que existe con respecto a las cifras y por tanto resulta muy comprometido fijarlas, lo que puede generar en un futuro una serie de ajustes financieros de acuerdo al contexto y los gastos que se generen.

En el mismo contexto debe tomarse en cuenta para el análisis, la Capacidad Máxima Sostenible del Canal:

“la capacidad máxima sostenible del Canal como el máximo volumen de tráfico que el Canal puede atender en forma constante, ininterrumpida y

---

<sup>141</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de Abril de 2006, página 15

predecible, con un servicio rápido, confiable y seguro. Más allá de esta máxima capacidad sostenible, el Canal no podrá mantener niveles de servicio aceptables y brindará, en forma recurrente, un servicio inaceptable a un número cada vez mayor de usuarios.”<sup>142</sup>

Sin embargo, esta promesa, de hacer al Canal trabajar eficientemente de acuerdo a su capacidad sostenible; recae en una serie de redundancias, debido a que el canal se ha especificado que trabaja eficientemente y mientras la construcción de éste tercer juego de esclusas no puede incrementarse el número de barcos por razones de infraestructura para su operación; de la misma manera, recordemos que el paso de buques ya está determinado por una agenda diaria y no puede verse modificada por que las mareas de los océanos Pacífico y Atlántico requieren de horas específicas para el paso de uno al otro.

Debe entenderse entonces, que la capacidad máxima sostenible no se va a ver ampliada aún cuando se requieran más capitalización e ingresos que finalmente tienen por objeto beneficiar a la sociedad panameña, a la construcción del tercer juego de esclusas y más propiamente a la empresa canalera.

Una de las maneras en que Panamá puede beneficiarse se derivaría del incremento en el comercio internacional, de tal suerte que se demande una mayor carga a los barcos de mayor tonelaje y ello derive en un incremento de los ingresos panameños.

Debe subrayarse que el efecto de la demanda no está considerado en el periodo de construcción, sin embargo, se tiene seguridad y confianza que la ruta por Panamá es la única oferta viable en el continente americano y que por tanto, su posición geográfica y la demanda de bienes han asegurado un mercado favorable por casi cien años.

---

<sup>142</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Plan Maestro de la Autoridad del Canal de Panamá, Capítulo 4, página 28

La operación misma del proyecto se realiza a una extensa participación del sector privado en diferentes etapas del proceso de construcción de la ampliación del Canal de Panamá.

De éste modo se desarrolla un esquema de licitaciones publicadas para que las empresas concursen en el desarrollo del proyecto. Una vez que se cumple con éste proceso (la licitación) se prosigue con la adjudicación de los contratos que sirve como indicador para conocer en la práctica:

- a) Los avances de la obra.
- b) Problemas no contemplados en el Estado de factibilidad.
- c) Estimaciones de costos, así como otros elementos.

En este sentido, es conveniente para los efectos de ésta tesis, hacer una breve mención al proceso y tipos de licitación que se abren; y posteriormente al análisis de los contratos adjudicados.

### 3.1.1. El Proceso de Licitaciones.

De acuerdo al Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, se define a las licitaciones como el “Procedimiento de selección de contratistas cuando la cuantía de la contratación sobrepase B/. 100,000.00.”<sup>143</sup>

La ACP a través de su página de Internet, publica las licitaciones que están próximas a realizarse a fin de abrir en una temporalidad específica, el concurso en el que las empresas buscan obtener los beneficios de un contrato.

La licitación entonces la podemos entender como el proceso mediante el cual, los concursantes, es decir, las empresas; convencen a un licitante, en éste caso la ACP de que le otorgue los derechos y beneficios para que se realice una obra determinada.

La ACP ésta comprometida a analizar cada una de las propuestas en capacidades técnicas y de precios, de tal suerte que se fortalezca su presencia como gestora del proyecto y no genere pérdidas.

Las licitaciones entonces, deben cumplir con tres elementos importantes, como lo son:

- La temporalidad, en la cual se abre la posibilidad de que las empresas interesadas se comprometan a cumplir mediante un cronograma específico, la obra, proyecto o estudio por el cual se va a concursar de manera que éste cumpla con la coherencia debida.

---

<sup>143</sup> Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá; ó Acuerdo No. 24 de 4 de octubre de 1999. Artículo 10.

- El costo, que si bien no es un factor determinante, si debe mantenerse cercano al presupuesto que la ACP ya había establecido, pues generalmente todos deben dar como suma total 5250 millones de balboas.
- El proyecto, es otro de los elementos que se debe de estudiar, por que, la viabilidad y adecuación de éste, debe encontrarse bien delimitadas para no generar gastos extras.

La mayoría de las licitaciones que se publicaron por parte de la ACP se han publicado en la página de Internet de la empresa, donde se especifican los tiempos y el proceso que ha de seguir cada uno de los contratos que se otorgarán. Esto, debido a que la ACP reconoce diferentes tipos de licitación:

**Cuadro 3.1. tipos de licitación para la ACP**

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Licitación Pública en base al precio más bajo.</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>a) En base al precio más bajo.</li> </ol>   |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Licitación Negociada<br/>(Permite la aclaración de las propuestas)</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>b) Negociada de mejor valor<br/>(relación precio-calidad)</li> <li>c) Negociada de precio más bajo y de subasta en reversa.<br/>(se subasta sin llegar a un precio máximo)</li> </ol> |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Licitación de Mejor Valor no negociada.<br/>(se realiza mediante un acto público)</li> </ol>                                 |  |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>4. La licitación Pública en dos etapas.<br/>(la primera se analizan propuestas técnicas y en la segunda los precios)</li> </ol> |  |

Fuente: Elaboración Propia con base en el Reglamento de Contrataciones de la ACP del 4 de octubre de 1999, Art. 55-89.

Para el Proyecto de Ampliación, se han utilizado los tipos de licitación vistos en el cuadro 3.1, dependiendo del servicio, adquisición o proyecto que se vaya a contratar; mensualmente, la página de Internet publica una serie de licitaciones a realizarse en los próximos meses. Generalmente a éstas licitaciones solo tienen

acceso las empresas que deseen participar excluyendo a las personas físicas de enterarse de un proceso que puede causar polémica.

Aunado a las licitaciones; la ACP considera otra clasificación para el procedimiento de selección de un contratista y es, el de Compras Simplificadas para todas aquellas adquisiciones que oscilan entre las 1,000.01 y las 100,000.00 balboas.

El proceso de las licitaciones se hace público en la página de Internet de la ACP, si bien debe señalarse el alto grado de opacidad que existe al darse a conocer únicamente las bases de licitación y la empresa ganadora con una confusión del proceso; pues en las bases de esto se encuentra un gran abanico de esquemas de licitación.

Los contratos, que se otorgan en las licitaciones van desde proveer de los recursos materiales mínimos y sencillos, la propuesta de un diseño, hasta los mas delicados estudios de impacto en diferentes materias, que incluyen en general una propuesta para integrar las obras a las características y requerimientos de las condiciones naturales, para no terminar con los recursos que mantienen la altura del canal, sus características y lo más importante, el agua de los ríos que lo alimentan.

### 3.1.2. El Proceso de Contratos Adjudicados.

Un contrato adjudicado, es el siguiente paso, después de ser ganado el proceso de licitación, en el cual, se adquieren una serie de derechos y obligaciones por las partes; y de la misma manera, se compromete la realización de una obra, provisión de un bien o servicio para la Autoridad del Canal de Panamá.

Para la Autoridad del Canal de Panamá, una contratación es el “acto de adquirir mediante contrato obras, bienes y servicios necesarios para el funcionamiento,

mantenimiento, conservación, modernización y ampliación del Canal de Panamá; y de disponer y vender los bienes muebles de la Autoridad<sup>144</sup>

La revisión y adjudicación de los contratos respectivos, por parte de la ACP, corre a cargo de la Oficina de Contrataciones; que conforme a la cantidad comprometida en la ejecución, o adquisición de bienes, servicios y obras, va a ser restringida la participación de ésta. Lo anterior, ya que en compras menores a 10,000 balboas será encargada de realizar un expediente en el que conjugue toda la información necesaria respecto del proveedor, el costo y los lineamientos del contrato. Sin embargo, la oficina ésta obligada a pedir asesoría legal en el caso de adquisiciones mayores a 10,000 balboas e inferiores a las 100,000.

Al tiempo que, el compromiso de contratos que conlleve cantidades por arriba de 100,000 balboas, el administrador del canal debe tomar la decisión con previo conocimiento de la Junta Directiva. Para el caso de un monto mayor a 1,000,000 balboas, la aprobación de la Junta será indispensable.

A pesar de quien tome las decisiones y haga los estudios pertinentes, la ACP queda comprometida bajo una serie de lineamientos mínimos en sus contratos, por los cuales se rige en el reglamento de contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, y a los cuales se obliga a las partes a cumplir con ello; en el siguiente cuadro (3.2) se muestran éstos derechos y obligaciones de las partes.

**CUADRO 3.2. COMPROMISO DE LAS PARTES EN LA ELABORACIÓN DE UN CONTRATO**

Obligaciones de la ACP	Derechos y Obligaciones del Contratista
1. Obtener mayor beneficio para el Estado e intereses públicos.	1. Recibir oportunamente pago pactado.
2. Exigir el cumplimiento y ejecución oportuna del objeto.	2. Colaborar con la ACP para que el objeto se cumpla y sea de la mejor calidad.
3. Revisión periódica de obras	3. Garantizar la calidad de las obras realizadas.
4. Exigir calidad de los bienes y ajuste en las normas técnicas obligatorias	4. No puede ser condicionada su participación en el proceso de contratación

<sup>144</sup> Reglamento de Adquisiciones de la Autoridad del Canal de Panamá, ACP octubre de 2008, capítulo 10

5. Adoptar medidas para mantener durante la ejecución, las condiciones técnicas, económicas y financieras en el momento de la contratación	5. El contratista es legalmente responsable
6. Corregir en el menor tiempo posible los desajustes que puedan presentarse	6. Coerción en caso de ofrecer información falsa u oculta inhabilidades.
7. Efectuar pagos dentro del periodo establecido	7. Responsabilidad por la buena calidad del objeto
8. Solicitar la actualización o revisión de precios y los periodos de ejecución,	8. En caso de ser empresa extranjera, debe dejar constancia de su renuncia a reclamación diplomática, salvo cuando se niegue justicia.
9. Adelantar acciones para resarcir los daños en el desarrollo del contrato	9. La Autoridad no tiene responsabilidad por los actos de los agentes del contratista.
10. Obligar al tercero responsable a realizar pago por situaciones contractuales.	
11. Gestionar el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias	
12. No actuar con desviación o abuso de poder.	

Fuente: elaboración propia con base en los artículos 133 y 134 del Reglamento de Contrataciones de la ACP, de octubre del 2008

A partir de que la propuesta de ampliación del Canal fue aprobada por el Estado y legitimada por la sociedad panameña, se abrieron de manera mensual, las licitaciones referentes al proyecto para la adjudicación de los contratos referentes y mensualmente se han arrojado una serie de cifras que a pesar de estar al alcance de todos, puede resultar un poco difícil de analizar para el lector común.

En el siguiente cuadro (3.3), se estiman las cantidades adjudicadas para los contratos que ya fueron aceptados y se analiza de la misma manera, el avance con respecto al precio que se ha estimado para el proyecto de ampliación.

**CUADRO 3.3. COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR LA ACP REFERENTE AL PROYECTO DE AMPLIACIÓN**

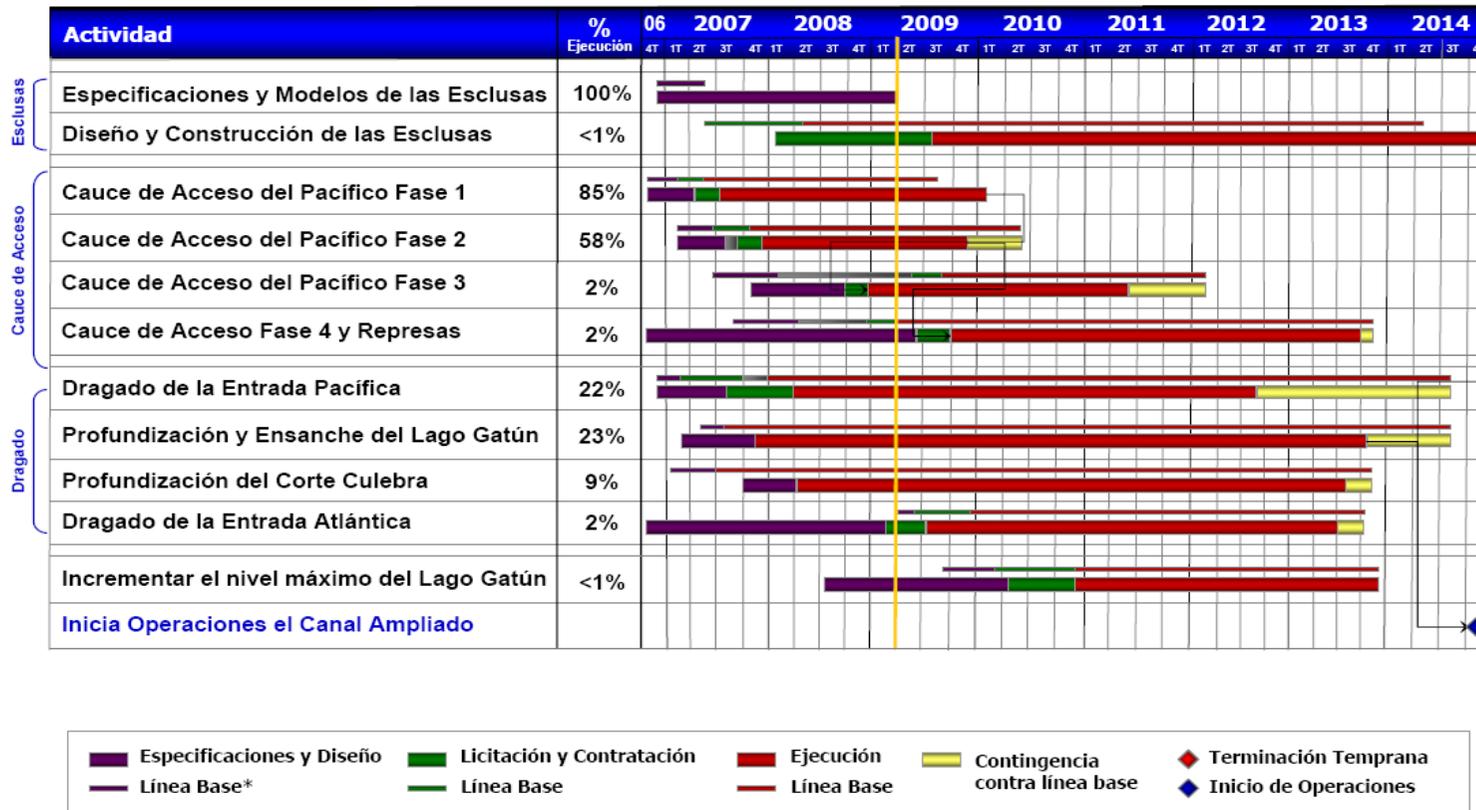
Trimestre	Fecha De Publicación	Monto Comprometido	% del estimado total (De los 5250 millones de balboas)	Total adelantos por trimestre
4/ 2006	31/12/06	765,988	0.015%	
1/2007	31/03/07	10,866,635	0.207%	266,792
2/2007	30/06/07	14,403,443	0.274%	2,603,350
3/2007	30/09/07	59,243,115	1.128%	7,499,191
4/2007	31/12/07	101,796,669	1.939%	14,532,106
1/2008	31/03/08	109,024,938	2.077%	25,841,930
2/2008	30/06/08	296,152,580	5.641%	48,277,075
3/2008	30/09/08	302,142,383	5.755%	72,507,523
4/2008	31/12/08	339,466,851	6.466%	102,065,508
1/2009	31/03/09	354,444,206	6.751%	146,660,891

Fuente: elaboración propia con base en los reportes trimestrales de la ACP

Resulta importante destacar que la ACP no ha reportado importantes gastos, manteniendo sus egresos en un nivel bajo, en relación con el monto total estimado de la obra de los 5250 millones de balboas<sup>145</sup>; lo anterior, debido, principalmente al retraso que están teniendo las contrataciones más importantes; un ejemplo de ellas es la de el diseño y construcción de las esclusas y también, el contrato para el ensanche del corte culebra, entre otros.

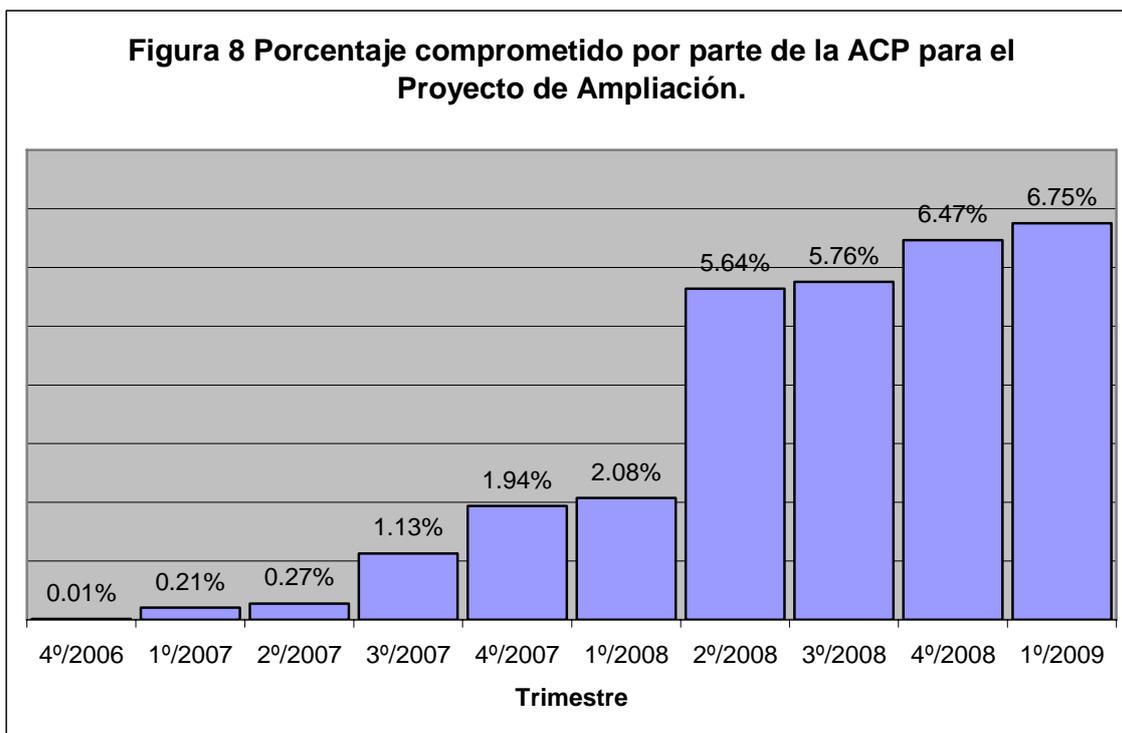
<sup>145</sup> El estimado en tipo de cambio para dólares y balboas es de 1=1; según datos del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América.

**FIGURA 7**  
**Cronograma Ejecutivo de Proyectos Principales con Línea Base y Contingencia**  
 al 31 de marzo de 2009\*



Fuente: ACP informes trimestrales, de los avances de la Obra, 2008

En la siguiente figura se aprecia de manera gráfica, los compromisos obtenidos por parte de la Autoridad del Canal Panamá para el presente año y se aprecia también la tendencia de crecimiento que presenta.



Fuente: Elaboración Propia con base en los informes de avances trimestrales de la ACP

Estos avances demuestran confiabilidad en el gasto que la empresa ha tenido con respecto al presupuesto que se tiene proyectado para la ampliación del Canal de Panamá; sin embargo, ésta tendencia al gasto se verá incrementada drásticamente a finales del presente año, en el que las consecuencias de la crisis internacional podrán verse en el incremento de los precios.

El compromiso de los recursos para los diferentes contratos que se planean adjudicar, se incrementará en demanda de que la obra de ampliación avance y que se estudie y acepte el contrato de diseño y construcción de las esclusas, que es una de las principales vertientes para definir el futuro de la obra.

### 3.2. PLAN FINANCIERO DE LA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN.

La ACP reafirma la necesidad de conseguir recursos para el financiamiento de la obra; asegurándose que al año 2025 se había recuperado la inversión por concepto de peajes y recaudaciones.

En sentido paralelo, la ACP da a conocer a través de su página en Internet, la información relativa al plan de financiamiento vía adeudamiento, si bien debe señalarse no se detalla la información sobre las condiciones en que se han de adquirir los empréstitos de los organismos internacionales.

Aunado a lo anterior, la baja información se alimenta de la baja población que tiene el interés de mantenerse informado al respecto, enterándose de lo acontecido en los informes; y que se vio reflejado en el referéndum del 22 de octubre del 2006.

Aún cuando se aseguraba que el proyecto de la construcción del tercer juego de esclusas es primeramente autofinanciable; dentro de la misma propuesta se especifica que así será, siempre y cuando se obtenga un financiamiento externo para dar pie a las adquisiciones que se requieren en el periodo pico de la construcción; lo que resulta contradictorio a los que creían que no se comprometería ningún pago por financiamiento que pueda generar intereses y también compromiso alguno por parte de la ACP.

“El financiamiento del tercer juego de esclusas será el resultado de combinar un aumento razonable de peajes, implementado inmediatamente a partir del momento en que se autorice la propuesta, con fuente externas de financiamiento interino para hacer frente a las necesidades máximas de fondos durante el periodo pico de construcción. Entonces, el proyecto de tercer juego de esclusas se

financiará con una combinación de aportes de capital de la ACP y financiamiento externo de carácter interino. La cantidad de financiamiento externo estará dictada por (1) los montos de inversión requeridos por la obra. (2) la necesidad de efectuar la construcción de la forma más rápida que sea técnica y económicamente viable, (3) los ingresos del Canal que resulten del volumen de tráfico por el Canal y de la política de precios que implemente la ACP.”<sup>146</sup>

Esta puede ser la razón principal por la cual la ACP no ha comprometido cifras y hasta no tener contratado el préstamo que se requiere, no se conocerán las posibles fluctuaciones monetarias que se generen. Para ejemplificarlo véase la figura 8.

Sin embargo, y pese a que el hecho de aceptar una financiación externa, le quite legitimidad del pueblo para votar a favor del proyecto; la ACP no ha especificado este punto en el que la Banca de desarrollo y la Banca comercial pueden estar ofertando la propuesta viable para la construcción del tercer juego de esclusas.

Lo único que queda claro, es la aplicación de este préstamo o financiamiento, para realizar de manera viable, la obra:

“El financiamiento será interino y de corto plazo. El financiamiento para el proyecto de tercer juego de esclusas será de tipo interino para cubrir los periodos pico de construcción de la obra. y se repagará en un corto tiempo después de puesto en operación el tercer juego de esclusas. La fuente de repago del financiamiento interino serán los peajes del Canal.”<sup>147</sup>

De acuerdo a lo anterior, resaltan dos elementos que generan cierta vaguedad en el estimado total del proyecto de 5,250 millones de dólares; toda vez que cuando éste financiamiento interino sea pagado, las condiciones pactadas van a

---

<sup>146</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Datos Relevantes de la Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 7

<sup>147</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Datos Relevantes de la Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 7

comprometer una porción de la producción de la empresa que no se ha especificado, si es que se encuentra dentro del costo total.

De la misma manera, el segundo punto a resaltar es el de los intereses que el financiamiento produzca del 2007 hasta el 2025 que es cuando todo estará trabajando a su máxima capacidad y los proyectos de mejoras, de renovación y de ampliación, serán cubiertos.

En todo caso la ACP se ha encargado de explicar no solo la eficiencia del proyecto y del aprovechamiento del préstamo que se encargará de administrar; sino que también, resulta necesario para la soberanía panameña, dejar claro que el Estado no será entonces el aval de tal financiamiento.

“No se requiere aval del Estado. Los financiamientos externos que contrate la ACP para el proyecto de tercer juego de esclusas no tendrán el aval del Estado, y estarán garantizados únicamente por los flujos de efectivo que generará el proyecto. No se usarán garantías del Estado para respaldar el proyecto de tercer juego de esclusas.”<sup>148</sup>

De este modo uno de los aspectos más importantes son las consecuencias del endeudamiento, toda vez que el Canal de Panamá es patrimonio de sus connacionales y la ACP es la administradora y gestora de este patrimonio; en este sentido, al no constituirse el Estado como el aval se abre la posibilidad de que los activos que genera el Canal, queden comprometidos por éste concepto, abriéndose la posibilidad de una merma de los ingresos, de otro modo, el estado panameño tendría que participar como aval.

En las dos suposiciones anteriores, los panameños terminarían por pagar los platos rotos, ya que si se adquiere la deuda por el Estado les será cobrada con un alza en impuestos y precios para generar el dinero que requiere el proyecto; en el

---

<sup>148</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Datos Relevantes de la Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*, página 7

caso contrario, el hecho de comprometer patrimonio del cual se obtiene la mayor parte de los ingresos al erario público puede generar también una baja aportación a éste, además de una baja aportación.

A pesar de que el Estado panameño, ha buscado fuentes de financiamiento para los proyectos de infraestructura que desea realizar, la ACP promete que buscara los propios explorando otras alternativas que favorezcan para el Proyecto.

“Se utilizarán fuentes diferentes de financiamiento. La ACP utilizará mercados financieros diferentes a los que utiliza el Estado para financiar sus programas de inversiones.”<sup>149</sup>

La búsqueda de nuevos mercados es una apertura a mejores ofertas por parte de los licitantes; ya que cabe recordar que estos contratos se otorgan por medio de licitaciones. Por tanto es una gran oportunidad para obtener mejores ofertas por parte de los mercados financieros.

Mientras tanto:

“la banca local e internacional espera el anuncio oficial para la ampliación del Canal Interoceánico, sobre todo por el interés de adquirir préstamos que permitan a Panamá construir las obras del tercer juego de esclusas.”<sup>150</sup>

El Presidente del banco HSBC en Panamá, Joseph Salterio; afirmó que de acuerdo a su conocimiento la cantidad del financiamiento estimado del presupuesto para la construcción de las esclusas será de 2,000 millones de dólares que “serían negociados por la banca global por parte de la Autoridad del Canal.”<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Datos Relevantes de la Ampliación del Canal de Panamá, *Ibid*, página 7

<sup>150</sup> Sánchez, Carlos Christian “Canal de Panamá a referendo”, en BBC Mundo, Panamá, 23 de abril de 2006, véase en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_49370](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_49370)

<sup>151</sup> *ibídem*

De ser cierta la cantidad estimada por el ejecutivo, la apertura de un gran nicho para la banca comercial puede significar una importante oportunidad para los oferentes del crédito por parte de los bancos. Como lo dice Joseph Salterio:

"Nuestra institución como otras entidades privadas están interesadas en la expansión de la vía interoceánica y su financiamiento, pues el canal tiene un manejo excelente en cuanto a su manejo como financiación"<sup>152</sup>

Aunado a lo anterior:

"El ejecutivo del HSBC indicó que en una parte de la expansión del Canal de Panamá se pueden hacer inversiones con fondos propios, como la profundización de los canales".<sup>153</sup>

En este sentido, las ofertas financieras que se ofrezcan a la ACP dependerán de dos factores básicos:

- a) La capacidad de capitalización de la propia empresa y la factibilidad financiera del Canal.
- b) Las condiciones de estabilidad política, económica y social que el Gobierno Panameño recree y genere confianza a las inversiones de la envergadura del proyecto citado.

"Panamá ya no es un país de riesgo para inversiones, como lo son México y otros países centroamericanos en donde pueden surgir gobiernos izquierdistas", por lo que la expansión canalera tiene buenas perspectivas, mencionó Salterio.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> *ibídem*

<sup>153</sup> *ibídem*

<sup>154</sup> *Ibídem*

Esta confianza de inversiones, se ve inspirada principalmente al exterior del país, de donde se atrae la mayor cantidad de inversión, que puede ayudar en un momento, a reforzar ésta confianza.

El fin que las inversiones persiguen, es generalmente la creación de capitales seguros y redituables por parte de la persona que aporta el capital, conocido también como inversionista y por parte del mercado o país donde ese capital entra, se busca que ayude a conservar el desarrollo económico o lo mejore mediante la apertura de oportunidades en esos mercados. Es por esto que la confianza es un elemento importante para la atracción de inversiones.

En el caso de la ampliación del Canal, a pesar de que existe capital extranjero, proveniente de los préstamos que se han otorgado para realizar los medios ya detallados; el monto de éste no es tan significativo como la aportación proveniente de la empresa connacional. Situación que entra en el debate y diseño del nuevo proyecto.

Entonces, entendemos que en el caso del capital que va a participar por parte de diferentes bancos de desarrollo, no puede ser tomado como una inversión extranjera, aun cuando indirectamente se estén canalizando fondos extranjeros para la realización de un proyecto de desarrollo. Por su parte, la inversión que se esta haciendo y se cosechará a largo plazo, solo la podemos llamar inversión real.

Por tanto, solamente podemos tomar el concepto de inversión real entendida como “aportación de recursos que se destinan a adquirir nueva maquinaria, vivienda, empresas o estructuras agrícolas y existencias para obtener un beneficio futuro”<sup>155</sup>

Ya aclarado el punto de la inversión y especificado el monto de los 2,300 millones de dólares que se va a financiar; creo conveniente establecer la importancia del

---

<sup>155</sup> Ramírez Solano, Ernesto; Moneda, Banca y Mercados Financieros, página 443.

término banca de desarrollo que ya ha ido tratado, pero no definido en el presente trabajo. Por tanto, la Banca de desarrollo se tomará como “La Banca constituida por instituciones financieras gubernamentales para apoyar financieramente y con asistencia técnica a sectores económicos o sociales estratégicos”<sup>156</sup>

En el caso de la Ampliación, la banca de desarrollo es de carácter internacional, y se constituye como instituciones financieras que canalizan fondos provenientes de las aportaciones de los países miembros, para impulsar el desarrollo mediante proyectos específicos que se encuentran planeados por el estado receptor del capital.

Derivado entonces del proceso de licitación para las aportaciones financieras aplicables al desarrollo de la ampliación del Canal de Panamá se determinó en primera instancia la participación de algunas entidades financieras que por su importancia en la financiación del proyecto panameño es importante revisar.

Los préstamos fueron aceptados en el mes de diciembre de 2008, en una ceremonia en la que asistieron los principales miembros de la ACP, como el administrador “Alberto Alemán Zubieta; el director del Departamento de Asia y América Latina del BEI, Francisco de Paula Coelho; el presidente del BID, Luis Alberto Moreno; el director gerente del Banco Mundial, en representación de la CFI, Juan José Daboub; el presidente Ejecutivo de la CAF; Enrique García Rodríguez; y el vicepresidente del JBIC, Yoshihiko Morita.”<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Ramírez Solano, Ernesto; Moneda, Banca y Mercados Financieros, página 425.

<sup>157</sup> Comunicado de la ACP con fecha del 09 de diciembre del 2008. fuente: pancanal.com

### 3.2.1. La Participación del Banco Europeo de Inversiones. (BEI)

Es una institución creada desde los tratados de Roma de 1957 que dieron origen a la Unión Europea. En un principio, el objetivo principal de éste banco, era crear una institución que fomentara las inversiones de proyectos a largo plazo para los miembros de la unión; sin embargo, su fortaleza, ha trascendido en la actualidad.

Los beneficios del Banco europeo han sobrepasado las fronteras establecidas por los países miembros, contando actualmente 130 estados más, que pueden recibir los beneficios de estos préstamos para proyectos específicos. En el caso de América Latina, el Banco Europeo esta presente desde 1993.

“El Banco está autorizado a prestar hasta 3 800 millones de EUR para financiar operaciones que contribuyan a apoyar la presencia de la UE en estas regiones vía inversiones directas y/o transferencia de tecnología y know-how, así como inversiones destinadas a atenuar los efectos del cambio climático. Los 3 800 millones de EUR se desglosan en dos cifras indicativas de 2 800 millones de EUR para América Latina y 1 000 millones de EUR para Asia.”<sup>158</sup>

Por su parte, el pasado 12 de diciembre, del 2008, la ACP contrajo uno de los préstamos más importantes para el financiamiento del ambicioso proyecto de ampliación del Canal; el Banco Europeo de Inversiones prestó la cantidad de 500 millones de dólares; que es el equivalente al 9.5% del total de capital que se estima para completar la obra.

La liquidez que la ACP puede tener gracias a éste préstamo, ayudará a tener la liquidez necesaria para generar las adquisiciones correspondientes y entonces la

---

<sup>158</sup> Comunicado del Banco Europeo de Inversiones; “El Banco Europeo de Inversiones contribuye a la financiación de la ampliación del Canal de Panamá” 09/12/2008 vease en: [www.eib.org](http://www.eib.org)

obra tenga un impulso importante, aunque no están claras las condiciones que el banco pidió para otorgar el crédito.

De cualquier modo, debe señalarse que el Gobierno panameño ya había adquirido empréstitos con anterioridad en éste banco, lo que se reflejó en el buen historial crediticio de éste país y facilitó un nuevo empréstito, pero en ésta ocasión a la Autoridad del Canal de Panamá.

“El Banco concede este préstamo bajo el actual Mandato de préstamo para América Latina y Asia (ALA IV). Se trata de la quinta operación del BEI en Panamá, donde ya ha llevado a cabo operaciones por un total de 172 millones de EUR, lo que representa el 6% de sus financiaciones en América Latina, un porcentaje importante teniendo en cuenta que se trata de un país pequeño.”<sup>159</sup>

Aun cuando no se conocen las condiciones del préstamo; el capital que el banco posee es resultado de las aportaciones de los demás estados y queda claro que para éste, la oportunidad de otorgar un préstamo es parte de un negocio redituable que no solo mantiene a una institución internacional, sino que también, fortalece las relaciones de la Unión Europea para el sistema financiero internacional y más específicamente, la economía panameña.

### 3.2.2. La Participación del Banco Interamericano de Desarrollo.(BID)

Surge en 1959, como una herramienta del Banco Mundial para apoyar a las naciones latinoamericanas que se pudieran ver afectadas por la crisis de la segunda guerra mundial y también para fomentar el desarrollo a través de diferentes mecanismos que ayuden a las naciones a mejorar la calidad de vida de los connacionales y su situación económica.

---

<sup>159</sup> Comunicado del Banco Europeo de Inversiones; “El Banco Europeo de Inversiones contribuye a la financiación de la ampliación del Canal de Panamá”; ibídem.

De la misma manera, es una institución financiera sólida con la tarea de otorgar préstamos para proyectos específicos, y también con la capacitación necesaria y la asesoría para cumplir con ellos. Sin embargo, éste banco de desarrollo, se ha fortalecido a manera que en el contexto actual, son veintiséis países que aportan cuotas y por tanto, pueden aspirar a los préstamos, con financiamiento para gobiernos locales, municipales y provinciales; así como también, empresas privadas e instituciones públicas.

La manera en que los préstamos son otorgados depende de la capacidad con la que generan su PIB percapita; para lo cual existen dos grupos; Panamá pertenece al grupo II, al que se distribuye el 35% del volumen total de préstamos que la institución puede otorgar.

Para el proyecto de ampliación, el BID proporcionó a finales del año pasado, la cantidad de 400 millones de dólares; el acto de firma del préstamo fue acompañado de unas palabras del presidente del Banco:

“El BID ha sido un firme aliado de Panamá por casi 50 años”, comentó el presidente del Banco, Luis Alberto Moreno. “Estamos orgullosos de poder apoyar esta inversión clave para el futuro del mayor activo de la nación panameña, especialmente en un momento de incertidumbre en los mercados financieros internacionales.”<sup>160</sup>

De la misma manera se ha reiterado que en el préstamo, no está contenida la garantía del estado, sin embargo, es seguro que la experiencia con éste haya servido para que dar facilidad al otorgamiento del empréstito, en cuanto a la factibilidad de su pago.

---

<sup>160</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “BID apoya expansión de Canal de Panamá, mayor proyecto de infraestructura en América Latina”, Comunicado de prensa del 08-oct-2008. véase en <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=4789>

“El préstamo para la ACP, (...) para el programa de expansión, no será garantizado por la República de Panamá. El BID provee financiamiento sin garantía soberana tanto a empresas del sector privado como a entes estatales.”<sup>161</sup>

De la misma manera, en su participación en la ceremonia de firma del acuerdo de préstamo; el presidente del Banco, afirmó que:

“Nuestros préstamos para apoyar la expansión del Canal están en línea con nuestros objetivos colectivos de apoyar el crecimiento económico, facilitar el comercio mundial, construir infraestructura con un sólido enfoque medio ambiental y crear oportunidades de empleo”<sup>162</sup>

El mandatario panameño Martín Torrijos, también participó en la ceremonia y expuso su agradecimiento por el apoyo, así mismo reafirmó su postura de confianza total a la propuesta de ampliación que la ACP administra.

“Soy un convencido de que además de ser un proyecto viable desde el punto de vista necesario para el comercio internacional y trascendental para el desarrollo de Panamá, la expansión del Canal habrá de contribuir al fortalecimiento de las economías de la región”, dijo el Presidente de Panamá, Martín Torrijos. “Un canal más eficiente, capaz de acomodar buques de mayor tamaño y de realizar los tránsitos en menos tiempos hará más expedito el comercio internacional que por aquí transita, muy especialmente el del continente americano”.<sup>163</sup>

En una serie de estudios de factibilidad económico financiera que da garantías firmes a la política de financiación del banco y de la seguridad en la recuperación del empréstito.

---

<sup>161</sup> Banco Interamericano de Desarrollo; *Ibidem*

<sup>162</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “BID, Panamá firman préstamo para expansión de Canal de Panamá, mayor proyecto de infraestructura en América Latina” Comunicado de prensa del 10-dic-2008, véase en <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=4934>

<sup>163</sup> BID; *Ibidem* Panamá

### 3.2.3. La Participación de la Corporación Financiera Internacional. (CFI)

Surge en 1956 como mecanismo de apoyo para ayudar a las empresas privadas y algunas empresas del sector público que requieren préstamos para proyectos orientados a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.

Inicialmente, la Corporación surge para apoyar al sector privado de los países en vías de desarrollo, que requieren un pequeño empuje para proyectos determinados y con objetivos claros; Actualmente cuenta con 182 países miembros, la CFI se ha posicionado como una de las más importantes a nivel mundial.

Los lineamientos básicos para poder acceder a un apoyo por parte de la CFI, ya sea de carácter financiero o asesoría para el fortalecimiento de las empresas son; principalmente, que el proyecto que se pretende realizar se encuentre en uno de los países en desarrollo que pertenezcan a la Corporación, de la misma manera, dicho proyecto debe estar enfocado a una empresa privada o empresa de sector público con participación de capital privado. Aunado a lo anterior, debe ser técnicamente adecuado a fin de beneficiar la economía local; finalmente, debe fundarse en normas ambientales y sociales del país receptor del préstamo.

Las empresas que desean buscar crédito, deben presentar su propuesta de inversión y pasar una evaluación preliminar basada en la factibilidad del proyecto. Por la importancia de los temas, en los últimos años se valoran o apoyan más, aquellos proyectos que pueden generar un desarrollo importante en el campo ambiental y social.

En el caso particular de la Ampliación del Canal de Panamá, queda claro, que la factibilidad del proyecto cumple con los dos elementos importantes para la Corporación, pues se ha calificado de por su viabilidad en base a estudios propios

como el ambiental, por las consecuencias que puedan surgir de el uso del agua dulce de los ríos y también, generar empleos, para los panameños.

Por tanto, el pasado 9 de diciembre de 2008, el Director del Banco Mundial Juan José Daboub, expreso su total confianza a la obra y reafirmó el apoyo por aportar a la obra el 5.7% del capital estimado para la obra de ampliación.

“El Director Gerente del Banco Mundial Juan José Daboub realizó hoy una visita a Panamá para firmar el histórico acuerdo por el cual el Grupo del Banco Mundial, a través de la Corporación Financiera Internacional (IFC), otorgará US\$300 millones en financiamiento para la expansión del Canal de Panamá.”<sup>164</sup>

De acuerdo a la reunión llevada a cabo en Panamá, para la firma de los acuerdos del empréstito, se aclara la presencia del banco mundial en Panamá a través de sus diferentes órganos independientes, como en este caso fue la CFI.

“La firma de este acuerdo es una muestra del compromiso del Banco Mundial de apoyar a Panamá en un proyecto que fortalecerá su competitividad y su posición estratégica en el comercio internacional,” señaló Daboub. “Es además una muestra de la capacidad de las entidades financieras de desarrollo para trabajar de manera conjunta en favor de un proyecto de infraestructura esencial como lo es el Canal de Panamá. Esperamos que esta acción envíe una señal positiva de que, en momentos de crisis financiera global, los países en América Latina cuentan con el apoyo efectivo del Banco Mundial.”<sup>165</sup>

De cualquier manera, ni el Banco Mundial, ni la CFI han publicado más allá de la reunión llevada acabo en Panamá el pasado diciembre y siguen sin estar claras las condiciones del crédito otorgado; por tanto, solo nos podemos abstener a las

---

<sup>164</sup> International Finance Corporation; “Director Gerente del Banco Mundial firma acuerdo histórico para expansión del Canal de Panamá” Washington, D.C., 9 de diciembre del 2008

<sup>165</sup> International Finance Corporation; Ibídem.

generalidades. Al igual que, las características propias de cada proyecto que pide financiamiento, depende en gran medida, de cómo lo califique la organización.

Entre las previsiones dispuestas por el Banco Internacional esta el otorgamiento de máximo el 25% costo total estimado para el proyecto en el caso de una cuantía significativa; en el caso de ser proyecto pequeño, se ofrece hasta el 35% del valor total; también para la expansión de empresas, podemos hablar de un 50% del proyecto en caso de ser netamente para expansión y que no capitalice a la empresa a más de su 25% del total.<sup>166</sup>

La ampliación del Canal de Panamá servirá, entonces para fomentar la cultura de financiamiento a proyectos, para las empresas privadas del país; por eso resulta importante la capitalización de la ACP.

#### 3.2.4. La Participación de la Corporación Andina De Fomento (CAF)

Es la cuarta institución financiera que otorgo un préstamo a la ACP, destinado propiamente al proyecto de ampliación por un valor de 300 millones de dólares.

La Corporación es conocida por ser una institución que ofrece múltiples servicios financieros, tanto al sector público como privado, de los países que fungen como accionistas, es decir que aportan capital para las operaciones del banco; lo que le da un carácter de banco multilateral.

En los últimos años, la CAF se ha preocupado por el impulso de aquellos proyectos comprometidos con el desarrollo sostenible, sin embargo, su importancia y capacidad de acción actual le ha dado un impulso en la región de América Latina, sumando 17 países y 14 bancos privados, que capitalizan a éste banco.

---

<sup>166</sup> Véase página oficial de la Corporación Financiera Internacional: <http://www.ifc.org/>

Panamá cuenta con una presencia en esta institución, desde 1997 y hasta el 2008 recibió el nombramiento de miembro pleno, por su capacidad de acción y crecimiento en la región, propiamente el 22 de julio del 2008, fecha en que el Presidente Torrijos junto con Enrique García, el presidente ejecutivo de la CAF y un cuerpo diplomático el presidente panameño compro acciones de capital para el fortalecimiento del banco.

Ante éste acontecimiento el presidente de la CAF declaró que:

“el ingreso de Panamá como miembro pleno fortalece la identidad latinoamericana y caribeña de la Corporación, así como su compromiso con la integración y el desarrollo sostenible de la región, a través del ejercicio de una agenda integral de trabajo que compatibiliza objetivos de estabilidad, eficiencia, equidad y equilibrio ambiental. Asimismo, esta membresía plena – que en la actualidad comprende a ocho de los diecisiete accionistas de la Corporación, incluyendo las recientes incorporaciones de Argentina, Brasil y Uruguay - se constituye en un claro incentivo para que otros países de la región avancen en la misma dirección y contribuyan a dinamizar el círculo virtuoso del desarrollo.”<sup>167</sup>

Los estudios constantes de la CAF en materia financiera y económica con respecto a cada país, ha creado, primeramente la confianza de que el gobierno panameño muestra un crecimiento constante en su economía; y también, por el contexto en que se otorga la membresía plena, en la importancia que representa participar indirectamente en un proyecto de infraestructura enfocado al desarrollo sostenible y el impulso a una región clave para el comercio internacional.

Sin embargo, el 9 de diciembre del 2008, junto con los representantes de los diferentes bancos que otorgarán juntos el préstamo por 2,300 millones de dólares,

---

<sup>167</sup> Corporación Andina de Fomento; “Panamá se convierte en miembro pleno de la CAF” Comunicado de Prensa, 22 julio 2008, [http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new\\_id=50369](http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new_id=50369)

se vio la presencia, nuevamente, del Presidente Ejecutivo de la CAF para la firma del contrato por el préstamo de 300 millones de dólares.

En la intervención del Presidente de la CAF, declaró:

“La firma del contrato refleja el respaldo de la Corporación al desarrollo interno de esta nación, así como a la integración regional, en beneficio de proyectos clave en los sectores público y privado. “La operación –declaró Enrique García – evidencia el excelente nivel de las relaciones bilaterales y simboliza el compromiso de la CAF con la profundización del rol de Panamá, como articulador de los esquemas de integración mesoamericanos, caribeños y suramericanos, actualmente en marcha.”<sup>168</sup>

Debido a la presencia que Panamá presenta dentro del Banco y el compromiso por el préstamo de 300 millones de dólares, la CAF decidió abrir en enero del 2009, una oficina en la capital de su nuevo miembro pleno.

De acuerdo con la visión de la CAF, expresada por su presidente ejecutivo, la presencia que tiene el canal corresponde a un elemento clave en la región y por tanto en el desarrollo del país; lo que reafirma la importancia en el apoyo a dicho proyecto.

“El Canal es uno de los principales recursos económicos de la República de Panamá y su ampliación, que se agilizará con estos recursos, es fundamental para este país y la región, toda vez que asegura la competitividad del Canal a largo plazo”<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Corporación Andina de Fomento; “Firma de contrato de préstamo por USD 2.300 millones para Canal de Panamá”, Comunicado de Prensa de la CAF, del 9 de diciembre de 2008, véase en [http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new\\_id=52034](http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new_id=52034)

<sup>169</sup> Corporación Andina de Fomento; “Préstamo por USD 400 millones para Canal de Panamá”, Comunicados de prensa de la CAF, Caracas, 23 de octubre de 2008. véase en [http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new\\_id=51420](http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new_id=51420)

Cabe resaltar, que de acuerdo al manejo de información, resulta confuso entender las cifras que la ACP maneja, frente a las que la CAF pública. Es decir, en el comunicado de prensa de la ACP, con respecto a la firma de los préstamos concernientes a cada institución financiera internacional, se informa que la CAF otorgará un préstamo por un monto de 300 millones de dólares<sup>170</sup>; frente a información de la CAF proporciona en portal de internet, donde señala la cantidad prestada a la ACP por un total de 400 millones de dólares<sup>171</sup>, quedando entonces poco claro el monto del préstamo.

Este problema en la diferencia del préstamo para la ACP que suma los 100 millones de dólares, no solo compromete los recursos de la ACP sino también abona a la confusión y falta de transparencia en la escasa proyección, en la que se ve el sentir de los panameños en el respeto a una empresa que se considera patrimonio nacional.

Lo único claro, es que la Corporación Andina, se encuentra en un momento de crecimiento y de manejo de la presencia por participar en esto proyecto de ampliación y la cooperación entre el banco y la ACP, se vieron reflejados en la firma del préstamo hace algunos meses; posteriores al reforzamiento de la presencia panameña en la vida financiera de la región latinoamericana.

### 3.2.5. La Participación del Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC)

Es una institución prácticamente joven, ya que surge el primero de octubre del 2008, como una institución financiera formada por cinco bancos de desarrollo, que le dan fortaleza, no solo en conocimientos, sino también, en conocimiento y aplicación de las políticas japonesas para financiamiento.

---

<sup>170</sup> Comunicado de prensa del 9 de diciembre del 2008 véase en: <http://www.pancanal.com/esp/pr/press-releases/2008/12/09/pr558.html>

<sup>171</sup> comunicado de prensa del 23 de octubre de 2008, véase en: [http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new\\_id=51420](http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=39581&new_id=51420)

Las cinco instituciones que forman el Banco de Japón para la Cooperación Internacional son: el Banco Japonés de Importaciones y Exportaciones; Corporación Financiera Nacional; la Corporación Financiera para la Industria pesquera, la agricultura y la ganadería; y la Corporación de Finanzas de Japón para la Pequeña y Mediana Empresa.

El propósito principal de ésta institución es el apoyo a las políticas de financiamiento al desarrollo japonés; y exportar tal modelo al financiamiento en otras latitudes, basado esencialmente en tres factores: (1) promoción del desarrollo y las adquisiciones de los recursos naturales estratégicos, (2) mantener y mejorar la competencia internacional con base en el esquema de industrias competitivas de Japón; y (3) hacer frente a los trastornos financieros que presenta la economía internacional.

Con sede en la ciudad de Tokyo, el Banco de Japón para la Cooperación Internacional cuenta con un capital de 985.5 billones de yenes; lo que le da fortaleza para otorgar los préstamos que la iniciativa privadas le solicite, basados principalmente en proyectos y esquemas definidos, para el desarrollo de las naciones.

Sin embargo, la importancia del Banco ha crecido en poco menos de un año, teniendo 19 representaciones en diferentes ciudades estratégicas del mundo a fin de dar a conocer el nuevo esquema de financiamiento internacional en temas claves como la energía y los recursos naturales, medio ambiente, desarrollo de la pequeña y mediana empresa a nivel internacional, asistencia técnica, y análisis de la financiación internacional.

En la firma del préstamo, el pasado 9 de diciembre del 2008, en la ciudad de Panamá; la visita del Presidente del Banco de Japón para la Cooperación

Internacional, Hiroshi Watanabe, participó en la ceremonia en la que comprometió un capital de 800 millones de dólares con la Autoridad del Canal de Panamá.

“La cantidad prestada proviene del cofinanciamiento con el Banco de Tokio-Mitsubishi UFJ y Banco Corporativo Sumitomo Mitsui y el Banco de Japón para la Cooperación Internacional estipulado en una garantía de porción de cofinanciamiento.”<sup>172</sup>

De los préstamos otorgados a la ACP éste puede ser el más importante debido a la cantidad que se otorga para financiar el proyecto, que equivale al 15.23% del estimado total de la obra<sup>173</sup> y al 34.7%<sup>174</sup> del capital prestado para la ejecución de las obras.

La participación de los 800 millones de dólares, compromete una cantidad de recursos importante muy por encima de los demás préstamos. También muestra un interés importante por parte de los bancos japoneses en la participación de la financiación del Canal, lo que lleva a entender que el grado de riesgo probablemente sea menor o se puede suponer que la tasa de interés es la más favorable.

De cualquier manera, ésta institución tampoco ha enterado sobre los lineamientos que la ACP debe seguir ni la manera en que sea pagado el importante empréstito. Lo claro es que la obra cumple con dos proyectos a largo plazo:, el negocio bancario para los asiáticos y un desarrollo importante para Panamá.

La participación financiera de cada uno de los Bancos de la Autoridad del Canal de Panamá en cuanto a los préstamos se señala en el cuadro 3.4.

---

<sup>172</sup> traducción libre con base en el Comunicado de Prensa del Japan Bank for International Cooperation (JBIC), NR/2008-61, del 10 de diciembre de 2008. <http://www.jbic.go.jp/en/about/press/2008/1210-01/>

<sup>173</sup> De los 5,250 millones de dólares totales para la obra.

<sup>174</sup> De los 2,300 millones de dólares otorgados como financiamiento.

**CUADRO 3.4. INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y SU PARTICIPACIÓN MONETARIA EN LOS PRESTAMOS SOLICITADOS POR LA ACP**

INSTITUCIÓN.	MONTO DEL PRÉSTAMO (Millones de dólares)	PORCENTAJE DEL TOTAL ESTIMADO PARA EL PROYECTO
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	USD \$500	9.52%
Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBCI)	USD\$ 800	15.23%
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	USD\$ 400	7.61%
Corporación Financiera Internacional (CFI)	USD\$ 300	5.71%
Corporación Andina de Fomento (CAF)	USD\$ 300	5.71

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ACP

Sin embargo, deben señalarse algunos problemas identificados en el diseño y conclusión de los préstamos básicamente en los aspectos siguientes:

- La participación de los organismos internacionales, queda clara por los objetivos que persigue, que en un mismo proyecto generará empleos, entrada de capital y desarrollo en la región. Sin embargo, en el esquema propuesto, aún se identifican espacios de opacidad, falta de transparencia y rendición de cuentas al no informar a la soberanía panameña acerca de las garantías y condiciones del pago a la que se obliga la ACP.
- Sin embargo, puede ser cuestionable el desarrollo que éste proyecto pueda traer para las provincias panameñas, pues solo aquellas que estén interrelacionadas con las actividades del canal son las que se gozaran de manera directa de éstos beneficios, de cualquier manera en discurso este proyecto cumple con aquellos elementos básicos.
- Como se advierte en los diversos empréstitos adquiridos por la ACP existe la confusión en la diversidad de los montos que cada préstamo ampara; de tal manera que se abren varios espacios oscuros con respecto al monto de los créditos, las formas de pago, calendario de amortización, la parte

proporcional de los nuevos activos que servirán al pago de préstamos y su afectación al desarrollo futuro del proyecto de ampliación, así como sus consecuencias e el desarrollo de un proyecto que forma parte de la identidad nacional.

En éste sentido y para profundizar en el debate sobre planes de financiación a continuación se presenta la opinión de otros actores sobre éste tema.

### 3.3. LA OPINIÓN DE LA IZQUIERDA PANAMEÑA SOBRE LOS PLANES DE AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ.

La propuesta de ampliación del Canal, fue publicada el 24 de abril del 2006; en ella, se especifica que el costo del proyecto no superará el estimado de 5,250 millones de dólares, a la par, se anunció que la ampliación será pagada a través de la recaudación por el pago de derechos que los barcos realizan. Aun cuando la ACP es capaz de generar una cantidad fuerte de capital proveniente de los diferentes servicios que se ofrecen a los clientes, no le era posible financiar la totalidad de las adquisiciones en el periodo de mayor gasto. Por tanto, recurrió a un préstamos de 2,300 millones de dólares, lo que equivale al 43.8% del total estimado para la obra, proveniente de diferentes instituciones internacionales.

En un principio, la confianza de los connacionales, fue legitimada por el voto aprobatorio para la ampliación; sin embargo, este macroproyecto ha generado una serie de cuestiones, debido a que bajo el contexto de la crisis financiera internacional, se entiende que los precios y los gastos puedan incrementarse en función de diferentes actores externos; de la misma manera, la ACP no ha dejado claras las condiciones de los préstamos adquiridos.

Existen también, diferentes actores de la sociedad internacional, que de acuerdo a sus conocimientos y al contexto en que se negocia la obra, opinan que el presupuesto del proyecto se encuentra por debajo de lo requerido; Lo que pone en

tela de juicio, la capacidad de la ACP en la estimación financiera del proyecto. A pesar de que la empresa canalera, ha tomado en cuenta dentro del proyecto, una inflación del 2% por año.

Lo anterior, nos lleva a pensar que probablemente la decisión fue tomada muy apresuradamente, pues, se encuentra próximo el centenario del Canal, aunado, a que las opciones para la realización del proyecto se viene gestando desde que la administración se encontraba a cargo de Estados Unidos. Aun así, la estabilidad que había mantenido las operaciones financieras del Canal, puede verse amenazada por un proyecto que no se desarrolle de la mejor manera.

Por su parte, Jorge Quijano, Director de Operaciones Marítimas desde 1999, afirmó en una entrevista, que el proyecto se ha venido retrasado a causa de la solidez financiera que requiere una fuerte inversión:<sup>175</sup>

“a un costo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima en US\$7.500 millones”<sup>176</sup>

Conociendo las características no solo del Canal, sino también de Panamá, se comenzaron a emitir juicios una vez que se hizo pública la decisión del Gobierno en apoyar la propuesta que la ACP viene sustentando con un proyecto, que afirman tiene solidez. Los primeros en comentar un costo aproximado fueron:

“Tanto el FMI como el representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Panamá, Jeremy Gould, estiman que el costo de la remodelación será al menos de US\$5.700 millones, lo cual equivale al 35%-50% de PIB de Panamá.”<sup>177</sup>

En sentido paralelo:

---

<sup>175</sup> *Ibíd.*, 7 de abril del 2006

<sup>176</sup> Ampliarán el Canal de Panamá, BBC Mundial, 7 de abril del 2006.

<sup>177</sup> *Ibíd.*, 7 de abril del 2006.

“En una audiencia ante el Senado de los Estados Unidos, el secretario norteamericano de defensa para asuntos hemisféricos, Roger Pardo-Maurer, calculó el costo de la ampliación entre US\$ 16 000 y US\$ 25 000 millones de dólares. Estas declaraciones generaron revuelo en el país, no solo por su monto, sino por provenir de una fuente extranjera. La sociedad panameña critica a la ACP de ofrecer más información a los Estados Unidos que a los propios nacionales”<sup>178</sup>

Sin embargo, estos altos estimados en el proyecto coinciden con los que se hicieron cuando la Comisión Tripartita estudió los beneficios y posibles ampliaciones del Canal, que fueron interrumpidos debido a la nacionalización de éste:

“Un estudio realizado por una Comisión tripartita, conformada por Panamá, los Estados Unidos y Japón, que data de 1993, calculaba los costos de una ampliación en US\$ 7 500 millones de dólares de la época; y una consultora privada (Global Insight) los estimaba en US\$ 10 000 millones.”<sup>179</sup>

De cualquier manera, mostrar correcciones en el proyecto, después de ser publicada la propuesta puede generar mayor desconfianza por parte de los connacionales y terminar con la imagen de Estado sólido, que Panamá ha mostrado en los últimos años, hacía el exterior.

Por su parte, la postura y apoyo del Gobierno en el proyecto, muestra una confianza y creencia en que la decisión se toma en el momento indicado, como se puede ver:

“Ricaurte Vásquez, quien es el ministro de Finanzas y Economía de Panamá y el ministro de Asuntos del Canal, ha dicho que parte de los costos se

---

<sup>178</sup> Olmedo Beluche “El Canal de Panamá: esperanzas frustradas” en Revista Contexto Latinoamericano, No. 2 enero-marzo de 2007, página 147.

<sup>179</sup> Olmedo Beluche, *Ibíd*, página 147.

cubrirán con el aumento del impuesto que las naves que cruzan la estructura.”<sup>180</sup>

De cualquier manera queda claro que el incremento en los peajes, tiene que ser constante y ser apoyado, entonces de un incremento en los otros servicios que la ACP ofrece y en consecuencia generar confianza en que las aportaciones se incrementarán. En el caso de los peajes, para el 2004 se calculaba en \$31 dólares por contenedor y para el 2007 la suma es de alrededor de 54 dólares<sup>181</sup> y para 2009 72 dólares.<sup>182</sup>

De acuerdo con una entrevista realizada por la BBC Mundial a Jorge Quijano, se ha establecido la posible venta de bonos para el paso futuro de barcos por el Canal; lo que nos reafirma una vez más que la empresa tiene duda de no alcanzar a cubrir los gastos requeridos por la obra y que finalmente se están ofreciendo bienes futuros.

“El dinero también se puede obtener de la futura venta del tránsito por el canal como si se tratara de bonos. Por ejemplo, una compañía podría comprar seis tránsitos para usarlos en 2012 pero al precio del 2008, explicó Quijano”<sup>183</sup>.

Se estima que para el 2025 el Canal pueda gozar de los beneficios económicos que la ampliación y los programas de mejoras han ofrecido, sin embargo, en caso de ofertar éstos bonos, se puede ver retrasada la fecha en la que se disfrute plenamente de los beneficios de un tercer juego de esclusas.

Lo único claro que la obra puede dejar desde el momento en que la propuesta de ampliación fue publicada de todo ello lo que surge en claro es que “la mayor parte

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, 7 de abril del 2006

<sup>181</sup> Véase, *Ibidem*, 7 de abril del 2006

<sup>182</sup> Véase portal de la ACP: <http://www.pancanal.com/esp/maritime/tolls.html>, 10 septiembre de 2009, 22:44 hrs.

<sup>183</sup> *Ibidem*, 7 de abril del 2006

del proyecto se costeará con préstamos.”<sup>184</sup> Y que los beneficios prometen ayudar al desarrollo de Panamá mediante el incremento de aportaciones al erario público.

Sin embargo, las opiniones referentes al bajo estimado de la ampliación también se ha dado por diferentes políticos e intelectuales panameños, que se encuentran dentro de esa minoría que voto por el NO.

“Los argumentos contrarios a la modernización han girado en torno a la desconfianza que generan los políticos y al riesgo del endeudamiento. Y es que, a pesar de la buena trayectoria de la ACP, en un país acostumbrado a los escándalos de corrupción, un megaproyecto valorado en US\$5.250 millones genera suspicacia.”<sup>185</sup>

La abstención observada el 22 de octubre del 2006, cuando las votaciones a nivel nacional fueron realizadas, deja dos incógnitas; la posibilidad de que los panameños no votaron por que sus actividades no se encuentran relacionadas o beneficiadas directamente por el Canal, o en su caso, si éste número importante de panameños se abstuvo por la baja creencia en el proyecto, entendiendo en ese, la viabilidad, los costos y los beneficios para el país.

Aún, cuando el Presidente Martín Torrijos, fue el personaje, que en un principio apoyó la ampliación del Canal, es un hecho que a partir del 2009, el siguiente presidente en curso, será el encargado de dar continuidad a la participación conjunta del gobierno en las decisiones del canal.

“Desde adentro, la preocupación se concentra en la capacidad que tendrá este gobierno y los dos próximos para administrar correctamente esta oportunidad de desarrollo nacional.”<sup>186</sup>

Aunado a lo anterior:

---

<sup>184</sup> Véase, *Ibidem*, 7 de abril del 2006

<sup>185</sup> *Ibidem*, 7 de abril del 2006

<sup>186</sup> *Ibidem*, 7 de abril del 2006

“el proyecto fue cuestionado desde un inicio por las principales organizaciones populares y diversos sectores intelectuales. Las razones más importantes para este rechazo se deben, por un lado, a las innumerables contradicciones e incoherencias de la propuesta; por otro, debido al clima de desconfianza con la corrupción generalizada que agobia a un país conmocionado por enormes escándalos en los que impera la impunidad”<sup>187</sup>

De acuerdo a la opinión de Marco Gandásegui:

“El financiamiento de la obra también tiene serias fallas. El gobierno nacional calcula que la ampliación del Canal, que durará siete años (entre 2007 y 2013), costará US\$5 250 millones y se pagará con el incremento anual de los peajes. Sin embargo, al introducir correctivos a los planos conceptuales de las esclusas, aumentarán los costos que no podrán ser cubiertos por el incremento de los peajes.”<sup>188</sup>

Conforme a lo anterior, la importancia de la claridad en las cuentas es un miedo latente por parte de los panameños, a quienes, en un futuro no les importará que los ingresos al erario público se encuentren a la alza, mientras los intereses de una serie de préstamos endeude más a la nación.

### 3.4. EL CONFLICTO POR LAS ESTIMACIONES FINANCIERAS DE LA AMPLIACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS.

A pesar de las dudas que existen por la baja estimación de los costos que el proyecto de ampliación estima, de acuerdo con información de la BBC Mundial, el pago de la ampliación será resultado de la política de incremento de costos que al

---

<sup>187</sup> Olmedo Beluche; “El Canal de Panamá: esperanza frustrada, en Revista Contexto Político, número 2, enero-marzo 2007, página 148

<sup>188</sup> Gandásegui, Marco A; “Ampliación del Canal de Panamá pasa prueba de referéndum a pesar de los riesgos” en Revista Contexto Político, número 2, enero-marzo 2007, página 153

final, se asegura que reportara ingresos mayores a los requeridos para el pago del préstamo.

“Con un aumento del peaje que reportaría US\$ 2.950 millones y con créditos externos, calculados en US\$ 2.300 millones.”<sup>189</sup>

De cualquier manera, el excedente que se estime de la recaudación proveniente de la política de incremento y peajes; esta destinada para los aportes anuales al erario público, o en su caso para las reservas que la empresa posee, con fines que le confieren.

Sin embargo, el conflicto generado por la baja estimaciones financieras, repercute en diferentes sectores, por de más económicos, sociales y políticos; ya que en un principio los recursos que se están prometiendo, son los que pertenecen a los panameños y que la ACP gestiona.

Es normal, que la legitimidad y eficacia del proyecto, se pongan en tela de juicio por parte de diferentes actores, debido principalmente, una de las razones puede ser que como característica de los sistemas democráticos, la conjunción de diferentes puntos de vista, a veces contrapuestos, genera este tipo de debates.

Aunado a lo anterior, la pérdida de recursos y le presencia de Panamá como nación dentro de las operaciones del Canal; se encuentra a la orden del día, por ser a la vez, un elemento de discordia internacional y un pilar importante de la identidad y origen de la nación panameña.

Si bien el proceso de la construcción y desarrollo del proyecto, es aún, un largo proceso, que en sus inicios deja poco clara la información para los interesados, las consecuencias meramente sociales se observará en un futuro, cuando los costos reflejen los resultados del reparto desigual y polarizado en el país.

---

<sup>189</sup> BBC Mundial, “Panamá aprobó ampliación del canal”, Viernes 3 de octubre de 2006

En la opinión de algunos analistas, el proyecto de ampliación y la gestión de éste, es la muestra de que el Canal se está forjando como un estado paralelo a Panamá, donde la presencia del Gobierno se está limitando, creyendo fielmente en las capacidades para administrar el Canal. Lo que nos lleva a pensar que probablemente, al final del proyecto, se saque a la luz pública lo que el pueblo quiere escuchar y/o lo que éstos estados financieros reflejen.

Es aquí, donde cabe señalar el elemento clave; el de la información, debido, principalmente a que desde la publicación de la propuesta, el desarrollo en incluso en la entrega de las cuentas, ésta definirá la manera en que la sociedad panameña acepte los posibles errores cometidos.

Sobre éste punto es pertinente la siguiente cita:

“La ausencia en los países subdesarrollados de estrategias y políticas en el campo de la información, como recurso económico, social y cultural es, sin duda alguna, una de las principales causas de su crisis de desarrollo y de su vulnerabilidad frente a los países desarrollados.”<sup>190</sup>

Con lo anterior, se resalta la importancia que tiene la información en el proyecto de ampliación del Canal de Panamá, de la misma manera, se entiende que aún cuando la nación panameña tiene la capacidad de mejorar su desarrollo económico, este requiere de una estrategia política para que el desarrollo tenga repercusiones en otros campos, como el social y el político.

Así mismo debe entenderse que la manera en que ésta información sea manejada, puede ser enfocada incluso a que la ACP obtenga una legitimidad del pueblo panameño con cuentas claras que en la realidad dejen mucho que desear; principalmente por que:

---

<sup>190</sup> *Ibidem* página 559.

“La información se ha convertido en fuente de desigualdad, de dominación política, de superioridad militar, de supremacía económica y de hegemonía cultural.”<sup>191</sup>

Dentro del análisis que se hace, es importante resaltar que el cúmulo de información, también genera, el efecto contrario. Por ejemplo; la ACP ofrece dentro de su portal de Internet, un espacio específico para la transparencia en la información que requiere de un criterio calificado o con bases mínimas sobre términos y elementos usados, pueden ser consultados por las personas de manera periódica.

Dentro de los estudios que se han hecho, queda claro que tanto el Gobierno panameño, como la ACP están concientes en que de 3, 360,474 panameños<sup>192</sup>, los usuarios de internet son únicamente el 15.6% de la población total; es decir, 535,200<sup>193</sup> personas que utilizan este medio de comunicación. Por su parte, el resto de la población panameña se encuentra a expensas de la información que los diarios locales y nacionales generan acerca de los avances y la gestión del proyecto; quienes están comprometidos a informar sin generar pánico en la sociedad.

Aunado a lo anterior y de acuerdo con los problemas de información financieros, Quedan entonces tres vertientes principales, que cabe analizar para entender las consecuencias previstas y donde los efectos económicos se verán latentes.

---

<sup>191</sup> *Ibidem*, página 559

<sup>192</sup> World Factbook de la CIA, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> , consultado en 1 de septiembre de 2009 a las 22:27 hrs.

<sup>193</sup> Véase World Factbook de la CIA, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> , consultado en 1 de septiembre de 2009 a las 22:27 hrs.

## **CAPÍTULO 4.**

### **LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DERIVADAS DE LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ**

#### **4.1. LOS PEAJES Y SU INCREMENTO COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ.**

Durante el desarrollo de la presente tesis, el tema de los peajes ha sido abordado desde dos perspectivas; la primera de ellas en el capítulo 1, donde se ha explicado la manera en que son calculados y constituidos el pago de derechos de paso, para entender la forma en que la ACP recauda los montos respectivos y la importancia que éstos reflejan en los ingresos de la empresa. Por su parte, en el capítulo tercero, se ha resaltado la participación de los ingresos provenientes de peajes, como la principal fuente para la financiación de la Ampliación del Canal de Panamá.

Sin embargo, en el presente capítulo se va a analizar el tema de los peajes, desde el punto de vista de la competitividad, resaltando la fuerte carga impositiva que conlleva la entrada de ingresos provenientes del pago de derechos de paso para la financiación de un proyecto de infraestructura tan importante como la Ampliación del Canal de Panamá.

A lo largo de la historia que ha recorrido el Canal de Panamá, los peajes han significado, en primera instancia, al desarrollo y crecimiento de lo que es una de las empresas descentralizadas más importantes del Estado panameño; en segundo lugar, la entrada de capital ha repercutido en la vida económica del país. Ahora estas importantes sumas que ingresan al Canal, se pretende que tengan participación en la economía mundial, a través del pago de préstamos que financien la obra.

Como se ha venido tratando en capítulos anteriores; existe miedo y desconfianza en que el desempeño e imagen, de la empresa canalera se vean frustradas, a

consecuencia de que el proyecto se encuentre en una fase prematura, de la cual puede generar un conjunto de problemas que suman al desarrollo del país, o simplemente comprometan demasiados recursos de la recaudación que la ACP recauda al año.

La información que se sostiene, por parte de la ACP y del Estado panameños, se ha mostrado en la tendencia a generar el apoyo necesario para iniciar la obra de Ampliación del Canal, de acuerdo con los lineamientos que tanto la Constitución establece, como también, lo exige el pueblo panameño.

A pesar de que la información presentada en la Propuesta de Ampliación se encuentra cimentada en una serie de estudios específicos, se han generado una serie de cargas impositivas a la figura del peaje, que más allá de ser el pago que realiza un buque para tener derecho a transitar por las aguas del Canal, ahora se convierte en el principal soporte económico para la realización de la obra. Por lo tanto, se genera una serie de debates con base a la figura del peaje.

“la ACP aumentará sus peajes a partir del año 2007 de manera que pueda contar anticipadamente con una porción de los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto del tercer juego de esclusas, asegurándose de mantener la competitividad de la ruta marítima por Panamá en todos sus segmentos. Como complemento del aumento de peajes y para sufragar los periodos pico de construcción, entre los años 2009 y 2011 aproximadamente, la ACP requerirá la contratación de financiamiento externo de carácter interino, el cual se pagará con los ingresos de los peajes en un periodo corto después de la puesta en marcha del tercer juego de esclusas.”<sup>194</sup>

A esta carga impositiva, se le tiene que adherir el compromiso que la ACP tiene en terminar el Plan Maestro; que funciona como proyecto alternativo a la ampliación, en el que se pretenden mejorar las condiciones físicas actuales del Canal. Bajo este

---

<sup>194</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006, página 67-68

fuerte compromiso, la ACP espera poder incrementar también, el mercado de bienes y servicios para los buques que deseen cruzar por aguas del Canal, sin embargo, el derecho de paso no obliga a adquirirlos.

De cualquier manera, la oferta de estos servicios anexos al pago de peajes, es un agregado a la cuantía que se estima recaudar y lamentablemente no existe un estimado que pueda ayudar a saber la cantidad extra, que se puede recaudar; lo cual constituye un grave problema en el plan presupuestario para la financiación del Proyecto y de esto se deriva el esquema de apoyarse mayormente en la política de incremento de peajes como principal fuente de financiación de la Ampliación.

De éste modo, la estimación del precio del peaje que se finque en la sustentabilidad económica del Proyecto de Ampliación, por un lado; y por el otro, en el cumplimiento de los objetivos antes mencionados, se toman en cuenta los elementos siguientes:

- Sostenible; es decir, que el proyecto como tal debe buscar la explotación de los recursos necesarios, velando siempre por el mantenimiento de éstos; al tiempo que, obtiene el mayor beneficio económico de ésta ruta.
- El valor del peaje; bajo el cual debe estar sustentada la cuantía de la oferta de ventajas competitivas que la ruta puede ofrecer para sus clientes, al tiempo que debe estar estudiada la manera en que se cobre la mayor cantidad posible sin sobreestimar el verdadero valor de la ruta.
- Rentabilidad de la ruta; de esta manera el pago de derechos, debe crear un beneficio para la persona física o moral que oferte un servicio, por tanto, la ACP es la encargada de recibir los beneficios y canalizarlos a favor del desarrollo nacional.

- En términos de valor, existe otro elemento importante, que es el carácter creciente del costo total del pago de derechos; es decir, que la cuantía bajo la cual se oferta el servicio de paso por el canal, requiere ir en aumento conforme al contexto y al tiempo, para financiar no solo la ampliación del Canal, sino también, seguir generando aportes al erario público y a la empresa gestora.
- Seguro; la seguridad es un punto esencial, pues del pago de peajes una pequeña parte debe ser destinada no solo para evitar que durante su paso, los barcos sean víctimas de un acto de piratería, también conservar las características naturales que permitan que un barco no se quede atorado en los caudales del canal.
- El mercado es otro de los elementos que van a definir la cantidad cobrada en cada derecho de paso, ya que, en términos de competitividad, como lo veremos más adelante, no se puede ofertar el servicio sobrevaluado a comparación de otras rutas ya que en el mercado de transportación de mercancías, se intenta reducir costos en todas las distancias y de esta manera el negocio para las compañías transportadoras se ve frustrado.

Los elementos anteriores, son los que determinan el precio de los costos por derechos de paso que un barco puede pagar; por tanto, nos damos cuenta que el valor de la ruta no puede crecer a ritmo acelerado, sin que esto retribuya en la demanda de la ruta.

“la capacidad de establecer peajes dependerá del valor agregado que el Canal les ofrezca a sus clientes, y la calidad y confiabilidad del servicio. Sin las inversiones necesarias para aumentar la capacidad del Canal que le permitan atender la creciente demanda y continuar brindando un servicio rápido, confiable y seguro – como el que ha sido marca de calidad de la

administración panameña del Canal – resultará más difícil proponer alzas de peajes.”<sup>195</sup>

Sin embargo existe un planteamiento sólido en que la recaudación de los montos totales y su incremento, se vean acompañados por una serie importante de servicios y que la empresa canalera ofrece, los cuales ya han sido tratados en el capítulo segundo de la presente tesis.

Si bien se puede estimar el ingreso de los derechos de paso; es difícil la cuantificación monetaria de la oferta de servicios y el cobro de otros derechos, ya que en general los clientes pueden prever elementos importantes como el agua, los alimentos e incluso las paradas que el buque debe hacer; por tanto, si estos precios también son elevados, los clientes pueden no adquirirlos.

Sin embargo la ACP estima que durante los “primeros once años de operación, el tercer juego de esclusas permitirá que el Canal atienda un volumen de tráfico adicional acumulado de más de 1,250 millones de toneladas CPSUAB que no podría atender si no se ampliase. Esto equivale a un incremento del 35% en el volumen de carga acumulado durante dicho período”<sup>196</sup>

De cualquier manera, la confianza de la ACP en el éxito del proyecto, se ha convertido en un importante detonante para la toma de decisiones ya que como gestora del proyecto y el aval del Gobierno Panameño se sostiene que:

“Las inversiones del proyecto de tercer juego de esclusas se recuperarán a través de los peajes que cobra el Canal. La inversión se recobra en diez años o menos en términos contables.”<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006, página 66.

<sup>196</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá 24 de abril del 2006, página 61

<sup>197</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Datos Relevantes de la Ampliación del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006, página 7

Sin embargo, por otro lado, encontramos la opinión pública panameña que señala dudas respecto a la capacidad de los peajes para detonar y cimentar la obra de Ampliación. Al tiempo que se ha buscado convencer a la sociedad panameña que la Ampliación del Canal, a diferencia de las bajas expectativas, no afectará las finanzas públicas; por el contrario, mejorará los ingresos provenientes de los derechos de paso; es decir, existe una controversia en el debate Público acerca de ésta magna obra que significa para Panamá un proyecto de desarrollo. Sin embargo, la forma de financiamiento y la forma de pago constituyen el punto de diferente de opinión entre el Gobierno y sectores sociales; si bien el Gobierno panameño sostiene que:

“Efectos sobre el PIB. La ampliación del Canal permitirá a Panamá alcanzar un producto interno bruto de B/.31,700 millones en el 2025, lo que representa casi 2.5 veces el del 2005, y equivale a una tasa de crecimiento promedio de más de 5% anual por los próximos 20 años.”<sup>198</sup>

Finalmente, el debate a que nos refiere la cuantía de los peajes, es un delgado hilo entre el éxito, que nos mostrará a una empresa sólida y comprometida con la gestión del patrimonio nacional; versus, el fracaso, que puede derivar en diferentes problemas sociales, económicos y políticos, pero que finalmente mostrarán a una empresa poco madura y comprometida con su país, así como la poca seriedad internacional y la pérdida de credibilidad nacional.

Conciente de lo anterior, la ACP se refiere en el Proyecto de Ampliación de la siguiente manera:

“se financiara con un aumento progresivo de los peajes a un ritmo de 3,5% anuales por 20 años continuos; la proyección financiera se basa en el supuesto de que el comercio por el Canal crezca al 3% anual por 20 años

---

<sup>198</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Datos Relevantes de la Ampliación del Canal de Panamá, Panamá 24 de abril del 2006, página 9

continuos. Si todos estos supuestos se cumplen, el Canal generará una tasa de beneficio del 12% anual cuando la obra éste terminada.”<sup>199</sup>

El compromiso de recaudar 2,300 millones de dólares provenientes del préstamo de diferentes instituciones financieras internacionales, al tiempo que se genere un estimado de 500 millones de balboas<sup>200</sup> para que la regla del aporte creciente anual para el erario público se realice; y también coleccionar la cantidad suficiente para mantener el patrimonio del Canal en óptimas condiciones y que la empresa tenga las ganancias propias que necesita; el principal reto que define a la Ampliación del Canal de Panamá comprende.

La importancia del peaje como medio recaudatorio para obtener múltiples beneficios de desarrollo y crecimiento económico al interior de la nación panameña, así como, gestionar un proyecto tan ambicioso; es el reto más grande después del que fue nacionalizar el Canal, solo que ésta vez, las consecuencias pueden sumir a Panamá en un hoyo del que no sea fácil salir.

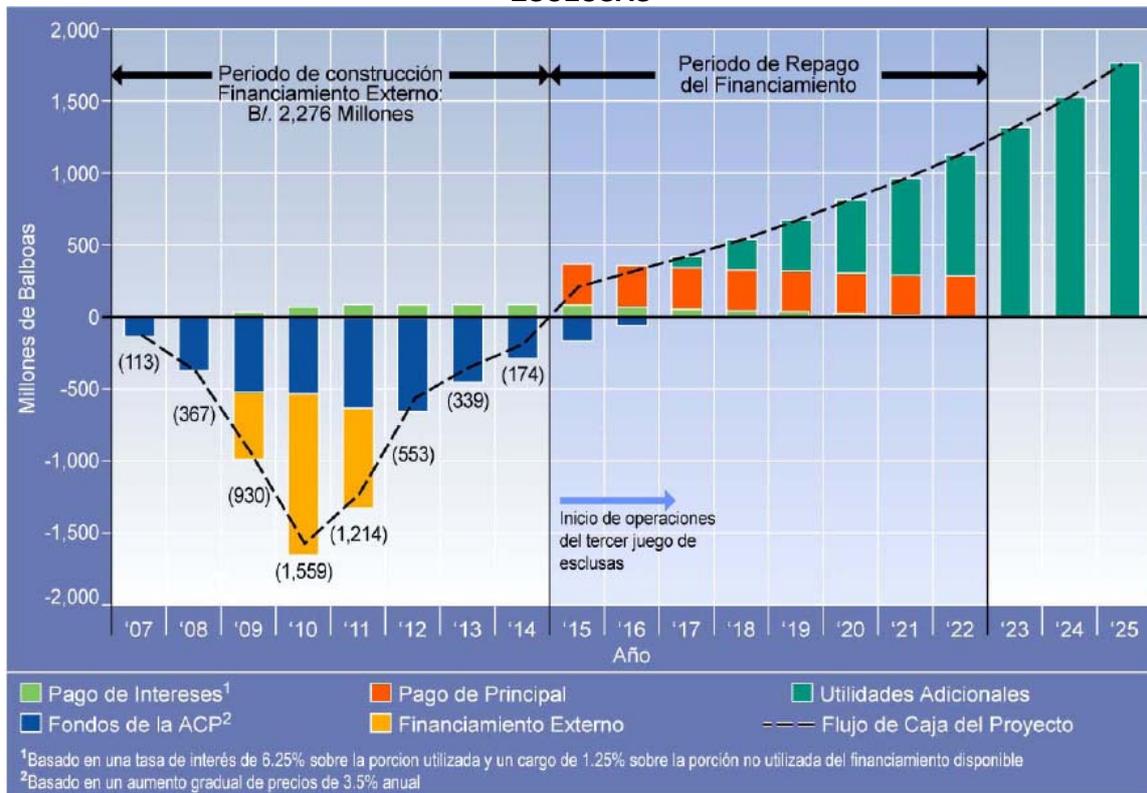
A continuación se muestra en la siguiente imagen (figura 9), el sustento de la Autoridad del Canal de Panamá, a través de cual se pretende explicar de manera gráfica, la manera en que será pagado el préstamo otorgado por los diferentes bancos internacionales que participarán directamente en la capitalización de la paraestatal, encargada de desarrollar el proyecto.

---

<sup>199</sup> Olmedo Beluche; “El Canal de Panamá: esperanzas frustradas” e revista Contexto Latinoamericano, no. 2 enero-marzo de 2007, página 147

<sup>200</sup> Recuérdese que el valor cambiario de la balboa y el dólar es el mismo, solo que el nombre de balboa se le otorgo para darle a la moneda un carácter nacional.

**FIGURA 9.USOS Y FUENTES DE FONDOS DEL PROYECTO DEL TERCER JUEGO DE ESCLUSAS**



Fuente: Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá

De acuerdo a la información gráfica que ofrece la ACP a través de la propuesta del proyecto de ampliación, el manejo de los recursos parece fácil y accesible a una empresa relativamente nueva, tomando en cuenta que el control de los panameños tiene poco tiempo; y que la importancia de ésta empresa se ve en el contexto nacional e internacional.

Como se ha venido manejando a lo largo de la presente tesis, el manejo de la información y el apoyo gubernamental de los datos que se publican, han definido el rumbo de las decisiones para ampliar el canal:

“La autoridad del Canal de Panamá ha informado que la propuesta de ampliación será auto-financiable. Sobre la base de éste planteamiento, el Presidente Torrijos anunció << que serán los usuarios del Canal, mediante aumentos de peajes y no los impuestos de los panameños los que paguen la

obra>>. La misma propuesta, sin embargo, plantea que para realizar la obra se tendrá que pedir un préstamo por US\$ 2 200 millones. Para explicar esta contradicción la ACP dice que solo se adquirirá una <<deuda transitoria>> sobre la base del flujo (movimiento) de caja de la entidad. Es decir, los peajes que se les cobran a los usuarios servirían de colateral a la banca privada que haría los préstamos”<sup>201</sup>

Sin embargo, para convencer a la sociedad panameña de la importancia de ampliar el canal, se ha manejado un discurso de pérdida de ventaja con respecto a las demás rutas y de ésta manera recabar los votos que se requerían en el referéndum del 22 de octubre del 2006:

“si Panamá decide no ampliar el Canal, la reacción más probable de sus usuarios será la de desarrollar rutas alternas y planificar su flota con buques apropiados para circunvalar a un Canal que funcionará indefinidamente a su máxima capacidad y limitado a buques Panamax. Mientras tanto, el comercio mundial continuará creciendo y los competidores del Canal seguirán desarrollando capacidad adicional.”<sup>202</sup>

La respuesta de la nación panameña a este manejo del discurso, fue mediante el abstencionismo de más de la mitad del padrón electoral, el 22 de octubre del 2006<sup>203</sup>, fecha en que se llevó a cabo el referéndum para decidir ampliar el Canal de Panamá.

Bajo el entendido de que las aportaciones de la ACP al erario público generan parte del flujo de capital en el ciclo económico nacional, se entiende que la economía panameña se encuentra vulnerable a una serie de consecuencias derivadas de la mala aplicación de una política de precios. En los siguientes apartados se explicará, de mejor manera, las consecuencias por una política de

---

<sup>201</sup> Marco A. Gandásegui; “Ampliación del Canal de Panamá pasa prueba de referéndum a pesar de los riesgos” en revista Contexto Latinoamericano, no. 2 enero-marzo de 2007, página 157

<sup>202</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006, página 44

<sup>203</sup> Para más información sobre el referéndum de ampliación del Canal de Panamá, véase el apartado 2.4.3.

financiamiento del canal deficiente o poco comprometida con el patrimonio nacional; consecuencias que en un acercamiento detallado generarán una serie disyuntivas y repercusiones nacionales.

“el proyecto presenta un perfil financiero típico de proyectos de infraestructura de este tipo, con inversiones durante los primeros años, y beneficios que se perciben posteriormente, después que la obra entra en funcionamiento. Con base en la proyección de demanda más probable, el tercer juego de esclusas genera una tasa interna de retorno del orden de 12%. Dicha tasa de retorno es excelente para una inversión de infraestructura como la propuesta, considerando el moderado riesgo de la misma y el tipo de industria madura y establecida en la cual se desenvuelve el Canal. Por lo tanto, desde el punto de vista financiero se trata de una inversión rentable y atractiva.”<sup>204</sup>

Si bien, se dice que las condiciones para la ejecución del Proyecto de Ampliación son óptimas; también es cierto que la canalización de los recursos para éste, no serán entendido hasta que no se aborden las principales consecuencias económicas que derivan del un manejo deficiente de los recursos o en su caso de no tener un aproximado real al costo total del proyecto.

En los siguientes apartados se resaltarán las principales consecuencias derivadas de una decisión prematura por parte de la ACP y del Gobierno panameño; entendiéndose que las consecuencias se encuentran en función del tamaño de la falla; de cualquier manera, queda claro que en materia económica, las consecuencias pueden ser irreversibles.

En éste sentido, hay que tomar en cuenta algunos aspectos de la ampliación del Canal de Panamá que afectan cálculos de financiamiento y por tanto, de las finanzas públicas del Gobierno Panameño.

---

<sup>204</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá 24 de abril del 2006, página 65

#### 4.1.1. El Encarecimiento del Proyecto

De acuerdo a la proyección tiempo espacio, existe diferentes factores que generan la duda en la aproximación de costos realizados por la ACP, con la participación conjunta de diferentes agencias de apoyo financiero y los estudios previos para el veredicto final de los 5,250 millones de dólares.

“La ACP dice haber sometido el presupuesto de costos del proyecto a una evaluación de consultores extranjeros quienes supuestamente manifestaron una opinión "favorable" al respecto. Sin embargo, en el documento denominado "Revisión de estimados de costos", relativo a la Propuesta, y que se encuentra en el sitio de la ACP en Internet, los expertos consultados subrayan la incertidumbre que rodea el proyecto.”<sup>205</sup>

La mayoría de estos estudios fueron puestos en línea bajo su formato e idioma original, por lo que muchos de ellos se encontraban en inglés y no fue sino hasta meses después cuando la traducción se realizó; éste es el caso del documento llamado: “Revisión de estimado de costos”, donde se hace referencia a diversos elementos que ponen en riesgo el proyecto de ampliación; y que son contenidos en el siguiente cuadro 4.1

Cabe hacer mención que en el siguiente cuadro hay que poner atención a los elementos subrayados, ya que señalan los riesgos que pueden hacer que el desarrollo de la obra de ampliación tenga una serie de gastos extras, por diferentes razones particulares. Aunado a lo anterior, los elementos que se encuentran en negritas, son aquellos que según la ACP ya fueron tomados en cuenta para la estimación de costos y creación del plan del trabajo; solo que estos son escasos en comparación a los riesgos que se exponen.

---

<sup>205</sup> Méndez N, Roberto; “Por que Panamá debe decir “NO” a la Propuesta del Tercer juego de Esclusas”; En publicación: Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

CUADRO 4.1. RIESGOS QUE PUEDEN INCREMENTAR EL GASTO EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN					
Riesgos Técnicos	Riesgos Externos	Riesgos Ambientales	Riesgos Organizativos	Riesgos en la Administración del Proyecto	Riesgos de Construcción
<p><b>Diseño incompleto</b></p> <p>Análisis ambiental incompleto o erróneo</p> <p>Problemas geotécnicos inesperados</p> <p>Peticiones de cambio debido a errores</p> <p><b>Suposiciones inexactas sobre temas técnicos en la etapa de planificación</b></p> <p>Materiales/Geotécnica/fundación equivocada</p> <p><u>Análisis del sitio para desechos está incompleto o equivocado</u></p> <p><b>Necesidad de excepciones en el diseño</b></p> <p>Diseño del consultor no se ciñe a las normas de calidad</p> <p>Aumenta el diseño de la esclusa y de las tinajas de reutilización de agua</p>	<p><u>Cambian las prioridades en el programa existente</u></p> <p><u>Cambios de financiación para el año fiscal</u></p> <p><u>Cambio en factores políticos</u></p> <p><u>Interesados solicitan cambios de último momento</u></p> <p><u>Conocimiento/apoyo del público</u></p> <p><u>Competencia en el mercado por materiales o equipo esenciales</u></p>	<p><u>Permisos o diligencias ante instituciones demoran o toman más tiempo del esperado</u></p> <p><u>Más información requerida para autorizaciones o permisos ambientales</u></p> <p>Cambio en normas ambientales</p> <p><u>Cambios en normas sobre calidad del agua</u></p> <p>Carencia de personal especializado (biología, antropología, arqueología, etc.)</p> <p>Problemas de calidad del agua</p> <p>Presión para que se reduzca el programa ambiental</p>	<p><u>Personal asignado sin experiencia</u></p> <p><u>Se pierde personal importante en un punto crucial del proyecto</u></p> <p><u>Tiempo insuficiente para planear</u></p> <p><u>“Burocracia” interna causa retraso en obtener aprobaciones, decisiones</u></p> <p>No se tienen unidades funcionales, rebasadas</p> <p><u>Falta de comprensión de los procedimientos complejos de la financiación interna</u></p> <p><u>Cambio de prioridades en el programa existente</u></p> <p><u>Contratos</u></p>	<p><u>Propósito y necesidades del proyecto definidos de manera deficiente</u></p> <p><u>La definición del alcance del proyecto es deficiente o está incompleta</u></p> <p><u>Cantidad de trabajo no esperada por el gerente del proyecto</u></p> <p><u>No se lleva control de las prioridades del personal</u></p> <p><u>Retrasos de los consultores o contratistas</u></p> <p><u>Errores en estimaciones y/o programas de trabajo</u></p> <p><u>Trabajo no planificado que debe ser incorporado</u></p> <p><u>Desconectada la comunicación con el equipo del proyecto</u></p> <p><u>Presión por entregar el proyecto de acuerdo con un programa de trabajo adelantado</u></p> <p><u>Ausencia de apoyo de parte de la gerencia</u></p>	<p><u>Estimaciones de tiempo de contratos son inexactos</u></p> <p><u>Estimaciones de productividad son inexactos</u></p> <p><b>Fuerza laboral sin experiencia/personal insuficiente/disponibilidad de recursos</b></p> <p><b>Variaciones en cantidades</b></p>
Donde:	<p><b>A-Z</b> Riesgos ya tomados en cuenta para la Propuesta de Ampliación</p> <p><b>A-Z</b> Riesgos en los que hay que poner atención por el proceso que lleva el proyecto</p>			Fuente: Elaboración propia con base en el estudio “Revisión de Estimado de Costos” de la ACP	

Como resultado de la reflexión a que nos refiere el cuadro 4.1, es necesario observar los factores que pueden afectar el precio final y evaluar las posibilidades de que éste se incremente.

Sin embargo, se dice que en el estimado de la obra existen elementos que han sido dejados de lado, lo que recae en el incremento de los precios finales:

“En los aspectos de construcción hay un rubro que la ACP denomina contingencias para cubrir aumentos en los precios de los materiales, demoras en los trabajos, pérdida de productividad, etc., pero no hay rubro alguno para los riesgos financieros que podríamos enumerar, entre otros 1) pérdidas de tránsito como resultado de los aumentos de peajes, 2) la demanda de post-Panamax no alcance los niveles esperados y 3) aumentos en las tarifas de intereses sobre lo utilizado en los cálculos, especialmente en un período tan largo de tiempo. Solo se dice que hay un 80 por ciento de posibilidad de que todo resulte como lo planeado.”<sup>206</sup>

Conforme a las estimaciones financieras de la Ampliación del Canal en la década de los noventa, con la participación de la Comisión Tripartita<sup>207</sup>, se estimaba un costo aproximado para el proyecto llamado CAS93 de \$5,759<sup>208</sup> millones de dólares, según afirma Fernando Manfredo, ex-Administrador encargado de la Comisión del Canal de Panamá:

“utilizando los cálculos de 1993, los cambios en el diseño del proyecto y el trasladar los dólares de 1990 en el proyecto de 1993 a dólares del 2005 me llevan el costo a 7 mil millones de dólares”<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> Manfredo, Fernando; El Proyecto del Tercer juego de Esclusas; En publicación: Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

<sup>207</sup> Estados Unidos de Norte América, Japón y Panamá

<sup>208</sup> Véase Drohan Ruiz, Tomas; El Verdadero Costo de la Ampliación del Canal de Panamá En publicación: Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

<sup>209</sup> Manfredo, Fernando; Los Estudios sobre la Ampliación del Canal de Panamá, Tareas no. 123. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Mayo-Agosto de 2006

Por su parte Tomas Drohan Ruiz, ex-director del Departamento de Ingeniería, Dragado y Construcción de la Autoridad del Canal de Panamá, afirma que:

“El proyecto CAS93 ajustado (\$1.70 por \$1.00 en 1990) costaría \$8, 500 millones en dólares de 2010 sin imprevistos, sin tinas y sin alzar el nivel del lago Gatún”<sup>210</sup>

Al abordar el tema de la inflación, no se debe dejar de lado el contexto internacional en el que los recursos monetarios para la ampliación del Canal y las negociaciones de cada uno de los contratos a adjudicar presentan un clima poco favorable debido a diferentes factores como la crisis mundial, generada en los Estados Unidos y que repercutirá en todo el mundo.

Panamá se encuentra en la lista privilegiada, es decir, es de los países de America Latina en donde los efectos negativos de la crisis económica mundial serán vistos en menor medida, en primera por que la equiparación de su moneda con el dólar estadounidense evita que la Balboa pierda valor; en segundo lugar por que Panamá se encuentra en un buen contexto económico para salir de la crisis por si misma. Sin embargo, apostar por el Proyecto de Ampliación significa un alto riesgo a la economía panameña, entre otros por los riesgos en la obra de ampliación a que hace referencia el cuadro 4.1; así como riesgos financieros derivados de la contratación de deuda pública.

De la misma manera, la necesidad de mostrar una excelente gestión de los recursos del Canal a los cien años de su construcción, puede ser que apresure tanto al Gobierno, como a la ACP, para que el gasto sea mayor con la finalidad de festejar el centenario de la vía.

Tal parece que tanto a la ACP como al Gobierno Panameño, no les preocupa que una de las principales consecuencias del encarecimiento del proyecto, sea la baja

---

<sup>210</sup> Drohan Ruiz, Tomas; El Verdadero Costo de la Ampliación del Canal de Panamá En publicación: Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

rentabilidad, es decir, que la recaudación de ingresos del canal ampliado sea muy bajo y no pueda ser pagado con un aumento en los peajes.

“Los más altos funcionarios de la ACP en recientes foros públicos han dicho que si la ampliación cuesta más de \$6,000 millones, ésta no sería rentable. Me imagino que esto es debido a que las navieras no estarían dispuestas a soportar peajes para ayudar a pagar un canal ampliado que cueste más de \$6,000 millones”<sup>211</sup>

En conclusión:

“Tres componentes de este proyecto son decisivos para determinar su viabilidad económica-financiera: el costo de la obra, las tarifas óptimas de peajes que se puedan cobrar y las proyecciones de demanda de tránsito.”<sup>212</sup>

Por tanto, la principal consecuencia del encarecimiento del proyecto, sería elevar los peajes y servicios que la ACP oferta para sus clientes; sin embargo, la aceptación de estos precios puede llevar a generar una baja en la demanda de los servicios, al tiempo que la ACP se encuentra comprometida en un proyecto de costos financieros muy altos.

Por su parte el Gobierno panameño, si bien no es aval de la empresa tiene la obligación de seguir de cerca el proceso de ampliación, pues de lo contrario, las consecuencias económicas y sociales pueden ser desastrosas y llevar al país a un decrecimiento del PIB, que para el 2008 presentó 38,830 millones de dólares.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Drohan Ruiz, Tomas; El Verdadero Costo de la Ampliación del Canal de Panamá, *Ibidem*.

<sup>212</sup> Manfredo, Fernando; El Proyecto del Tercer juego de Esclusas; En publicación: Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

<sup>213</sup> Fuente: CIA Factbook

#### 4.1.2. El Endeudamiento

La capitalización y liquidez necesaria para el periodo pico de adquisiciones y contrataciones durante el desarrollo de las obras del tercer juego de esclusas y dragado en el Canal; nos llevan a entender que para la realización del proyecto se requiere de financiación externa, toda vez que el plan de ampliación del Canal de Panamá ha resultado suficiente para financiar tal obra.

Sin embargo en la contratación de los préstamos, no se ha hecho referencia sobre la tasa de interés bajo los que se han contratado los empréstitos. Lo que se sabe al respecto es lo contenido en la resolución del Gabinete, No. 178 del 13 de octubre del 2008, que establece los parámetros de estos préstamos:

- “1. El financiamiento se otorgará sin garantía, ni aval del estado panameño;
2. El Financiamiento no quedará sometido a compromisos de adquirir bienes y servicios de ninguna fuente en particular;
3. Los acreedores no intervendrán ni en la administración, ni en el funcionamiento del Canal
4. El Financiamiento no afectará los aportes al Tesoro Nacional, de conformidad con la Ley 28 de 2006;
5. El plazo de la vigencia de los contratos de préstamo será de veinte (20) años con diez (10) años de periodo de gracia;
6. Las tasas y gastos de compromiso, y de cierre serán competitivas dadas las condiciones del mercado.”<sup>214</sup>

El último punto citado, puede crear problemas en su interpretación, ya que refiere a que los préstamos están en función de las condiciones de mercado y por tanto genera las dudas contextuales que se operan en los mercados financieros. Sin embargo el hecho de que no se haga referencia a los intereses de cada uno de los préstamos genera dudas por parte de la sociedad acerca de la viabilidad financiera del proyecto y del compromiso que el Estado panameño adquiere; así como también, su significado a la soberanía nacional.

---

<sup>214</sup> Resolución de Gabinete No. 178, del 13 de Octubre de 2008, Gaceta Oficial número 26179, Panamá.

De acuerdo con Fernando Manfredo, declara al respecto:

“Llamó mi atención que en el cuadro de costos de la ACP no aparecieran incluidos los intereses sobre los préstamos que habría que solicitar, hasta que llegó a nuestras manos un documento de la ACP titulado "Norma Internacional de Contabilidad N° 23", de ocho páginas. Esa norma deroga la anterior, NIC 43 "Capitalización por Intereses," aprobada en 1983. La nueva norma tiene como objetivo prescribir el tratamiento contable de los costos por intereses. La norma establece, como regla general, el reconocimiento inmediato de los costos por intereses como gastos no imputables a la obra. No obstante, el pronunciamiento contempla, como tratamiento alternativo permitido, la capitalización de los costos por intereses que sean directamente imputables a la adquisición, construcción o producción de algunos activos que cumplan determinadas condiciones”<sup>215</sup>

Cabe destacar que la norma a que se hace referencia en la cita de Fernando Manfredo, ya no se encuentra en la página de internet para su consulta, probablemente por la desconfianza y descontento social que provocó.

De cualquier manera, las condiciones de pago se estima que pueden superar el 2% que se afirmó en un principio la ACP para el desarrollo del proyecto de ampliación.

De acuerdo a lo anterior podemos darnos cuenta de que la transparencia de la información gubernamental y también la que ofrece la ACP como empresa descentralizada, se encuentran en un grado de opacidad lo que genera que solo se puedan sacar estimados.

“Para desalentar a las personas a leer los estudios se les ha dicho que consisten de 55,000 páginas y como es natural la enorme mayoría de los

---

<sup>215</sup> Manfredo, Fernando; El Proyecto del Tercer juego de Esclusas; En publicación: Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

panameños no las han leído. La ACP y el Gobierno nacional han aprovechado esto para poner en ejecución una bien planeada estrategia. Utilizando todos los medios de comunicación, montando atractivas infoplazas, un grupo de 60 funcionarios de la empresa está propagando en términos fáciles de entender todo lo que pueden a favor del tercer juego de esclusas. Lo hacen todos los días en una forma que la gente no vea la necesidad de leer o analizar los estudios que se hicieron a un costo de B/.42 millones.”<sup>216</sup>

Por tanto, la consecuencia de que el pago de los préstamos se incremente a causa de que los factores tanto internos, como externos influyan en la capacidad de pago de la Administración, esto incrementará la deuda externa de Panamá; que para finales del 2008 se calculaba en 10,890 millones de dólares<sup>217</sup>

Asimismo, ésta deuda tendrá que ser absorbida por los habitantes y generaría una carga impositiva de 3,240 dólares por habitante; que se anexarían a la deuda ya existente, comprometiendo finalmente los recursos nacionales.

De ser así habrá que generar recursos suficientes para pagar una deuda externa, que sin tomar en cuenta los préstamos para la ampliación, durante los próximos años puede incrementarse y por tanto repercutir en el camino de desarrollo que Panamá estaba librando, aún en contexto de crisis mundial.

Aunado a lo anterior, se debe tomar en cuenta que a poco tiempo de cumplir los cien años de la Construcción del Canal de Panamá; se están gestionando otros proyectos de infraestructura:

---

<sup>216</sup> Manfredo Fernando, El Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, Ibídem.

<sup>217</sup> Véase Página oficial de la CIA-Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html>

22 de Septiembre de 2009, 22:45 hrs.

“Al tiempo que la construcción del tercer juego de esclusas se estará construyendo una refinería, el maga puerto y otros mega proyectos”<sup>218</sup>

Aun cuando el Estado no es el aval de los préstamos y la ACP genera aportes progresivos al erario público, no sirven de nada si se requieren incrementar los impuestos en una situación de emergencia a causa de un proyecto mal negociado y desarrollado.

Los lineamientos bajo los cuales se espera fijar el incremento de los peajes, van más allá de ser definidos por las necesidades de pago de la ACP, pues debe entenderse que para los clientes es importante el precio de los peajes, pues de lo contrario el negocio de transporte de mercancías, deja de ser rentable en sus costos finales de flete.

“En la ACP después de consultar con sus amigos navieros y escuchar a su Junta Asesora Internacional han llegado a la conclusión que pueden subir ilimitadamente las tarifas de peajes con solo explicar que es necesario para financiar el tercer juego de esclusas. Lo que no entienden es que los navieros y los dueños de la carga van a utilizar la ruta y el método de carga que les resulte más económico, no existe otro vínculo que los una a Panamá.”<sup>219</sup>

Como lo señala Fernando Manfredo:

“¿quién garantiza que va a haber los niveles de tránsito para generar los ingresos que se requieren para la amortización? Y cuando no lo hagan, tendremos nosotros los contribuyentes panameños, que hacer frente a esa obligación.”<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Manfredo Fernando, El Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, *Ibidem*.

<sup>219</sup> Manfredo Fernando, “El Proyecto del Tercer Juego de Esclusas”, *Ibidem*.

<sup>220</sup> Manfredo, Fernando; Los Estudios sobre la Ampliación del Canal de Panamá, *Ibidem*.

Si bien, la transparencia a la información es un elemento clave en un contexto en el que el exceso de ésta, permite que se hagan juicios sobre las declaraciones gubernamentales como respuesta a la opacidad y la pérdida de credibilidad gubernamental; también es cierto, que el compromiso en el manejo de cuentas puede salvar a Panamá de incrementar la deuda externa por una toma prematura en las decisiones financieras; ya que el equivalente al préstamo que se otorgo por parte de las instituciones financieras asciende al 21% de la deuda externa del Estado panameño.

#### 4.1.3. Aportes al Erario Público.

Desde que el Estado Panameño se consolido con la nacionalización del Canal, se ha manifestado un crecimiento y desarrollo económico a consecuencia de los crecientes aportes que la ACP otorga a la nación panameña. Al tiempo que, la confianza internacional para atraer inversiones han mostrado en Panamá una serie de características en el nuevo milenio. Sin embargo, el crecimiento generado ésta amenazado por su sustentabilidad.

Por su parte, la ACP mantiene el firme juicio de que, con la aprobación del Proyecto de Ampliación, las posibilidades de que Panamá tenga mejoras significativas es cada vez más cercana.

“Los agregados de la economía nacional presentan perspectivas favorables y los pronósticos del ministerio de Economía y Finanzas (MEF) proyectan un crecimiento de aproximadamente el 8% en 2007. Además, según informes del MEF, para los próximos siete años se esperan inversiones por un monto de 15 000 millones de dólares con 27 proyectos, entre los que figuran la Ampliación del Canal; la construcción de un sistema intermodal de exportaciones entre el Canal, la Zona Libre de Colón y el Ferrocarril Transísmico; la creación de una Zona Económica Especial de Howard, antigua zona militar de los Estados Unidos en el Pacífico; la Construcción de un megapuerto en el Pacífico, impulsado por inversionistas de Singapur; el

saneamiento de la bahía de Panamá; la ampliación de la costa pacífica capitalina con un relleno para zonas públicas, llamada cinta costera; la expansión de las principales autopistas al Este y Oeste de la capital; la construcción de un sistema de transporte masivo, similar al de Colombia, Chile y Brasil; la construcción de un refinera de petróleo por parte de OXY-Qatar Petroleum y Dutemp-Eloesel-Control Sud; y otros megaproyectos turísticos: el Naos Harbour Island, los Molinos, Isla Verde, Peral Tower, Ice Tower, Isla Viveros, Bijao Resort y Ten Tower.”<sup>221</sup>

En el mismo contexto, el Presidente Martín Torrijos ha apoyado al Proyecto de ampliación mediante declaraciones en las que afirma que Panamá esta más cerca de ser un país de primer mundo y dejar sus problemas económicos atrás.

“El señor presidente, compartiendo el optimismo de la Administración del Canal y su Junta directiva, llegó a afirmar en su discurso que con la ejecución de esa obra Panamá pasaría a ser un país del primer mundo. La ceremonia, llena de emoción patriótica, terminó cuando todos los presentes se pusieron de pie y cantaron el himno nacional.”<sup>222</sup>

Por tanto, existe la posibilidad de creer que tanto la ACP como el Presidente Martín Torrijos, quien es hijo del General que estuvo en las negociaciones para la nacionalización del Canal; se han preocupado más por celebrar el centenario de la construcción, que por analizar los riesgos financieros.

De cualquier manera, los ingresos que el Canal genera para el erario público, mismos que pueden ayudar a romper las desigualdades sociales; tienen dos posibles destinos para cuando la ruta se encuentre ampliada:

---

<sup>221</sup> Juan Moreno Lobón; “Panamá: realidad, perspectivas y elementos para una propuesta de desarrollo sostenible” en revista Contexto Político; página 100

<sup>222</sup> Manfredo, Fernando; El Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, *ibídem*.

- El primero, es ir al erario público, acompañado de una política fiscal más estricta que recaude los elementos económicos necesarios para pagar los gastos provocados por la ampliación.
- El segundo, es que la entrada del capital por el paso en el tercer juego de esclusas, pase igual que los barcos, para terminar depositándose en las cuentas de los bancos que otorgaron el préstamo.

Sin embargo, la generación de esperanzas por parte de la ACP de generar un ingreso creciente a los aportes al Tesoro Nacional, han servido como cortina de humo para entender la seriedad del problema; puesto que los recursos que se están comprometiendo pueden ser invertidos en diferentes rubros que el gasto público requiere como la salud y la educación.

“Después de la construcción, los aportes del Canal al Tesoro Nacional se incrementarán a un ritmo similar al crecimiento de los ingresos del Canal. El programa de ampliación permitirá al Canal recuperar sus inversiones y generar un retorno adecuado sobre estas.”<sup>223</sup>

Por tanto, el hecho de que los aportes sean crecientes, no significa que los connacionales no tengan que absorber una deuda que solo la ACP tiene idea de los números que posee. En el caso de crear una deuda creciente con los bancos extranjeros que otorgan el préstamo, los ingresos al erario público que deberían ser destinados para romper la polaridad social que se genera en el país; estará comprometida gran parte tanto de estos aportes, como de los recursos del Canal al pago de la deuda.

“Debemos exigirles a los que, en el presente, nos gobiernan y legislan, que los fondos provenientes de la operación del Canal sean destinados a

---

<sup>223</sup> Autoridad del Canal de Panamá; “*Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá*”, Panamá, 24 de abril del 2006, página 64

proyectos que mejoren la condición de todos los panameños. Si consideramos que quienes nos gobiernan y legislan son incapaces y corruptos, corrijamos esa situación con nuestro voto y con una lucha permanente por exigirles rendir cuentas de sus acciones, en la que todos podemos y debemos participar. Este asunto del Canal es uno de los retos más difíciles que enfrenta el pueblo panameño y no se logrará resolver sin transparencia en las declaraciones y divulgación de la información por parte de las autoridades.”<sup>224</sup>

Finalmente, la Participación de la ACP como generadora de información y la proyección económica tan exacta que se hace de un proyecto sumamente ambicioso, como lo es la ampliación del Canal, muestra una tendencia de descontento social y una estimación por debajo del mercado, en la cual, Panamá puede estar gestando al tiempo en que amplía el Canal, una deuda que se reflejará en el contexto político, social y económico, cuando la euforia de la ampliación termine.

#### 4.1.4. El Empleo

De acuerdo a las consecuencias que se han venido analizando a través de la presente tesis, el combate al desempleo puede parece ser, junto al incremento de ingresos al erario público, la consecuencia más benéfica. Sin embargo, si retomamos la opacidad a la información, podemos encontrar que se puede estar sobreestimando el número de empleos que se otorgarán durante el desarrollo del proyecto del tercer Juego de esclusas.

La tasa de desempleo actual, para Panamá se estima en 5.6%<sup>225</sup> del total de la fuerza laboral; es decir que de 1,392, 000 personas en edad de trabajar; 77,952 personas no encuentran empleo.

---

<sup>224</sup> Leignadier, Humberto; Retos al Canal de Panamá, en Revista Tareas no. 123. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Mayo-Agosto de 2006

<sup>225</sup> Según datos del 2008, véase página oficial de la Central Inteligent Agency-Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> 13/octubre/2009 20:00 hrs.

Aunado a lo anterior la ACP ha resaltado en la Propuesta de Ampliación, que la generación de empleos será fabulosa, principalmente para los periodos pico de la construcción.

“Se proyecta que por razón de la actividad de construcción se crearían aproximadamente entre 35,000 y 40,000 puestos de trabajo adicionales. Entre estos se incluyen entre 6,000 y 7,000 trabajadores que se emplearán directamente en la obra durante el periodo pico de construcción entre el 2009 y 2011.”<sup>226</sup>

Sin embargo, el manejo de la información es uno de los elementos que genera cierta diferencia en los cálculos de los beneficios del proyecto, ya que de acuerdo con la ACP la generación de empleos posteriores a la ampliación se incrementará en más del doble del que se genere durante el desarrollo del proyecto.

“El proyecto de tercer juego de esclusas impulsará la generación de aproximadamente 250,000 empleos nuevos entre el 2015 y el 2025 como resultado del crecimiento en la actividad económica del conglomerado de servicios que se desarrolla en Panamá.”<sup>227</sup>

Por tanto, el manejo de los números, puede estar siendo exagerado en comparación de los que fueron arrojados por los estudios realizados, pues desde un ejercicio personal, se entiende que generar 250,000 empleos para combatir un desempleo de sólo 77,952 personas; genera una serie de dudas.

De ser así, Panamá se convertiría en un ejemplo a seguir por parte de la comunidad internacional, puesto que en un clima de reacomodo de las finanzas internacionales a causa de la crisis internacional, Panamá logrará crear el empleo

---

<sup>226</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Datos Relevantes de la Ampliación del Canal de Panamá, 24 de abril de 2006 página 6

<sup>227</sup> Autoridad del Canal de Panamá; Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, 24 de abril del 2006, página 73

necesario para la fuerza laboral que se encuentra desempleada, al tiempo que dará cabida a la nueva Población Económicamente Activa del País.

De cualquier manera, los estudios proyectados a futuro generan un margen de error y se basan en una serie de probabilidades dentro de las tendencias actuales; por tanto, nos enfocaremos a analizar los números que se prometen durante la construcción del Proyecto de Ampliación.

De acuerdo, a información de Fernando Manfredo<sup>228</sup>, se está sobreestimando la capacidad de la ACP para generar el estimado de entre 35 y 40 mil empleos durante el periodo de desarrollo del proyecto.

“En los estudios de 1993, nosotros encontramos que generábamos 9 mil empleos durante 3 años. Así es que, no es cuestión de que durante 8, 9, 10 años vas a tener 9 mil empleos. Es más, los mismos funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá están hablando ahora de 2 mil empleos.”<sup>229</sup>

Para el análisis pertinente, existen dos factores importantes de resaltar en materia laboral, que son el tiempo y el espacio laboral en que se generarán los empleos. El primero, se refiere a que se estima que esos empleos solo se generarán durante el periodo pico de la construcción, es decir, del 2009 al 2011, de acuerdo al periodo definido por la ACP, sin embargo puede retrasarse por las características de los trabajos y/o simplemente el retraso de los contratistas, entre otros.

Por su parte el factor de espacio refiere a que para poder ser acreedor a un contrato de trabajo de la ACP, los panameños deben dedicarse a alguna profesión u oficio relacionado con las actividades de construcción; lo que genera pocas

---

<sup>228</sup> Ex Administrador encargado de la Comisión del Canal de Panamá

<sup>229</sup> Manfredo Fernando; Los Estudios sobre la Ampliación del Canal de Panamá, Revista Tareas, Ibídem.

ventajas para aquellas personas desempleadas que no se dediquen a una actividad de éstas.

Derivado de lo anterior, se han cuestionado las condiciones de los contratos de trabajo, pues se sabe que la ACP tiene sus propios lineamientos legales en materia laboral y por consiguiente pueden no ser empleos que generen mucha participación de los que viven en las ciudades contiguas al Canal; lo que nos llevaría a la necesidad de atraer fuerza laboral de otros distritos y que no estaría solucionando el problema del empleo; sino más bien, la exclusión laboral de los asentamientos humanos alrededor del Canal.

“¿Si los términos y condiciones de empleo serán los que aplica la ACP a sus empleados, o si estarán regidos por el Código de Trabajo? ¿Si el salario mínimo será el que paga la ACP, esto es B/ 2.90 por hora, o lo convenido por las empresas con las organizaciones laborales del sector construcción?”<sup>230</sup>

Sin embargo, existe un elemento que no ha sido aclarado, la mano de obra extranjera; ya que se entiende que para diferentes contratos adjudicados, se ha contratado a un número importante de empresas transnacionales; quienes a través de la transferencia de equipo y conocimiento *know-how*, se emplea fuerza laboral extranjera.

De ser así, la reducción del estimado de empleos queda en un número menos atractivo al que ha sido arrojado en la Propuesta; aun cuando la mayoría de los recursos que se derramen para el pago de salarios, se muevan, en su mayoría, en la economía panameña.

De cualquier manera y de acuerdo con los datos de la CIA (Central Intelligence Agency), la tasa de desempleo en Panamá arroja buenos números, pues de

---

<sup>230</sup> Manfredo, Fernando; El Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, ibídem.

ubicarse en 6.4% en el 2007, cuando las obras de ampliación de iniciaron; para el cierre del 2008 se encontraba en 5.6%.<sup>231</sup>

De lo anterior, podemos inferir que si bien con el proyecto de infraestructura de la Ampliación del Canal se logrará combatir los números de desempleo; también es cierto, que las cifras y los estimados de empleo arrojan cifras por encima de la realidad y pone en tela de juicio la capacidad de la ACP para la realización de un proyecto y en mayor medida al Gobierno panameño, que ha avalado la propuesta.

#### 4.2. LA DEMANDA INTERNACIONAL Y LAS RUTAS MARÍTIMAS ALTERNAS COMO FACTORES QUE AFECTAN LA VIABILIDAD DEL PROYECTO PANAMEÑO.

La importancia del mercado y la demanda de los clientes en la ruta por Panamá, es un elemento constante desde que se construyó el Canal y ha definido la economía del país por casi cien años.

Dentro de las consecuencias que prevé la presente tesis, es la pérdida de la demanda, como resultado de un incremento constante en la ruta marítima, durante la construcción del tercer juego de esclusas.

Para entender la importancia de lo que se aborda en el presente apartado, es necesario resaltar la importancia en la demanda que tiene el Canal de Panamá:

“El Canal de Panamá es el paso de más de 140 rutas marítimas que operan con variados tipos y tamaños de buques. Como cualquier sistema que depende de dispositivos mecánicos, el Canal tiene una capacidad finita

---

<sup>231</sup> Véase página oficial de la CIA Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html> 13/octubre/2009 20:00 hrs.

determinada por los tiempos y los ciclos de operación de las esclusas existentes,”<sup>232</sup>

Conforme a lo anterior se pueden resaltar dos elementos claves para definir las operaciones del canal: el tiempo y los dispositivos mecánicos; El primero de ellos, es decir, el tiempo es muy importante pues de acuerdo con los itinerarios y la demanda de los clientes se debe buscar minimizar y aprovechar, para entonces, favorecer a que los barcos lleguen a su destino en tiempo y forma.

En un estimado, de acuerdo a la información de la ACP, el tiempo que un barco se lleva en cruzar el Canal de Panamá es de entre 8 y 10 horas, ya que va a depender de la carga y la velocidad con que se mueva.

Por su parte, de acuerdo a las capacidades mecánicas, esto se refiere a la infraestructura y los servicios de remolcadores, entre otros. Que si bien no son de lo más rápido han podido hacer frente a la demanda de los barcos que esperan por el paso en el Canal.

Sin embargo, el mercado del Canal, se encuentra definido por los requerimientos del Comercio Internacional y se afirma que en los últimos años se ha visto favorecido por el incremento del comercio asiático y la búsqueda por colocar sus mercancías en el continente americano y Europa Principalmente.

A las rutas y requerimientos de los clientes del mercado marítimo, se le debe anexar la importancia de la competencia:

“Entre estos competidores están el sistema intermodal de los Estados Unidos, el Canal de Suez y la Ruta Marítima del Cabo de Buena Esperanza y el Cabo de Hornos. Actualmente los dos principales competidores del Canal

---

<sup>232</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá 24 de abril del 2006, página 37

de Panamá son el sistema intermodal de los Estados Unidos y el Canal de Suez.”<sup>233</sup>

Es por esto que uno de los principales argumentos que se ha manejado en el Proyecto de Ampliación, es la necesidad de atraer a una flota de barcos que no demanda los servicios del Canal, por diferentes elementos como su capacidad y el tiempo de espera; sin embargo esto es necesario por que el paso tiene que ser definido por la rapidez de los remolcadores.

“si Panamá decide no ampliar el Canal, la reacción más probable de sus usuarios será la de desarrollar rutas alternas y planificar su flota con buques apropiados para circunvalar a un Canal que funcionará indefinidamente a su máxima capacidad y limitado a buques Panamax. Mientras tanto, el comercio mundial continuará creciendo y los competidores del Canal seguirán desarrollando capacidad adicional.”<sup>234</sup>

De acuerdo con la ACP:

“De contar el Canal con capacidad para servir la creciente demanda, se transformará a Panamá en el centro de enlace más importante del continente al conjugar, en el istmo, las rutas continentales norte-sur con las rutas transcontinentales este-oeste. En consecuencia, el Canal se mantendrá viable y competitivo para todas sus rutas y segmentos, contribuyendo significativamente al desarrollo y crecimiento de Panamá y manteniendo su posición como una de las principales rutas del comercio mundial.”<sup>235</sup>

Con base en lo anterior, podemos observar que, si bien, en un primer acercamiento es necesario atraer el mercado de transporte marítimo, que se

---

<sup>233</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006, Página 20.

<sup>234</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006, página 44

<sup>235</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Panamá, 24 de abril del 2006, página 31

encuentra en función de generar mayores ingresos; en sentido paralelo, las decisiones que los prestadores del servicio de transporte de mercancías, toman la ruta que mejor se adapte a sus necesidades de transporte.

Para efectos de la presente tesis, se aplicara el término de competencia perfecta, definido como:

“un mercado en el cual hay muchas empresas y cada una vende un producto idéntico; hay muchos compradores, no hay restricciones a la entrada de la industria; las empresas en la industria no tienen ninguna ventaja sobre nuevos participantes potenciales; y las empresas y los compradores están bien informados acerca del precio del producto de cada empresa.”<sup>236</sup>

Con respecto a la demanda del Canal, la Propuesta ha generado una serie de mitos que es necesario aclarar, para entonces entender la manera en que se compone el mercado del transporte marítimo y así comprender que la carga impositiva que se hace a los peajes, puede resultar una apuesta muy fuerte a los requerimientos del mercado mundial de mercancías.

El primero de los elementos que debemos tomar en cuenta para entender la demanda que presenta el Canal de Panamá, es observar los países cuyo tráfico marítimo es más elevado, ya que en estos, podemos encontrar clientes potenciales para el Canal.

Para entender lo anterior me permito poner a sus manos, el cuadro 4.2 donde se establecen las principales economías marítimas, es decir, que su comercio internacional se encuentra cimentado en el transporte marítimo. Para entender, entonces la diversidad de rutas que se pueden generar, de estos posibles clientes potenciales del servicio marítimo.

---

<sup>236</sup> Parkins, Michael; Microeconomía, Pearson Educación, 2001, página 344

**Cuadro 4.2.**  
**Actividad marítima de las 25 principales naciones comerciantes**  
*(a finales de 2004)*

País/territorio	Porcentaje del comercio mundial generado, en términos de valor	Porcentaje de la flota mundial en términos de TPM
Estados Unidos	12,6	5,5
Alemania	8,8	6,9
China	6,2	6,8
Japón	5,5	14,0
Francia	4,9	0,8
Reino Unido	4,3	3,1
Italia	3,7	1,6
Países Bajos	3,7	0,8
Canadá	3,2	0,7
Bélgica	3,2	1,0
Hong Kong (China)	2,9	4,9
República de Corea	2,6	3,3
España	2,3	0,5
México	2,1	0,0
Taiwán, Provincia china de	1,9	2,8
Singapur	1,8	2,7
Federación de Rusia	1,5	1,8
Suiza	1,2	1,4
Malasia	1,2	1,2
Suecia	1,2	0,7
Austria	1,2	0,0
Tailandia	1,0	0,4
Australia	1,0	0,3
Brasil	0,9	0,7
Irlanda	0,9	0,0
<b>Total</b>	<b>80,1</b>	<b>61,6</b>

Fuente: Informe de la Secretaría de la UNCTAD en el 2005

De acuerdo al cuadro anterior, podemos observar que las necesidades de las naciones que figuran en estos 2 lugares de las economías más industriales, pueden generar demanda suficiente para el Canal.

Asimismo, se hace una referencia al cuadro 1.1<sup>237</sup> en donde se mencionan los países que encabezan la lista de la demanda por el Canal; si observamos los dos cuadros (4.2 y 1.1), podemos ver que las naciones con transporte marítimo desarrollado hacen uso del Canal, pero éste uso se encuentra en función, de las necesidades de transportación.

<sup>237</sup> En la página 17 de la presente tesis

A la posible demanda que las naciones con mayor comercio marítimo, debemos anexar todos aquellos países que tienen un comercio marítimo menos desarrollado pero pueden necesitar de los servicios del Canal. Al igual que, por ejemplo, existe también movilidad de barcos de guerra, que son clientes potenciales.

Otro de los elementos que definen la demanda en el Canal, son la participación de las navieras, es el de la custodia y explotación de los barcos; esto debe entenderse a través de un simple supuesto; mientras más intermediarios haya, existen más posibilidades de que el servicio suba de valor como consecuencia de la cadena productiva.

En el cuadro 4.3 se presentan los actores que participan en el comercio marítimo y cuyo negocio se refiere netamente al de la transportación.

<b>CUADRO 4.3. ACTORES QUE DEFINAN LA DEMANDA DE LAS RUTAS INTERNACIONALES.</b>	
Actor Comercial	Puesto en la Cadena de transporte.
Dueño de la embarcación	Propietario legítimo del buque
Armador	Es la persona física o moral que pone en navegabilidad el barco.
Empresa Naviera	Es la persona moral que explota el barco.
NVOCC (Non Vessel Operator Common Carrier)	Empresas navieras que no poseen buques pero que contratan los espacios en embarcaciones propias de otra empresa.

Fuente: elaboración propia con base en Tratado Práctico de los Transportes en México, Sergio A. Ruiz Olmedo.

Aunado a lo anterior, el transporte marítimo, por su parte, tiene que enfrentar una serie de retos para el buen servicio que se requiere, conforme a ello, me permito mostrarlo en el siguiente cuadro 4.4.

<b>CUADRO 4.4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL TRANSPORTE MARÍTIMO MUNDIAL</b>	
Ventajas	Desventajas
Capacidad de los buques	Accesibilidad de transporte anterior y posterior.
Competitividad	Costo del embalaje.
Flexibilidad de los tipos de carga	Velocidad.
	Frecuencia en el despacho de buques
	Congestión Portuaria

Fuente: Ruiz Olmedo, Sergio; Tratado Práctico de los Transportes en México.

Los elementos anteriores pueden parecer técnicos, vistos desde la perspectiva del análisis de la viabilidad competitiva de la Ampliación del Canal de Panamá, sin embargo, entendiendo la manera en que opera el servicio de flete de mercancías, se resalta la importancia que tiene asegurar que el comercio tiende a crecer y sobre todo, que éste mercado lo puede ganar la Autoridad del Canal de Panamá para generar ganancias.

Esto tiene que ver con que los flujos del comercio internacional no son constantes durante el año, también existe meses de mayor demanda en las operaciones del Canal, esto se refiere a que el comercio internacional no se mueva en números estables durante todo el año y no mantiene una constante.

“El mes de abril de cada año es históricamente el de mayor demanda de tránsito. Este año no fue excepción y la ACP y el gobierno utilizaron el espectáculo de largas filas en ambas entradas del Canal para arreciar su campaña de la urgencia de la construcción del tercer juego de esclusas.”<sup>238</sup>

Sin embargo, una vez que se ha tomado la decisión, es necesario que Panamá capte un mayor segmento del mercado de transporte marítimo para lo cual centra sus esperanzas en el creciente tránsito de mercancías que ha registrado China.

Sin embargo:

“China ha logrado ese desarrollo económico, a través de cambios en sus estructuras económicas. Pero, sus estructuras políticas permanecen intactas. Todavía el Partido Comunista Chino es quien tiene las riendas del país. Resulta ser que el crecimiento económico ha traído problemas muy serios como por ejemplo, el cierre de las fábricas ineficientes. Ello ha generado ciento de miles de gente desocupada. Por otro lado, se ha producido una

---

<sup>238</sup> Manfredo Fernando, El Proyecto del Tercer Juego de Esclusas. Revista Tareas 124, Panamá . CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

gran corrupción. Y esto lo están observando los del Partido con preocupación porque va en contra de lo que predicán (...) Cuando Estados Unidos empiece a sentir el peso de la competencia China, se va a olvidar de la Organización Mundial del Comercio y va a empezar a poner limitaciones a las importaciones chinas como hizo con Japón”<sup>239</sup>

Otro de los elementos que debemos tomar en cuenta, es que la construcción de un complejo de esclusas para barcos post-panamax no ampliara la capacidad de servir al mercado de barcos panamax, por lo que seguramente se seguirán viendo las crecientes filas de barcos que quieran cruzar el Canal.

De cuerdo con la declaración de Tomas Drohan:

“La propuesta de la ACP es inconveniente para el país porque pone todos los riesgos del proyecto en los hombros de Panamá y su pueblo, además, les da todas las ventajas a las navieras. Después de que Panamá pone todo su tesoro en el nuevo hueco post-Panamax, las navieras tendrán todas las ventajas para dictarnos los peajes que ellos quieran pagar.”<sup>240</sup>

A continuación es conveniente, observar las ventajas comparativas que el Canal de Panamá presenta con respecto a las demás rutas marítimas y así, analizar las cuestiones de competencia frente a los requerimientos de las empresas navieras y de transporte.

#### 4.2.1. Canal de Suez

Fue construido en 1869 por Fernando de Lesseps y la extensión que ocupa es de aproximadamente 160 kilómetros; por su localización geográfica une el Mar Rojo

---

<sup>239</sup> Manfredo Fernando; Los Estudios Sobre la Ampliación del Canal de Panamá, Tareas no. 123. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Mayo-Agosto de 2006

<sup>240</sup> Drohan Ruiz, Tomas; El Verdadero Costo de la Ampliación del Canal de Panamá En publicación: Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Septiembre-diciembre de 2006

con el Mar Mediterráneo; actualmente es uno de los principales beneficiados del mercado de transporte de petróleo.

Figura 10. El Canal de Suez



fuelle: Autoridad del Canal de Suez.

De acuerdo a las condiciones físicas del terreno, el Canal de Suez pudo ser construido a nivel del mar, lo cual permite el transito de barcos de cualquier tamaño, incluso los denominados Post-Panamax, en un menor tiempo y con menor precio.

De acuerdo con la ACP, el Canal de Suez tiene la capacidad para atraer el mercado del transporte de mercancías, dejando a Panamá en un estado de desventaja:

“ante la falta de capacidad del Canal de Panamá, el Canal de Suez será el principal beneficiado, ya que captará la carga que ni el sistema intermodal ni el Canal de Panamá puedan atender. Con un tercer juego de esclusas con capacidad para buques pospanamax, el Canal maximizaría nuevamente su ventaja comparativa con respecto a la ruta por Suez.”<sup>241</sup>

Sin embargo, es necesario considerar otros elementos como lo son las distancias y el combustible que se utiliza en el transporte de mercancías que definen el costo total del flete y por tanto, se encuentran en función de la ruta que ayude a optimizar las ganancias.

Hablando de competencia leal, el Canal de Panamá comparte con el Canal de Suez la importancia geoestratégica, que los definen y que han mantenido en constante demanda por parte de las naciones que requieren del servicio.

De acuerdo con el movimiento de las finanzas que señala la ACP, a consecuencia de una pérdida de competitividad por parte del Canal de Panamá, que beneficie a la ruta por Suez, se encuentra determinada por diferentes factores como son: la demanda que los canales interoceánicos presentan se encuentra determinada por las necesidades de navegación de sus países clientes, para explicar de mejor manera me permito mostrar el cuadro 4.5 donde se muestran los clientes potenciales del Canal de Suez.

<b>4.5. LOS CLIENTES POTENCIALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE SUEZ</b>		
Posición	País	Toneladas de tránsito. ( miles de toneladas 2008)
1	Panamá	206,907
2	Liberia	135,913
3	Alemania	56,627
4	Singapur	48,849
5	Hong Kong	47,005
6	Reino Unido	46,405

<sup>241</sup> ACP, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, Ibídem, página 24

7	Bahamas	45,245
8	Dinamarca	43,120
9	Grecia	41,872
10	Malta	30,064
11	Islas Marshall	28,679
12	Francia	20,283
13	Chipre	18,593
14	Estados Unidos	16,606
15	Noruega	14,583
Fuente: elaboración propia con base en los informes de la Autoridad del Canal de Suez		

Las banderas expuestas en el cuadro 4.5 son de acuerdo con la Autoridad del Canal de Suez, las principales Economías que demandan el servicio de la ruta, sin embargo resulta difícil determinar su importancia por tonelada transitada, debido a que depende del tipo de buque que requiera el paso por la vía.

Por su parte, El cobro en el Canal de Suez se realiza a través de Derechos Especiales de Giro, que es un Activo que usa el Fondo Monetario Internacional, para regular las finanzas públicas y que en un principio se equipara con el dólar en un valor determinado de: *“.888671 gramos de oro fino por un dólar de 1969.”*<sup>242</sup>

Por tanto:

“Otro factor que crea volatilidad en los peajes del Canal de Suez es el hecho de que la Autoridad cobra en derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional. Como el dólar estadounidense es la moneda ordinaria internacional para el transporte marítimo, cualquier fluctuación de la tasa entre el dólar y los derechos especiales de giro afectará el cálculo de la tarifa de peajes “efectiva” en dólares. Cuando el dólar pierde valor, como ha sucedido en años anteriores, las líneas navieras efectivamente pagan más por tránsito, aún cuando la tarifa de peajes en derechos especiales de giro permanezca igual.”<sup>243</sup>

<sup>242</sup> Para obtener más información sobre los DEG, véase sitio oficial del Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>, 20- diciembre del 2009, 20:00 hrs.

<sup>243</sup> R.K. Johns & Associates Inc.; “Pronóstico de tarifas del Canal de Suez 2005-2025”, (Suez Canal pricing forecast 2005-2025), Autoridad del Canal de Panamá, 9 de Noviembre del 2005, página 3.

En sentido paralelo, también se ha dicho que las consecuencias del tráfico de los Post-Panamax, ha causado un problema terrible para los barcos porta contenedores, a diferencia de los barcos que transportan petróleo, este puede ser uno de los puntos esenciales por los cuales el Canal de Suez ha mantenido la demanda de barcos del mismo calado. Sin embargo

“los que diseñaron los barcos post-Panamax, hicieron un gran trabajo desde el punto de vista de su navegabilidad. Pero, en lo que no pensaron fue en los problemas que iban a crear en los puertos. Hoy día, los post-Panamax crean un problema espantoso. No solamente por los congestionamientos en los puertos sino en las carreteras por donde tiene que moverse su carga. Ya hay lugares en donde están imponiendo restricciones por dos situaciones: las consideraciones de congestión y contaminación ambiental.”<sup>244</sup>

Si bien los buques porta contenedores post-panamax requieren no solo de paso sino también de otros servicios para el despacho de los barcos. Por su parte, la demanda que presenta el Canal de Suez con respecto del Canal de Panamá, considera principalmente la movilidad de los recursos de acuerdo a su situación geográfica; por lo que probablemente Panamá quiere atraer un mercado petrolero, que no es explotable en Centroamérica por que no requiere del paso por la Ruta.

#### 4.2.2. Sistema Intermodal de los Estados Unidos.

La posición geográfica que caracteriza a Estados Unidos, no lo dota de un estrecho a través del cual se pueda construir un canal; por tanto, esa es una de las razones por las que exploto por casi un siglo al Canal de Panamá.

---

<sup>244</sup> Manfredo Fernando; Los Estudios Sobre la Ampliación del Canal de Panamá, Tareas no. 123. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. Mayo-Agosto de 2006

**FIGURA 11. PRINCIPALES PUERTOS DE ESTADOS UNIDOS**



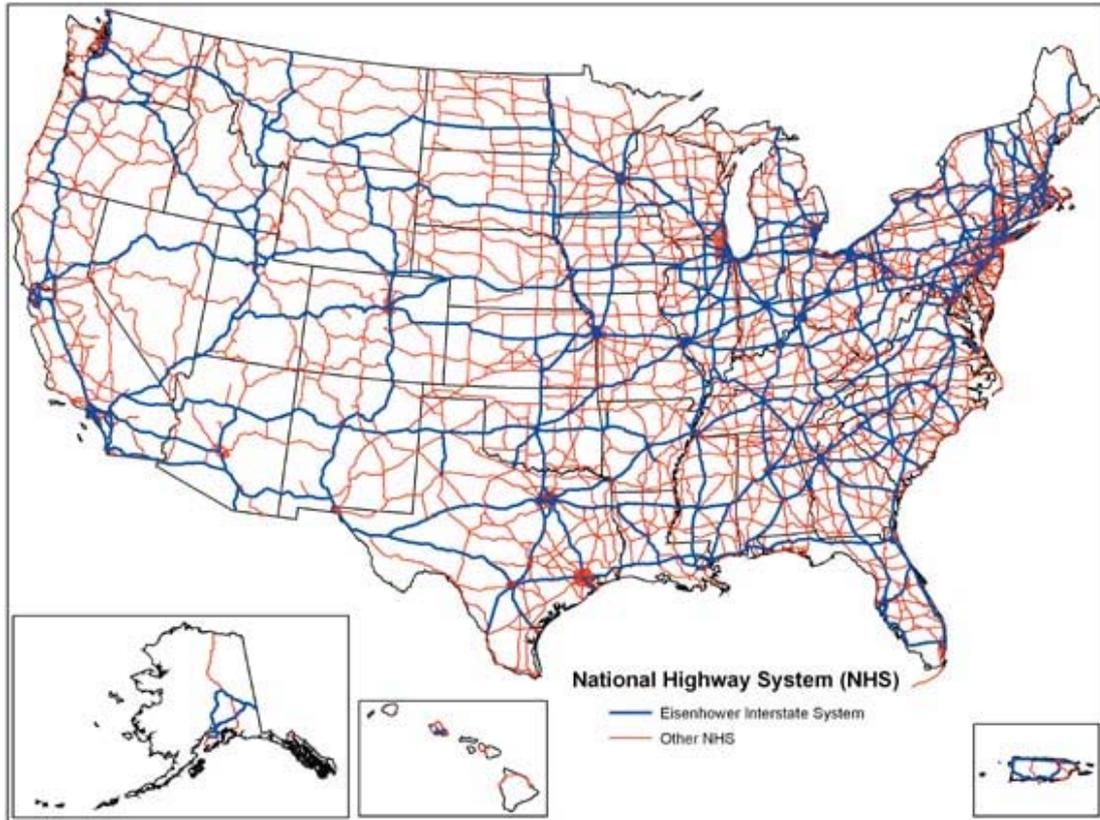
Fuente: <http://www.100destinos.com/imagenes/mapa-de-estados-unidos.gif>

Sin embargo, por la posición geográfica que caracteriza a Estado Unidos, podemos observar que la presencia de costas en los océanos Pacífico y Atlántico y su infraestructura carretera y férrea, le han permitido entrar en la competencia de las rutas de tráfico de mercancías.

“El sistema intermodal de los Estados Unidos está compuesto por la ruta marítima transpacífica<sup>27</sup>, los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos (Los Ángeles, Long Beach y Seattle, entre otros) y el sistema ferroviario y vial transcontinental de ese país. El sistema une los referidos puertos con los principales centros de consumo de la costa este de los Estados Unidos. Dicho sistema intermodal no es una unidad operativa integrada, ya que está conformada por diversos componentes con un gran número de operadores comerciales (puertos, ferrocarriles, camiones, áreas de trasbordo, y los gobiernos municipales y estatales). Durante la última década, los componentes portuarios y ferroviarios del sistema intermodal han

experimentado congestión por razón del crecimiento que ha tenido el comercio proveniente de Asia.<sup>245</sup>

**FIGURA 12. SISTEMA CARRETERO DE LOS ESTADOS UNIDOS**



fuelle: <http://www.mediavida.com/foro/96/ruta-66-travesia-ensueno-341444>

La ruta por los Estados Unidos, en un inicio sirvió para dotar al territorio nacional, de los recursos que entraban por los puertos; sin embargo la eficiencia de éste servicio, se ha convertido en una de las rutas alternas para mercancías que van a Europa.

De cualquier manera, las capacidades de los puertos y de los sistemas de transporte, pueden no responder de manera tan eficiente por el hecho de que se requiere de espacio y tiempo para la descarga de barcos grandes; como lo son los Post-Panamax.

<sup>245</sup> ACP, Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd.*, página 21

De cualquier forma, Estados Unidos se ha mantenido como una ruta que favorece el tráfico de mercancías de manera segura y ha posicionado a las terminales multimodales, como una alternativa viable que pueda competir con el transporte marítimo en el comercio de mercancías.

#### 4.2.3. El Cabo de Hornos.

El Cabo de Hornos es el terreno ubicado en la parte más al sur de Tierra de Fuego, al sur de Chile y que se forma un canal natural entre el continente americano y la Antártida.

**FIGURA 13. CABO DE HORNOS.**



Fuente: googlemaps.com

Durante mucho tiempo, ésta fue la única ruta para rodear el continente americano, sin embargo las condiciones del terreno marino y las corrientes que se generan en

la parte sur del planeta han hecho de ésta ruta, una de las más peligrosas, lo que llevaron al hombre a buscar otros modos de transportarse.

Dentro de las desventajas que puede presentar es que por localizarse el Cabo de Hornos en una posición cercana al polo sur, la presencia de Icebergs y el fuerte oleaje de la unión de los océanos Atlántico y Pacífico, no permiten que la navegabilidad sea eficiente.

Sin embargo, es aun, una de las rutas alternas que se maneja por parte de las empresas transportistas, aun cuando el tráfico de mercancías por Sudamérica, presenta ciertas desventajas con respecto al gasto de combustible y el tiempo que lleve rodearla parte austral del continente.

Para todos aquellos barcos en que se manufacturan productos, puede ser una opción ya que el tiempo que se llevan en rodear Sudamérica, están produciendo mercancías para dejar en los puertos de destino.

La competencia leal, con respecto a ésta ruta no se encuentra posible, sólo en aquellos meses como abril cuando la demanda de barcos es excesiva; pues los días que se llevan en esperar el servicio de paso por el Canal; pueden rodear por el Cabo de Hornos; de cualquier manera esta alternativa puede no ser la más viable si el objetivo es ahorrar combustible.

Otro de los casos en que puede ser demandada la ruta, es la necesidad de hacer escala en algún puerto cercano; pero la decisión la determinan las empresas de transporte encargadas de la logística para sus ejecuciones.

#### 4.2.4. El Cabo de Buena Esperanza.

El Cabo de Buena Esperanza se localiza en el punto más cercano al sur en el continente africano, actualmente pertenece al territorio de Sudáfrica y se presenta como una de las alternativas para el paso de barcos.

**FIGURA 14. CABO DE BUENA ESPERANZA**



Fuente: googlemaps.com

Desde que Europa comenzó su expansión comercial y el tiempo del colonialismo en el continente asiático y africano, ésta fue la ruta a través de la cual se movilizaba la mercancía.

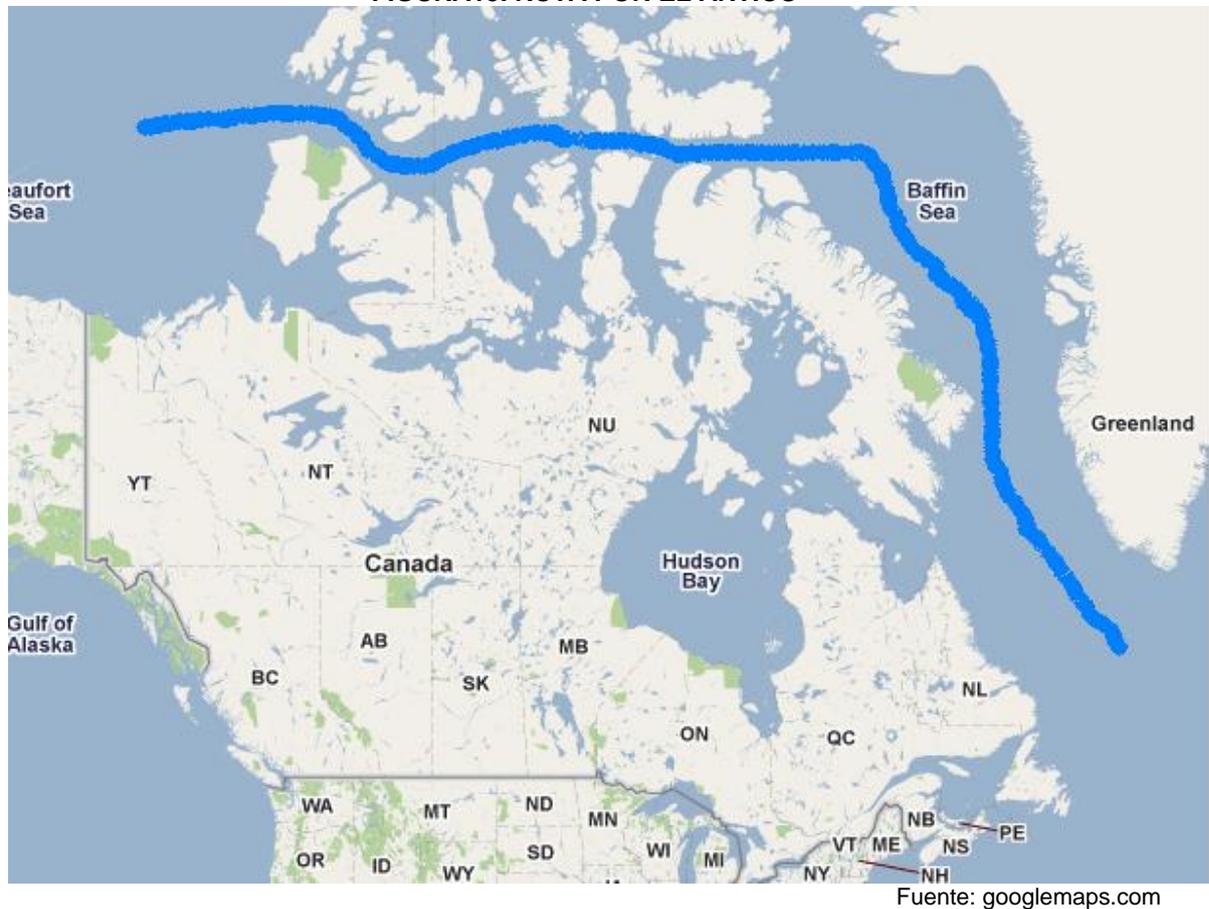
Si bien esta ruta puede servir como vía alterna para el Canal de Panamá y el Canal de Suez, es una de las más inseguras que existe, pues la piratería y secuestro de naves es un problema que aqueja en costas africanas, por lo que se deja de lado esta opción por parte de las navieras, a menos que requieran hacer escala en algún puerto cercano.

La presencia de esta ruta alternativa, puede generar un ahorro en el pago de peajes por el Canal de Panamá y de Suez, según sea el caso, sin embargo, se requiere hacer gastos en la seguridad del buque y el gasto en combustible.

#### 4.2.5. Ruta por el Ártico

De acuerdo al contexto actual, se puede tomar en cuenta el Norte de Canadá como una de las rutas alternas para cruzar el Continente americano.

**FIGURA15. RUTA POR EL ÁRTICO**



“Como resultado de la prospectiva sobre calentamiento global, se han desarrollado múltiples estudios recientes que indican que el casquete de hielo del Ártico disminuye gradualmente y que, para finales de siglo 21, el Ártico pudiese estar parcialmente libre de hielo, sólo durante los meses de verano. Se especula que, entonces, se podría abrir una ruta de comercio

marítimo temporal entre Asia y la costa este de los Estados Unidos, atravesando el Ártico por el norte de Canadá.<sup>246</sup>

Sin embargo, la posibilidad de navegabilidad esta en función de las condiciones geográficas de esta zona llena de icebergs; así como también, esta limitada a un periodo de tiempo específico.

Finalmente, lo anterior nos lleva a la conclusión de que, la decisión para definir la ruta que mejor convenga, va a depender no solo del destino y origen del barco, sino también, de la manera en que se pueda hacer un ahorro por parte de las empresas navieras, principalmente en tiempo y combustible.

Para explicar las ventajas competitivas en las rutas marítimas antes mencionadas, me permito presentar el cuadro 4.6:

---

<sup>246</sup> ACP, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, *Ibíd*em, página 27.

<b>CUADRO 4.6. RUTAS MARÍTIMAS ALTERNAS QUE COMPITEN CON EL CANAL DE PANAMÁ</b>		
<b>Ruta</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
Canal de Panamá	<p>Une al océano Atlántico con el Pacífico en 8 horas. El sistema de peajes permite un cobro justo para los diferentes tipos de Barco. Permite a los transportistas, reservar el paso de los buques, para evitar la espera Se ha convertido en el principal paso de buques portacontenedores. Resulta para los cruceros una experiencia placentera.</p>	<p>Los buques están sujetos a una medida máxima de buques. El aumento constante de los peajes puede sobrevalorar la ruta.  El tiempo de espera puede ser de días. Dependiendo el mes.</p>
Canal de Suez	<p>Une al Mediterraneo con el Mar Rojo De acuerdo a sus características permite el paso de cualquier buque. Paralelo al Canal corre un ferrocarril y un canal de agua dulce Paso constante de buques petroleros y cargueros hacia Europa. Es el único canal en la región de medio oriente</p>	<p>La ingeniería de cobro basada en DEG la hace difícil de calcular. Su localización cercana a una región de constante conflicto</p>
Sistema Intermodal de los Estados Unidos.	<p>Eficiente para carga dirigida al interior de los Estados Unidos  Muestra capacidades sistematizadas e integradoras de la infraestructura de un país Permite el desarrollo de las empresas de transporte</p>	<p>Los intermediarios pueden generar un costo mas elevado por el flete de mercancías Capacidad de puertos limitados.  Existencia de varios intermediarios y por tanto responsables de la carga Aún falta desarrollar este tipo de sistemas para que sean eficientes.</p>
Cabo de Hornos	<p>Económico por que no se realiza pago de peajes  Permite conexión con puertos de Chile y Argentina</p>	<p>Se encuentra en medio de una corriente marina que proviene del ártico que lo hace de difícil navegación El paso de mercancías se encuentra en funciones de un seguro que las cubra por las dificultades de navegación</p>
Cabo de Buena Esperanza	<p>Economiza el gasto en peajes Une a Sudáfrica con las rutas marítimas mundiales</p>	<p>La piratería ha crecido en costas de Somalia Gasto de combustible equivalente o superior al pago de peajes por otra ruta</p>
Ruta por el Ártico.	<p>Se propone como una nueva opción de Ruta.</p>	<p>La presencia de icebergs no permite la navegabilidad segura.</p>
	<p>Su costo en peajes es nulo En meses óptimos para la navegación puede disminuir el tiempo de paso de mercancías por Estados Unidos.</p>	<p>Las bajas temperaturas pueden congelar el combustible. La ruta se presenta como una opción a largo plazo por consiguiente no puede quitar mercado a Panamá a corto plazo</p>

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo a la información otorgada por el presente capítulo, el Gobierno panameño y la Autoridad del Canal de Panamá han impuesto la ejecución de un proyecto, que resulta de ejecución prematura, para las condiciones socio-económicas del país.

De la misma manera, se le ha impuesto a la figura del peaje la capacidad de solventar el proyecto de ampliación, y las demás funciones bajo las cuales se han planteado los precios.

Sin embargo, las consecuencias del manejo deficiente de los recursos del Canal, pueden incrementar la deuda externa panameña, debido a la baja información de la manera en que los préstamos han sido solicitados.

Los planes en que se basa el Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, presenta una serie de supuestos óptimos, que se prevé puedan hacer frente a las necesidades de desarrollo de Panamá; tales como: el incremento en la demanda por la construcción de un tercer carril; la venta de servicios colaterales por el paso de buques; y el pago de peajes más elevados capaces de financiar el desarrollo de la ACP y el país.

Sin embargo, existe una línea delgada que puede rebasarse por cumplir con tantos objetivos a la vez, mismas que pueden hacer que los panameños no obtengan los beneficios que se esperan, debido principalmente, a las implicaciones económicas.

## Conclusiones

El Canal de Panamá es uno de los principales detonantes para la creación del Estado panameño y a partir de este momento, se crea poco vinculado a Panamá; por que en sus primeros años derivó en un proyecto alterno a los intereses y planes de desarrollo de Panamá, en virtud de la administración del Canal.

La Zona del Canal, por la importancia geoestratégica y el crecimiento del comercio internacional que caracterizo al siglo XX; así como también el tráfico de buques de guerra en las dos conflagraciones mundiales que caracterizan el periodo; sirvieron para que el tráfico marítimo generará una derrama económica, y una importante demanda.

Panamá siempre buscó su interés en la administración del Canal que se miraba como una República alterna al estado panameño, de la cual no se recibían más que exiguos beneficios a través de la renta derivada de la concesión otorgada a los Estados Unidos de América, que se sumaba a la precaria economía panameña fincada en el sector primario: la agricultura y la minería.

La miseria imperante del Estado panameño y el creciente descontento social condujo a la demanda popular para recuperar un recurso nacional en el que el Gobierno y la sociedad panameña no tenían una amplia participación, al tiempo que luchaban para sostener el desarrollo económico del país.

El descontento social panameño derivó en una serie de movimientos nacionales e internacionales que generó un debate en la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas acerca de la necesidad de restituir al estado panameño la soberanía sobre el Canal y garantizar de éste modo la Paz en la Región.

Derivado de lo anterior se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y Panamá, sobre el futuro del Canal y que concluyeron en la Firma de los Tratados Torrijos-Carter, firmados por el General Omar Torrijos, y el Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter; también se derivó de éstos tratados elevar la figura del Entonces Presidente Omar Torrijos, como *Héroe Nacional*; activo político, que en la actual coyuntura para la ampliación del Canal de Panamá es utilizado por su hijo: Martín Torrijos.

La fortaleza de Panamá como administradora del Canal, generó una transición lenta y en función de la capacitación que los Estados Unidos de América, otorgaron a los connacionales panameños, que se perfilaban como privilegiados por tener la oportunidad de participar en la conformación de una nueva empresa nacional bajo los nuevos valores que la sociedad reclamaba, como lo eran la soberanía, la administración de los recursos, la defensa del Canal y los beneficios económicos; al tiempo que su perfil educativo lo cimentaban reconocidas universidades estadounidenses.

La Autoridad del Canal de Panamá se encuentra conformada por una Junta Directiva y una Junta Asesora; la primera, toma decisiones con respecto a la gestión y utilización de los recursos, al tiempo que administra y promueve diferentes proyectos de mejoras en la zona del Canal; por su parte, la Junta Asesora, permite la presencia internacional de funcionarios de las principales navieras a nivel mundial y algunos organismos internacionales como la Organización Marítima Internacional.

En poco tiempo, la Autoridad del Canal de Panamá se ha perfilado como la principal empresa descentralizada del Estado panameño, que aporta al erario público una cantidad creciente, en comparación a la que se aportó por casi 75 años, para el desarrollo del país; al tiempo que administra y gestiona de manera independiente los recursos que se recaudan del paso de buques y de la

explotación oportuna del patrimonio del canal, lo que le ha otorgado una presencia nacional e internacional importante.

Desde el primero de enero del año 2000, la Autoridad del Canal de Panamá administra dicho paso trasatlántico de los panameños, durante este tiempo se ha preocupado por recabar la mayor cantidad posible de recursos provenientes del Canal, derivado de los derechos de paso y la venta de servicios; al tiempo que se ha fortalecido el nacionalismo panameño, que buscan maximizar las capacidades del Canal mediante la ampliación de sus características físicas y tecnológicas.

Desde la nacionalización del patrimonio de la Zona, el Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, se torna ambicioso, pues pretende construir un tercer juego de esclusas para una flota de barcos que excede las medidas máximas y capacidad de los famosos *Panamax*, aunado al ensanche de los cauces de navegación y la construcción de un proyecto sustentable de reutilización de agua. Sin embargo, en sentido paralelo, la Autoridad del Canal de Panamá, publicó un Plan Maestro, que pretende mejorar la oferta de capacidades e infraestructura de la ruta ya existente, para fortalecer la demanda de ésta y asegurar su mercado.

La Autoridad del Canal de Panamá, como sujeto de derecho, se ha tenido que acoplar a los requerimientos legales que le son exigidos; sin embargo el cuestionamiento y opacidad de la información financiera, sumado a la constante oferta de bienes y servicios a los buques de paso, deja sin confirmar la cantidad de recursos que se esta recaudando y canalizando para cumplir con un proyecto que ya se había abandonado en dos ocasiones, la primera bajo la administración de los Estados Unidos en 1939; seguido de la composición de la Comisión Tripartita (Estados Unidos de América, Japón y Panamá) en 1993.

La publicación de la Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá, conlleva un proceso determinado por las características que definen al sistema político panameño; bajo las cuales se involucra la evaluación de la Propuesta por parte de

la Asamblea Nacional, que se encarga del proceso legislativo nacional; el poder Judicial, que debe verificar a través de la Suprema Corte y en forma paralela, el cumplimiento legal del proceso de acuerdo a la Constitución y a las leyes involucradas; así como el Presidente de la República que otorga un sustento de veracidad por parte del gobierno nacional al proyecto. Sin embargo, la culminación de éste proceso, fue cerrada con el referéndum que se celebró el 22 de octubre del 2006, en el que la escasa participación ciudadana (43.3%) mostró en primer lugar, la inconformidad con la propuesta publicada y en segundo una escasa minoría (ya que sólo el 76.4% del total que votaron por el *sí* comprometió a la sociedad panameña) sigue mostrando inconsistencias de ingeniería, recaudación, endeudamiento y canalización de recursos; en general de una Política de Gobierno de la cual no se conocen los efectos en la población.

Existen dos piezas claves que definen el rumbo y el momento del Proyecto de Ampliación, las cuales son: El Presidente Martín Torrijos, hijo de uno de los personajes más importantes para la consolidación de la soberanía panameña y la negociación de la nacionalización del patrimonio del Canal; también, la celebración del centenario del Canal, en el que se pretende mostrar un Canal sólido y moderno al que empezó a operar en el siglo XX y con las capacidades tecnológicas que el mercado requiere y a la vanguardia, de manera tal que alimente el nacionalismo panameño.

La publicación de la propuesta y el proceso que se ha llevado desde la puesta en marcha del proyecto, conlleva una serie de irregularidades que generan dudas con respecto a que no se cumpla el costo estimado de 5,250 millones de dólares; ya que dentro de los contratos que se han adjudicado y las licitaciones que se están discutiendo en el 2009, no figura el diseño de las esclusas, ni la adjudicación de los contratos más costosos e importantes (que se ha calculado puede ascender a 2,000 millones de dólares adicionales), que puede generar una serie de incrementos no estimados en el 2006 y que sobrepasen el estimado para contingencias.

Ésta Política de Financiamiento para la Ampliación del Canal de Panamá, ha significado la utilización de las reservas de capital que la ACP posee, así como la contratación de créditos internacionales con cinco instituciones especializadas en el financiamiento de proyectos de infraestructura.

Los préstamos, se planea pagarlos con el aumento paulatino de los peajes en un periodo de quince años; sin embargo el manejo de la información que se ha publicado no muestra las condiciones que fueron solicitadas para el otorgamiento del préstamo y pone en tela de juicio el compromiso que la ACP tiene con respecto al patrimonio nacional.

La opacidad que prevalece en la información sobre el costo de la ampliación, el financiamiento, las reservas de capital, los montos y los préstamos, se advierte en ellos *“prácticas irrisorias de información”* que ha llevado a declarar a la ACP un préstamo de 300 millones de dólares; en tanto que la CAF (Corporación Andina de Fomento) aclara que el préstamo fue de 400 millones de dólares.

Los estudios llevados a cabo por analistas nacionales e internacionales, señalan que en el proyecto gubernamental hay una sobreestimación de los beneficios económicos que se derivan del cobro de peajes y la venta de servicios vinculados al Canal de Panamá; asimismo estos reportes muestran que el proyecto tiene una tendencia a encarecerse por efecto de inflación.

Las consecuencias que se estiman del mal manejo de las políticas de financiamiento del Canal de Panamá, muestran dos escenarios; el primero es visto al interior como una pérdida de solidez económica y un compromiso por el pago de una serie de préstamos, así como la culminación del proyecto a cualquier costo (por muy alto que éste sea). El segundo, es la presencia de bancos internacionales que tienen asegurada una cantidad que proviene de la gestión del patrimonio nacional.

La Autoridad del Canal de Panamá y el Gobierno panameño, han encontrado en el incremento de peajes la solución a los compromisos que se tienen, como la aportación creciente al erario público, el pago de la financiación del Proyecto de Ampliación, el desarrollo del Plan Maestro, así como también, la generación de los recursos que la ACP requiere para funcionar efectivamente. Sin embargo, el riesgo que se está tomando compromete una cantidad específica de recursos que ayude a cubrir los 2,300 millones de dólares que se han solicitado, sin tomar en cuenta que la naturaleza de los ciclos económicos que caracterizan al comercio internacional, puede tener una caída que se traduzca en una baja del tráfico de barcos y por tanto de los ingresos.

Las consecuencias, que conlleva la aplicación de las políticas de financiamiento del Canal de Panamá, son principalmente el encarecimiento del proyecto, derivado del desarrollo de una propuesta prematura para la realidad económica panameña, ya que se pretende que se encuentre terminada para el 2014, fecha en que se celebra el centenario del Canal.

Aunado a lo anterior, el endeudamiento será la siguiente consecuencia que derive del encarecimiento del proyecto, pues la ACP ha solicitado préstamos adicionales para llevar a cabo el proyecto en los periodos pico de gasto y ejecución de la obra.

Los aportes al erario público por parte de la Autoridad del Canal de Panamá, que han caracterizado el crecimiento y desarrollo de la economía nacional, se ven afectados por una mala administración de los recursos, con el fin de gestar un proyecto al vapor que compromete el dinero de la nación, quien tendrá que absorber cualquier consecuencia económica que provenga del mal manejo de los recursos a pesar de que las aportaciones al tesoro nacional sean crecientes.

El acceso a la información y la propuesta de ampliación muestran un escenario prometedor para combatir el desempleo y por consiguiente la pobreza, sin

embargo, a pesar de que es cierto que el proyecto de infraestructura genera empleos, se ha sobreestimado el número de nuevos empleos que se crearán, y se ha manejado de tal manera que se ha dado paso a la participación de mano de obra internacional a espaldas de la sociedad panameña.

La posición geográfica del Canal de Panamá, ha definido a lo largo de casi cien años, el mercado de paso de los buques que requieren de los servicios que oferta, sin embargo, el incremento de los peajes derivado de la Política de Financiamiento del Proyecto, así como la oferta de otras rutas marítimas internacionales, pone en tela de juicio la capacidad de la Autoridad del Canal de Panamá, de atraer el mercado de barcos suficiente para poder obtener los beneficios que la empresa requiere y así concluir en buen termino el proyecto.

Entre las rutas internacionales con las que se compita; se perfila al Canal de Suez, como el principal competidor del Canal de Panamá, sin embargo, existen otras rutas en las que el pago de derechos de paso no es necesario, como el Cabo de Hornos al sur de Tierra de Fuego (Sudamérica) o el Cabo de Buena Esperanza en la parte austral del continente africano, aún así, las características físicas de éstos dos últimos no son amigables para cualquier tipo de embarcación. También, Estados Unidos de América, creó un sistema intermodal en su territorio que empieza a competir con el Canal de Panamá, en el que aún se están desarrollando capacidades portuarias de ésta logística de transporte. De la misma manera, se estima que existan nuevas rutas como la del Ártico al norte de Canadá, a consecuencia del calentamiento global.

Panamá enfrenta un grave problema en la viabilidad de Ampliación del Canal istmeño y por tanto, en la de proyecto de país, al tomarse en cuenta además de los problemas ya señalados la presencia de otras rutas y el crecimiento del transporte marítimo, que ofrecen al cliente la oportunidad de tomar el camino que se ajuste al tiempo estimado para la entrega de sus mercancías y a minimizar

pérdidas por pago de reparaciones, bienes y servicios, así como, derechos de paso que sobrevalúen una ruta.

La baja participación ciudadana en los comicios y las decisiones que se toman con respecto al canal, son un reflejo de la carencia de difusión y conocimiento del costo de las operaciones que el canal realiza; así como también, la necesidad de reinvertir en la infraestructura canalera para mantener el funcionamiento óptimo de la vía: Es por ello, que al final de la presente tesis se aporta un glosario, que sirve como herramienta para entender, en primer lugar, los términos operativos y comerciales que se manejan en el mercado internacional de paso de buques; asimismo, resaltar la importancia geoestratégica del manejo del canal y las complejas relaciones que se generan como consecuencia de un proyecto con baja aportación ciudadana.

El Proyecto de Ampliación surgió como una propuesta del Gobierno, fincada en una figura política y sustentado en una base de legitimidad en un referéndum con baja participación ciudadana, y que al mismo tiempo se desarrolló con base en un plan de financiamiento de gran opacidad, que además de endeudar a la nación panameña ha llevado al encarecimiento de bienes y servicios ofertados por la Autoridad del Canal de Panamá, donde deriva la pérdida de mercado.

Por ello sería conveniente recuperar un renovado Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, que promueva la amplia participación de la sociedad panameña y actores básicos para el diseño de políticas nacionales de la sociedad; a fin de que se integre como eje articulador en diferentes sectores como el económico, financiero y el industrial para obtener un nuevo proyecto de nación que favorezca el desarrollo de Panamá.

## Glosario

### A

<b>Abordar</b>	Se declara abordar o abordaje cuando una nave o buque es asaltada.
<b>Alhajuela, Lago</b>	El Lago Alhajuela es uno de los lagos que constituyen el sistema hidr�ico de alimentación del Canal de Panamá tiene una superficie de 44 km <sup>2</sup> y una elevación de setenta y tres metros sobre el nivel del mar, inicialmente éste lago se construyó para hacer una reserva de agua en caso de necesitarse para las esclusas.
<b>Alta mar</b>	Se refiere a la lejanía de un barco con respecto de las costas
<b>Anclar</b>	Significa detener el barco, utilizando como herramienta un ancla
<b>Armada</b>	Es el conjunto de barcos construidos con capacidades bélicas; es decir para la defensa nacional.
<b>Armador</b>	Se llama así al naviero o empresa naviera que se encarga de mantener las condiciones óptimas para la navegabilidad del barco; puede o no, ser de su propiedad, el objetivo es la explotación y operación.
<b>Armamento</b>	Es el conjunto de elementos que sirven para equipar responsablemente el barco.
<b>Arqueo</b>	Es el volumen interior y exterior que un barco puede contener; existen dos tipos de arqueo: bruto (toda la capacidad del buque) neto (es la capacidad sin contar a los espacios no útiles). Para el paso en el Canal de Panamá se toma en cuenta el arqueo bruto.
<b>Arribada</b>	Es la llegada de una nave a un puerto que no se encontraba dentro del itinerario del barco; pueden ser muchas las causas que lo generen, pero siempre es forzoso.
<b>Arribar</b>	Es el acto de llegada de un buque a un puerto.
<b>Asistencia Hidr�ica</b>	La asistencia hidr�ica es el procedimiento mediante el cual, el barco es descendido por medio del esclusaje, por medio de éste método, se permite la entrada de agua en la popa del barco, para empujarlo hacia la esclusa de menor altura.  Es utilizado en las esclusas de Pedro Miguel y Gatún, para asistir en la salida de los buques.
<b>Astillero</b>	Es un sitio destinado para la construcción, reparación y mantenimiento de barcos.
<b>Atracar</b>	Es el amarre o sujeción de un barco a otro; o en su caso, a un muelle, con el fin de embarcar y desembarcar cosas o pasajeros.
<b>Avante</b>	Mantener el sentido natural que lleva el barco; es decir, ir adelante.
<b>B</b>	
<b>Babor</b>	Es la parte izquierda del barco.
<b>Bahía</b>	Situación geográfica que permite la estancia de barcos por su poca profundidad, y la entrada del mar hacia la costa.
<b>Balanceo</b>	Es el punto de equilibrio, en el cual, se permite la navegabilidad del barco.

<b>Balboa</b>	<i>“Unidad monetaria de la República de Panamá, esta a la par y es de libre cambio con el dólar de los Estados Unidos de América. La República de Panamá no emite papel moneda y en su lugar utiliza el dólar norteamericano como moneda de curso legal”<sup>247</sup></i>
<b>Buque/ Barco</b>	El barco es cualquier construcción destinada para la navegación.
<b>Buques de carga general.</b>	Son buques que transportan mercancías en menores cantidades, generalmente son usados para rutas regionales.
<b>Buques Graneleros</b>	Son embarcaciones destinadas para la transportación de granos (maíz, el trigo, el azúcar) materiales (cemento, cobre, aluminio, etc.)
<b>Buques Portacontenedores</b>	los buques portacontenedores, son aquellos que se han construido para la transportación de contenedores: en los últimos años, los contenedores han permitido la carga de diferentes características y han facilitado el arqueo y manejo de las mercancías contenidas en él.
<b>Buques Portavehículos</b>	Son los buques que <i>“transportan automóviles, camiones y vehículos para proyectos (Ej. equipo pesado). Esta categoría también incluye los buques Ro-Ros (Roll On-Roll Off – buques equipados con rampas para que los camiones puedan entrar y salir a recoger o dejar carga)”<sup>248</sup>.</i>
<b>Buques Refrigerados</b>	Son las embarcaciones que se han construido y capacitado para la transportación de frutas, carnes y lácteos, que por sus características requieren de condiciones climáticas específicas para su conservación.
<b>Buques Tanqueros</b>	Estos buques están construidos para la transportación de productos químicos a granel, como es el caso de los derivados de petróleo (gas, licuado, turbosina).
<b>C</b>	
<b>Calado</b>	Es la medida tomada desde la cubierta del barco, hasta la parte más sumergida en el agua.
<b>Capitán</b>	Es la persona encargada de llevar la navegabilidad del buque, así como mantener las condiciones y coordinar a la tripulación.
<b>Carta náutica</b>	Es una representación, semejante a un mapa, que sirve para determinar las características físicas marinas.
<b>Casco</b>	Es el cuerpo de un buque, sin tomar en cuenta la maquinaria.
<b>Corriente</b>	Es la dirección natural que toma el agua, ya sea río mar u océano, determinada por las condiciones físicas de la tierra.
<b>Corte Culebra</b>	<i>“Sección más angosta del sistema de canales de navegación del Canal. Con una longitud total de 12.7 km (7.9 millas), El Corte Culebra es el cauce de navegación más difícil de navegar por su acho, múltiples curvas que limitan la visibilidad, y la posibilidad de neblina durante la noche.”<sup>249</sup></i>

<sup>247</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Informe anual de la Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 3 de septiembre del 2007, página 49.

<sup>248</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice E del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 4

<sup>249</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice E del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 7.

<b>CP/SUAB</b>	<i>“Canal de Panamá / Sistema Universal de Arqueo de Buques: Unidad de medida (en toneladas de arqueo) del espacio disponible para carga y pasajeros basado en el Sistema Universal de Arqueo de Buques del Canal de Panamá. El número de toneladas CPSUAB de un buque de una embarcación determina su peaje por el Canal.”<sup>250</sup></i>
<b>Cruceros.</b>	Los cruceros son barcos equipados y construidos para fomentar el turismo y la recreación.
<b>Cubierta</b>	Es cada uno de los niveles del barco, que colindan con el casco de los barcos.
<b>D</b>	
<b>DEG</b>	<i>“Es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Su valor está basado en una cesta de cuatro monedas internacionales fundamentales. Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso. Tras la asignación general del 28 de agosto y la asignación especial del 9 de septiembre de 2009, el volumen de DEG pasará de DEG 21.400 millones a DEG 204.100 millones (actualmente, el equivalente aproximado a US\$317.000 millones).”<sup>251</sup></i>
<b>Derecho de Paso</b>	Es el pago que realiza una embarcación, para tener derecho a cruzar por el Canal de Panamá.
<b>Dique:</b>	El dique es un muro construido para contener el fuerte oleaje de las aguas.
<b>Dragado</b>	Es la excavación que se realiza en las profundidades de las aguas; en el caso del Canal de Panamá, se realiza con el fin de mantener la navegabilidad de los barcos.
<b>E</b>	
<b>Embarcación</b>	Construcción hecha para la navegabilidad.
<b>Embestir</b>	El término es utilizado para explicar el choque de un barco contra otro, o contra una costa.
<b>Escala</b>	Es un punto generalmente determinado por un itinerario de navegación, para detener la embarcación en un puerto.
<b>Esclusa</b>	<i>“Estrecho de agua cerrado por dos compuertas, una a cada extremo, construido dentro de un canal o un río, con el propósito de elevar o bajar una nave desde un nivel de agua hacia otro. Una esclusa también puede ser construida dentro de la entrada de un dique para los mismos propósitos. Cuando una nave es elevada hacia un nivel más alto, entra al nivel más bajo y la compuerta es cerrada detrás. El agua es vertida dentro de la cámara, hasta que su nivel alcance la misma altura del siguiente nivel superior. La compuerta delantera es entonces abierta y la nave así prosigue hacia un nivel más alto. El procedimiento se invierte cuando la nave pasa de un nivel más alto hacia otro más bajo. Muchas de las esclusas modernas están hechas de concreto, aunque algunas tienen murallas de láminas de acero o pisos de roca natural o arena. La compuerta, utilizada frecuentemente en los Estados Unidos, consiste en dos secciones giratorias formando un arco o una V baja, con el ápice hacia el agua de nivel más alto para que la presión del agua mantenga ambas secciones fuertemente selladas cuando estén cerradas. Otro tipo de compuerta de</i>

<sup>250</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice E del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 8.

<sup>251</sup> Página oficial del Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sdrs.htm>, 20 de Diciembre de 2009, 20:00 hrs.

uso común consiste en una pieza de lámina de acero que se desliza a través de la entrada de la esclusa en ruedas o es levantada en el aire o hundida debajo del agua. Las compuertas, en la mayoría de las esclusas, son operadas por fuerza hidráulica o eléctrica. El agua es depositada dentro o fuera de las esclusas a través de alcantarillas construidas dentro de la estructura de albañilería de las paredes de la esclusa.<sup>252</sup>

- Esclusaje** Es la acción de permitir la navegabilidad de los buques, a través de las esclusas, para éstas acciones se requiere de personas capacitadas, grúas y la infraestructura que ofrece el Canal de Panamá.
- Esclusaje de cámara corta** *“Las cámaras de las esclusas cuentan con un par de compuertas “intermedias”, que dividen la cámara en una sección de 198.1 metros (650’) y otra de 106.7 metros (350’). Un esclusaje de cámara corta se da utilizando estas compuertas intermedias en la sección de la cámara de 198.1 metros (650’). Usualmente, se utilizan en períodos de poco tráfico, durante épocas de sequía severa, por ejemplo, durante un fenómeno del Niño, para buques con un máximo de 152.4 metros (500’) de eslora utilizando aproximadamente 35% menos agua por esclusaje comparado con un esclusaje de cámara completa”<sup>253</sup>.*
- Esclusaje de Carrusel** *“En este modo de operación los buques que van en la misma dirección y en la misma vía utilizan un juego de locomotoras para moverse de un extremo de la esclusa al otro. Este modo de operación de las esclusas requiere de tres juegos de locomotoras a la vez y el uso de una vía de remolque para que las locomotoras asistan a los buques en una dirección y otra vía para el retorno. Comparado con el modo de operación del “esclusaje regular”, al poder asistir un segundo buque antes de que el primero salga de las esclusas, el rendimiento es mayor. Comparado con el “esclusaje de relevo”, el rendimiento es un poco mayor y menos complejo al no tener que amarrar el buque durante el esclusaje pero requiere utilizar un juego adicional de locomotoras. El modo de carrusel es el que provee mayor capacidad de tránsito a las esclusas pero requiere la mayor cantidad de recursos al operar a la vez tres juegos de locomotoras por vía. En la actualidad este modo de operación aún no está en funcionamiento”<sup>254</sup>.*
- Esclusaje de Relevo** *“En este modo de operación los buques que van en la misma dirección y en la misma vía utilizan dos diferentes juegos de locomotoras para moverse de un extremo de la esclusa al otro. Sólo las esclusas de Gatún y Miraflores pueden ejecutar este modo de operación. El primer juego de locomotoras asiste al buque desde su llegada a la esclusa hasta la primera (Miraflores) o segunda cámara (Gatún) donde se amarra el buque a los muros y luego regresa para asistir en el siguiente esclusaje. El segundo juego de locomotoras completa el esclusaje desde la primera o segunda cámara donde se amarró el buque hasta el final de la esclusa. En comparación con el modo de operación de esclusajes regulares, el rendimiento es mayor al poder asistir un segundo buque antes de que el primero salga de las esclusas; sin embargo, utiliza más recursos al requerir dos juegos de locomotoras por vía y, además, su complejidad es mayor al tener que amarrar los buques a las paredes de las esclusas”<sup>255</sup>.*

---

<sup>252</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice E del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 10

<sup>253</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 36

<sup>254</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 33

<sup>255</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 31

<b>Esclusaje Regular.</b>	<i>“En este modo de operación, los buques que van en la misma dirección y en la misma vía, utilizan un juego de locomotoras para moverse de un extremo de las esclusas al otro. Este juego de locomotoras asiste al buque desde su llegada a las esclusas hasta el final de las esclusas. Este modo de operación de las esclusas requiere el uso una sola vía de remolque para que las locomotoras vayan de un extremo de las esclusas al otro, implicando que el siguiente buque debe esperar el retorno de las locomotoras después de haber asistido al buque anterior. Este es el modo de operación más común y sencillo al sólo requerir un juego de locomotoras por vía, pero es el modo de operar que ofrece menos capacidad a las esclusas”<sup>256</sup>.</i>
<b>Esclusajes en tándem (o esclusajes múltiples)</b>	<i>“En este tipo de esclusaje se deja entrar dos embarcaciones en una misma cámara. El largo combinado de ambas embarcaciones no debe exceder los 224 metros (800’). Se utiliza un sólo juego de locomotoras de 8 unidades que se divide en dos grupos para atender ambos buques. Cuando los buques se muevan de una cámara a la otra, el segundo buque debe mantener su proa a una distancia mínima de 61 metros (200’) de la popa del primer buque en todo momento”<sup>257</sup>.</i>
<b>Esclusajes Manuales.</b>	<i>“Los esclusajes manuales son aquellos que no utilizan locomotoras para posicionar buques en las cámaras de las esclusas. Se aplica a esclusajes de embarcaciones relativamente pequeñas, con una eslora menor de 30 metros (125’). La embarcación es guiada dentro de las esclusas, utilizando su propio sistema de propulsión y dirección. La embarcación se amarra con sogas al muro de la cámara durante el llenado o vaciado de las cámaras y es liberada cuando la operación termina”<sup>258</sup>.</i>
<b>Eslora</b>	Es la medida longitudinal de un barco.
<b>Estiba</b>	Es la colocación adecuada de la carga de un buque, a través de la cual, se enciman a manera de mantener las condiciones optimas de las mercancías y se aprovecha la capacidad de las bodegas y espacios destinados a la carga.
<b>Estrecho</b>	Es una parte angosta de la geografía, que separa dos porciones de agua.
<b>Estribor</b>	Es la parte derecha de un buque.
<b>F</b>	
<b>Flete</b>	Es una actividad remunerada que realizan las empresas navieras, a través de la cual, se refiere al servicio de transporte de mercancías.
<b>Flota</b>	Es el conjunto de embarcaciones que posee una empresa naviera o armador.
<b>G</b>	
<b>Garantía bancaria</b>	Es el respaldo financiero que se requiere por parte de empresas financieras y bancos, para el pago de derechos de paso por el canal.  <i>“Existen dos tipos de garantía: regular y a plazo. La garantía regular es válida para un sólo tránsito, un tránsito completo, o un movimiento en puerto (local call). Las</i>

<sup>256</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 30.

<sup>257</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 35

<sup>258</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 37

*garantías regulares tienen una fecha de expiración que puede ser de 15 a 60 días, desde el día de su expedición hasta la fecha de tránsito. La garantía a plazo (standing guarantee) usualmente es emitida por un período entre 6 y 12 meses, desde la fecha de expedición y es válida para múltiples tránsitos*<sup>259</sup>.

**Gatún, Lago** Es el Lago principal del Canal de Panamá, “nace después de la construcción e inicio del funcionamiento de la represa de Gatún, cerca de la desembocadura del Río Chagres en el Océano Atlántico. Tiene 423 km cuadrados (163 millas cuadradas) de superficie y una elevación media de 26 metros (85’) sobre el nivel del mar. Sus aguas se usan para el tránsito de buques, generación de energía hidroeléctrica y consumo municipal e industrial.”<sup>260</sup>

## I

**Intermodal** *“Término técnico/comercial y se refiere a la relación entre diversos medios de transporte que buscan ofrecer soluciones conjuntas. El término es usado por otros especialistas para distinguir los casos donde se intervienen exclusivamente los modos marítimos ferroviarios”*<sup>261</sup>.

**Istmo** Característica física de la geografía física, que hace referencia a la franja más delgada de tierra, dividida por dos mares y océanos.

## L

**Lastre** Es un material pesado que se coloca en la parte sumergida del casco del barco, que permite mantener la navegabilidad y el equilibrio del barco.

**Locomotoras** Son utilizadas en las esclusas, como apoyo al paso de buques a través de las esclusas.  
Se encuentran ubicadas en las paredes de las esclusas.

## M

**Manga** Es la medida máxima, tomada de costado a costado del barco.

**Manifiesto de carga** Es el documento que contiene la relación de las cargas transportadas por el barco, generalmente se encuentra en posesión del Capitán.

**Miraflores, Lago** *“Este lago se creó luego de la construcción de una pequeña represa para contener los Ríos Grande y Cocolí, los cuales fluían hacia el Océano Pacífico. Se ubica entre las esclusas de Pedro Miguel y Miraflores. Tiene una extensión de 3.94 km cuadrados”*<sup>262</sup>

**Modos de esclusaje** *“Existen tres modos distintos de operar las esclusas: regular, relevo y carrusel. La selección del modo de operación depende de la cantidad de buques esperando tránsito y de los patrones y volúmenes de llegada de buques para los próximos días. Los tres modos de operación se diferencian principalmente en la capacidad de procesar buques en tránsito, en la manera de utilizar las locomotoras y en la cantidad de recursos que se requieren”*<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 51

<sup>260</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 12

<sup>261</sup> tratado practico de los transportes en México, 239

<sup>262</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 12

<sup>263</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 29

<b>Muelle</b>	Es una construcción destinada para que los barcos se detengan, por sus características se encuentra a las orillas de un río.
<b>N</b>	
<b>Navegar</b>	Es desplazamiento de un barco.
<b>Nudo</b>	Es la unidad de velocidad a través de la cual se mide la velocidad de los barcos durante su desplazamiento. Es el equivalente a una milla por hora.
<b>O</b>	
<b>Operación de doble alcantarilla</b>	Es el uso simultaneo de las alcantarillas de las esclusas del Canal de Panamá, ubicadas en los costados de ésta.
<b>Operación de una sola alcantarilla.</b>	Es un término técnico usado en el Canal de Panamá, que hace referencia al uso de una sola alcantarilla para el llenado de las esclusas.
<b>P</b>	
<b>Pabellón</b>	Es la bandera del Barco que hace referencia a su nacionalidad.
<b>Pasacables</b>	<i>“Personal de la ACP encargado de asegurar los cables de las locomotoras o las sogas de amarre a los buques, durante maniobras de esclusajes, amarre en las estaciones de amarre o las esclusas y operaciones con remolcadores”<sup>264</sup></i>
<b>Peaje</b>	Es la cuota que se paga por derecho de paso.
<b>Piratería</b>	Es tanto el barco, como su tripulación, que se dedica a robar y asaltar en el mar.
<b>Popa</b>	Es la parte trasera de un barco.
<b>Prácticos</b>	Es el profesional capacitado por la Autoridad del Canal de Panamá y asignado para mantener la el control de la navegación y de los buques, durante su paso por el Canal de Panamá.
<b>Proa</b>	Es la parte delantera de un barco.
<b>Puerto</b>	Es un lugar construido en las costas y cuyas capacidades naturalmente permiten la llegada de barcos de cualquier calado.
<b>R</b>	
<b>Remolcar</b>	Tirar de una embarcación a otra, con el fin de dirigirla a través de las aguas del Canal. El Canal de Panamá cuenta con 24 remolcadores, con amplia capacidad de maniobra.
<b>Represa de Gatún</b>	<i>“El propósito principal de esta represa es administrar el agua de manera óptima para: mantener el nivel de calado permitido de los buques en el Canal, evitar inundaciones que afecten infraestructuras adyacentes al lago y garantizar el abastecimiento de agua a la operación y a las ciudades de Panamá y Colón”<sup>265</sup>.</i>

<sup>264</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice E del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 19

<sup>265</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 20

<b>Represa de Miraflores</b>	<i>“Es una estructura de concreto a gravedad que fue construida en 1914 adyacente a las Esclusas de Miraflores. La represa mide 131 metros (430’) de largo y se extiende entre dos muros de gravedad que constituyen los estribos de la represa. La altura máxima de la estructura alcanza 33.5 metros (110’), desde la fundación hasta el nivel de plataforma. La altura neta varía desde 17 metros (56’) en marea baja hasta 13.4 metros (44’) en marea alta. Su principal función es controlar el nivel de las aguas del Lago Miraflores para asegurar el calado apropiado para una navegación, evitando inundaciones que puedan afectar la infraestructura y equipos en las esclusas de Miraflores”<sup>266</sup>.</i>
<b>Represa Madden</b>	Es una represa construida con el fin de la administración de agua para el control de las inundaciones especialmente durante los meses de sequía y el abastecimiento a la Ciudad de Panamá.
<b>Restricciones de Navegación</b>	Son las reglas que se establecen para minimizar cualquier riesgo durante la navegabilidad de los barcos en el canal. <i>“Durante el día se aplican restricciones en el tránsito de buques con mangas mayores de 30.5 metros (100’) y largos que exceden 244 metros (800’). A su vez, los buques con mangas mayores de 30.5 metros (100’) y menos de 244 metros (800’) de largo pueden transitar las esclusas de noche y, tras una inspección previa, pueden también transitar el Corte Culebra de noche. Las restricciones operativas del Corte Culebra complican el proceso de programación de tránsitos y tienen un impacto directo sobre las operaciones de las esclusas del Pacífico y su utilización. Para muchos buques, la navegación por el Corte Culebra es solamente permitida en una sola vía. Esta restricción es aplicable a buques con mangas mayores de 95’. Muchos otros segmentos del sistema de cauces de navegación, igualmente que el Corte, han sido ensanchados y enderezados a través de los años para permitir mayor flexibilidad en este tipo de restricciones”<sup>267</sup>.</i>
<b>Rompeolas</b>	Es la muralla construida en el mar, para romper las olas. Generalmente permitir que los barcos puedan maniobrar antes de llegar a un puerto, Canal o Estrecho.
<b>S</b>	
<b>Sistema de Reservaciones de Tránsito</b>	Es un sistema utilizado por el Canal de Panamá para administrar de manera óptima las capacidades del canal. A través de éste sistema, se ofrece la oportunidad de 21 reservaciones diarias, que se ofrecen, de acuerdo con los tipos de buque y la demanda en lista de espera. Por medio de esto se permite, la recaudación de un pago extra a la Autoridad del Canal de Panamá y la oportunidad de ahorrarse hasta 36 horas estimadas en el 2003.
<b>T</b>	
<b>Timón</b>	Es un volante a través del cual se permite la maniobra del barco y la posibilidad de girar sobre su propio eje.
<b>Tipos de esclusaje</b>	<i>“Además de los esclusajes normales, donde se transita un buque por cámara, existen tres tipos de esclusajes adicionales: esclusajes en tandem, esclusajes de cámara corta y esclusajes manuales. Se diferencian principalmente en la cantidad de recursos utilizados, la duración de los esclusajes y los tiempos entre</i>

<sup>266</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 20

<sup>267</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 41.

*esclusajes*<sup>268</sup>.

**Tonelada**            *“Unidad de medida de peso que equivale a 2,000 libras”*<sup>269</sup>.  
**Corta**  
**Tonelada**            *“Medida de peso equivalente a 2,240 libras”*<sup>270</sup>  
**larga**  
**Tonelada**            *“Medida de peso que equivale a 2,205 libras”*<sup>271</sup>.  
**Métrica**

---

<sup>268</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice A del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 35

<sup>269</sup> Autoridad del Canal de Panamá, Apéndice E del Plan Maestro del Canal de Panamá. Panamá, 7 junio del 2006, página 26

<sup>270</sup> *Ibidem*

<sup>271</sup> *Ibidem*.

## Bibliografía

- Allan Nevins y Henry Steele; Breve Historia de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, página 198.
- Calloni, Stella; Panamá: pequeña Hiroshima, Publicaciones Mexicanas, México, D.F. 1991, 304 pp.
- Canal de Panamá ¿Canal Zone?, Editorial Ciencias Sociales, Cuba, 1979, P. 18
- Colaiácovo, Juan Luis; Canales de Comercialización internacional, OEA, Buenos Aires, Argentina, 1991, 297 pp.
- Espino, Rodrigo; Panamá / Rodrigo Espino, Raúl Martínez, México, D. F. Instituto de Investigaciones Dr. Jose Maria Luis Mora, 1988, 193 pp.
- Falcoff, Mark; Panama's Canal : what happens when the United States gives a small country what it wants, AEI, Washington, D.C, 1998, 168 pp.
- González Montenegro, Rigoberto; Perspectiva Histórica de la Justicia Panameña en su primer Centenario 1903-2003, Órgano Judicial de la República de Panamá; Panamá 2003.
- Hernández Vela-Salgado, Edmundo; Diccionario de Política Internacional Contemporánea, Editorial Porrúa, sexta edición, 2 tomos, México 2002.
- Jaramillo Levi, Enrique et al; El canal de Panamá, Fondo de Cultura Económica México, 1976, 61 pp.
- Jaramillo Levi, Enrique; Una Explosión en América: El Canal de Panamá, México Siglo XXI, 380p.
- Julio Carranza. "Cultura y desarrollo" en Revista *Temas*. Cultura ideología y sociedad. La Habana, Cuba. UNESCO. No. 18-19, julio-diciembre de 1999. página 29, 30.
- La Franchi, Howard. "America lets go of Panama Canal"; 12-13-99, vol. 92, issue 13.
- Lemaitre, Eduardo; Panamá y su separación de Colombia, Pluma, Bogota , 1980, 724 p.
- McGuinness, Aims; Path of empire :Panama and the California Gold Rush, 2008, página 5
- Medina Castro, Manuel; Historia de un latrocinio : el Canal de Panamá, Diógenes, México, 1973, 65 pp.
- Navarrete Talavera, Ela; Panamá ¿invasión o revolución? Planeta Mexicana, México: 1990 356 pp.

Órgano Judicial de la Republica de Panamá; Historia y Biografía de la Justicia Panameña en sus primeros cien años, Panamá, 2003, 304 pp.

Parkin, Michael; Microeconomía, Editorial Pearson, México 2001, 542 pp.

Pearson, Frederic; Relaciones Internacionales Situación Global en el Siglo XXI, Mc Graw Hill, Bogota Colombia, 2000, página 468

Pearson, Frederic; Relaciones Internacionales/ Situación Global en el Siglo XXI, Mc Graw Hill, Cuarta Edición, México, 2007.

Ramírez Solano, Ernesto; Moneda, Banca y Mercados Financieros, Pearson, Primera Edición, México, 2001.

Ruiz Olmedo, Sergio A.; Tratado práctico de los transportes en México, Editorial 20+1, México DF, 2007.

Salgado y Salgado Jose Eusebio, Derecho marítimo Internacional, Canales Interoceánicos

Soler, Ricaurte; Panamá : Historia de una crisis, : Siglo XXI, México, D.F. 1989, 119 pp.

Turner David Morales, "Geografía" en Espino, Rodrigo; Panamá I, página 33

Vargas Sánchez, Gustavo; Introducción a la Teoría Económica, Prentice Hall, Primera Edición, México, 2002, 602 pp.

Verrill, Alpheus Hyatt; Panamá: past and present Dodd, Mead, New York, 1925, c1921, 262 p.

## **Documentos Oficiales.**

Asamblea Legislativa, Ley Organica De La Autoridad Del Canal De Panamá/Ley No. 19 "Por La Que Se Organiza La Autoridad Del Canal De Panama", 11 De Junio De 1997.

Véase en <http://www.pancanal.com/esp/legal/law/index.html>

Asamblea Nacional; LEY No. 28 "Que aprueba la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá, sometida por el Órgano Ejecutivo, y dicta otras disposiciones", 17 de julio de 2006.

Véase en <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/referencia/acp-plan-ref-ley-28.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Acuerdo No. 81 "Por el cual se aprueba el Reglamento de Protección y Vigilancia de la Autoridad del Canal de Panamá", 29 de junio del 2004.

Véase en <http://www.pancanal.com/esp/legal/reglamentos/acuerdo81.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Aspectos Relevantes del Proyecto del Tercer

Juego de Esclusas, Panamá, 24 de abril 2006, 9 pp.

Véase en <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/propuesta/acp-propuesta-datos-relevantes.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Décimo Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, 31 de marzo del 2009, 146 pp.

Véase en <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/>

Autoridad del Canal de Panamá, Décimo Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, Julio 2009, 7 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20090331.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Informe de Avance de la Ejecución del Programa de Ampliación; 31 de Diciembre del 2007, 17 pp.

Véase en <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/avance/2007-12-31.html>

Autoridad del Canal de Panamá, Informe de Avance de la Ejecución del Programa de Ampliación; 31 de Diciembre del 2006, 17 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20061231-rev.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Noveno Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá 31 de Diciembre de 2008, 138 pp.

Véase en <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20081231.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Octavo Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, 30 de septiembre del 2008, 124 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20080930.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá/ Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, Panamá, 24 de abril del 2006, 76 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/propuesta/acp-propuesta-de-ampliacion.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Proyecto de Ampliación del Canal de Panamá/ Preguntas y Respuestas Frecuentes, Panamá, 17 julio 2006, 35 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/plan/faq/faq.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Segundo Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, 31 de marzo del 2007, 33 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20070331.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Séptimo Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, 30 junio del 2008, 80 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20080630.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Sexto Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, 30 de marzo 2008, 65 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20080331.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Tercer Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, 30 junio del 2007, 47 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/informes-trimestrales/20070630.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Tercer Juego de Esclusas, Documento Ilustrativo, Panamá. 24 de abril del 2006, 16 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/propuesta/acp-propuesta-folleto-ilustrativo.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá, Una Aventura por el Canal de Panamá/ Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, Folleto Ilustrativo para niños, 24 de abril 2006, 7 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/propuesta/acp-propuesta-paquin.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá; Acuerdo No. 101 “Por el cual se aprueba el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá”, 30 de junio de 2005

Véase en: <http://www.pancanal.com/common/registro/reg-pub-vol7-6.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá; Acuerdo No. 2, “Por el cual se aprueba el Reglamento de Arqueo de Buques para la Fijación de Peajes por el Uso del Canal de Panamá”, 3 de septiembre de 1998.

Véase en: <http://www.pancanal.com/common/registro/reg-pub-vol1.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá; Acuerdo No. 24 “Reglamento De Contrataciones De La Autoridad Del Canal De Panamá”, 14 de diciembre de 1999.

Véase en: <http://www.pancanal.com/common/registro/reg-pub-vol1-10.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá; Cuarto Informe Trimestral de Avance de los Contratos del Programa de Ampliación, Panamá, 30 septiembre 2007, 69 pp

Véase en: <http://www.pancanal.com/common/registro/reg-pub-vol1-10.pdf>

Autoridad del Canal de Panamá; Informe Anual 2005, Panamá 30 de septiembre del 2005, 79 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/general/reporte-anual/index.html>

Autoridad del Canal de Panamá; Informe Anual 2006, Panamá, 30 de

septiembre del 2006, 67 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/general/reporte-anual/index.html>

Autoridad del Canal de Panamá; Informe Anual 2007, Panamá, 30 de septiembre del 2007, 64 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/general/reporte-anual/index.html>

Autoridad del Canal de Panamá; Informe Anual 2008, Panamá, 30 de septiembre del 2008, 81 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/general/reporte-anual/index.html>

Autoridad del Canal de Panamá; Plan Maestro del Canal de Panamá, 7 junio del 2006, 484 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/general/reporte-anual/index.html>

Autoridad del Canal de Panamá; Proyecto del Tercer Juego de Esclusas, El Proyecto del Tercer Juego de Esclusas para Ampliar la Capacidad del Canal de Panamá/ Datos Importantes del Proyecto; Autoridad del Canal de Panamá, 24 de abril del 2006.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/ampliacion/informes/brochure-esp.pdf>

Comisión de Asuntos del Canal; "Que Aprueba La Propuesta De Construcción Del Tercer Juego De Esclusas En El Canal De Panamá, Sometida Por El Órgano Ejecutivo, Y Dicta Otras Disposiciones, 26 De Junio De 2006.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; El Transporte Marítimo en 2005, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2005

Véase en <http://www.un.org>

Consejo de Gabinete, Resolución de Gabinete No. 178 "Que Aprueba la Contratación de Empréstitos y otras obligaciones crediticias de la Autoridad del Canal de Panamá, hasta por un monto de dos mil trescientos millones de dólares, (\$ 2,300,000,000.00), para cumplir las necesidades del Financiamiento del Programa de Ampliación del Canal a través de un tercer Juego de Esclusas", Gaceta Oficial, Panamá, 13 de octubre del 2008,

Constitución Política de la República de Panamá

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/legal/title/index.html>

Expert Technical Committee / Parsons Brinckerhoff / Montgomery Watson Harza; Revisión de los estimados de costos y programación para la 3ra vía de esclusas del Canal de Panamá/ Review of the cost estimates and schedule for the Panama Canal 3rd lane locks, Panamá 2 de Noviembre del 2005, 37 pp.

Véase en <http://www.pancanal.com/propuestadeampliacion>

Ministerio de la Presidencia de Panamá; Decreto Ejecutivo No. 147 "Que Convoca A La Comisión Ad-Hoc, Creada Por La Ley 28 De 17 De Julio De 2006, Que Aprueba La Propuesta De Construcción Del Tercer Juego De Esclusas En El Canal De Panamá.", Gaceta Oficial, año CIII, No. 25,86713 agosto 2007

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/referencia/acp-plan-ref-ley-28.pdf>

R.K. Johns & Associates Inc., Pronóstico de tarifas del Canal de Suez 2005-2025/ Suez Canal pricing forecast 2005-2025; Autoridad del Canal de Panamá, Panamá a 9 de Noviembre del 2005, 4 pp.

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/referencia/acp-plan-ref-ley-28.pdf>

Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá; Entre la República de Panamá y los Estados Unidos; Washington, 7 de septiembre de 1977

Véase en: <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/referencia/acp-plan-ref-ley-28>

## Hemerografía

Autoridad del Canal de Panamá, Avance del Programa de Ampliación del Canal, Diario el Faro, Volumen VII, No.15, 17 al 30 de agosto de 2007, 12 pp.

Autoridad del Canal de Panamá, Avances del Programa de Ampliación, Diario el Faro, Volumen VII, No. 22, Noviembre del 2007, 12 pp.

Revista Contexto Latinoamericano, Editorial Ocean Sur , No. 2,, Colombia, Enero Marzo del 2007

Revista Contexto Latinoamericano, Editorial Ocean Sur , No. 6, Colombia, Octubre- diciembre del 2007, 223 pp.

Revista Tareas no. 123. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, Panamá: Panamá. Mayo-Agosto. 2006. ISSN 0494-7061

Revista Tareas no. 124. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, Panamá: Panamá. Septiembre-Diciembre. 2006. ISSN 0494-7061

Revista Tareas no. 125. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, Panamá: Panamá. Enero-Abril. 2007, ISSN 0494-7061

## Internet

Sitio Oficial de la Asamblea Nacional de Panamá.  
[www.asamblea.gob.pa](http://www.asamblea.gob.pa)

Sitio Oficial de la Autoridad del Canal de Panamá  
[www.pancanal.com](http://www.pancanal.com)

Sitio Oficial de la Autoridad del Canal de Suez  
[www.suezcanal.gov.eg/](http://www.suezcanal.gov.eg/)

Sitio Oficial de la BBC Mundial

[www.bbc.co.uk/spanish](http://www.bbc.co.uk/spanish)

Sitio Oficial de la CIA.

<https://www.cia.gov/>

Sitio Oficial de la Contraloría General de la República de Panamá

<http://www.contraloria.gob.pa/>

Sitio Oficial de la Corporación Andina De Fomento

[www.caf.com](http://www.caf.com)

Sitio Oficial de la Corporación Financiera Internacional

[www.ifc.org/spanish](http://www.ifc.org/spanish)

Sitio oficial de la Embajada de Panamá en México

[www.embpanamamexico.com/](http://www.embpanamamexico.com/)

Sitio Oficial del Banco de Japón para la Cooperación Internacional

[www.jbic.go.jp/](http://www.jbic.go.jp/)

Sitio Oficial del Banco Europeo de Inversiones

[www.eib.org/](http://www.eib.org/)

Sitio Oficial del Banco Interamericano de Desarrollo

[www.iadb.org/](http://www.iadb.org/)

Sitio Oficial del Ministerio de Comercio e Industria de Panamá

<http://www.mici.gob.pa/index2.php>

Sitio Oficial del Ministerio de Economía y Finanzas.

<https://www.mef.gob.pa/Portal/index.html>

Sitio Oficial del Ministerio de la Presidencia

<http://www.presidencia.gob.pa/>

Sitio Oficial del Ministerio de Obras Públicas

<http://www.mop.gob.pa/>

Sitio Oficial del Organo Judicial de Panamá

[www.organojudicial.gob.pa](http://www.organojudicial.gob.pa)

Sitio Oficial del Tribunal Federal de Panamá

<http://www.tribunal-electoral.gob.pa/home.asp>