

## Ampliación del Canal de PANAMÁ

Reclamación SG/E/2011/05

Mecanismo de Reclamaciones - Mecanismo de Reclamaciones - Mecanismo de Reclamaciones -

# INFORME DE CONCLUSIONES

8 de mayo de 2019

---

Preparado por

**Mecanismo de Reclamaciones:**

A. Abad  
Jefe de División Adjunto

---

S. Derkum  
Jefa de División  
Mecanismo de Reclamaciones

Distribución Externa

Reclamantes:

en representación del Comité Pro Defensa del Lago Gatún, junto con:

- CODETIAGUAS (Coordinadora para la Defensa de Tierras y Aguas)
- ASOCIACIÓN PRO DEFENSA DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS
- FRENTE DE RESISTENCIA COCLESANO – movimiento en defensa de campesinos viviendo en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá – área de Coclé del Norte
- FRENTE CAMPESINO CONTRA LOS EMBALSES Y LA MINERÍA DE COCLÉ Y COLÓN (FCCEM)
- UNIÓN CAMPESINA PANAMEÑA (UCP)
- ORGANIZACIÓN CAMPESINA COCLESANA 15 DE MAYO (OCC-15 de Mayo)
- FRENTE CAMPESINO COLONENSE (FCC),
- UNIÓN INDÍGENA Y CAMPESINA (UIC) – Veraguas y parte de la Comarca Ngäbe Buglé
- COMITÉ PRO DEFENSA DEL LAGO GATÚN
- COLECTIVO VOCES ECOLÓGICAS
- ALIANZA PRO CIUDAD

Promotor del Proyecto: ACP (Autoridad del Canal de Panamá)

Mecanismos de auditoría:

JBIC Office of Examiners for Environmental Guidelines  
Asesor de Cumplimiento / Ombudsman (CAO) de la IFC  
Mecanismo Independiente de Consulta e investigación del BID (MICI)

Distribución Interna

Secretaria General  
Inspector General  
Servicios del BEI implicados

### **El Mecanismo de Reclamaciones del BEI**

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI está concebido para ofrecer al público un instrumento de resolución alternativa y preventiva de sus desavenencias con el Banco en casos en los que el público estime que el Grupo BEI ha hecho algo incorrecto, es decir, si un miembro, o miembros, del público considera que el BEI ha incurrido en un acto de mala administración. A la hora de ejercer el derecho a presentar una reclamación contra el BEI, cualquier ciudadano tiene acceso a un procedimiento de dos instancias, una interna (el Mecanismo de Reclamaciones del BEI - MR-BEI) y otra externa (el Defensor del Pueblo Europeo - DPE).

Los reclamantes que no estén satisfechos con la respuesta del MR-BEI podrán presentar una reclamación confirmatoria dentro de los 15 días siguientes a la recepción de dicha respuesta. Además, los reclamantes que no estén satisfechos con el resultado del procedimiento del MR-BEI y no deseen hacer una reclamación confirmatoria también podrán presentar una reclamación por mala administración contra el BEI ante el Defensor del Pueblo Europeo.

El DPE fue «creado» por el Tratado de Maastricht de 1992 como una institución de la UE a la que cualquier ciudadano o entidad de la UE puede recurrir para investigar a cualquier institución u organismo de la UE por motivo de presunta mala administración. Por mala administración se entiende administración deficiente o errónea. Hay mala administración cuando el Grupo BEI no actúa de acuerdo con la legislación aplicable y/o las políticas, normas y procedimientos establecidos, no respeta los principios de buena administración o vulnera los derechos humanos. El Defensor del Pueblo Europeo considera que las irregularidades administrativas, la injusticia, la discriminación, el abuso de poder, la falta de respuesta, la denegación de información y las demoras innecesarias son ejemplos de mala administración. La mala administración también puede estar relacionada con los impactos medioambientales o sociales de las actividades del Grupo BEI y con las políticas relativas al ciclo de proyectos y otras políticas aplicables del BEI.

El Mecanismo de Reclamaciones del BEI no fue concebido únicamente para ocuparse de casos de incumplimiento por parte del BEI de sus políticas y procedimientos, sino que también trata de resolver los problemas suscitados por los reclamantes, como los relacionados con la ejecución de proyectos.

Para más información sobre el Mecanismo de Reclamaciones del BEI, por favor, visite nuestro sitio web: <http://www.eib.org/en/about/accountability/complaints/index.htm>

## ÍNDICE

1.	LA RECLAMACIÓN .....	7
2.	EL PROYECTO .....	8
3.	ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN.....	8
3.1	Grupo de Expertos del JBIC .....	9
3.2	CAO de la IFC.....	9
3.3	MICI del BID.....	9
4.	TRABAJO Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL MR-BEI.....	10
5.	MARCO REGLAMENTARIO .....	11
6.	RESULTADOS.....	11
6.1	Diseño del proyecto de ampliación con especial atención a las esclusas .....	11
6.2	La vertiente del Pacífico y su actividad sísmica .....	14
6.3	Salinidad de las aguas e impacto sobre la biodiversidad.....	16
6.4	El canal de Panamá y su cuenca hidrográfica. Gestión del agua.....	18
6.5	Acceso a información y consulta pública.....	21
7.	CONCLUSIONES .....	24
	SIGLAS .....	27
	ANEXO 1 - CUENCA DEL CANAL DE PANAMÁ.....	28

## RESUMEN

El proyecto de Ampliación del Canal de Panamá tiene como objetivo la expansión de la capacidad del Canal de Panamá mediante la construcción de un tercer juego de esclusas más grandes y la mejora de los canales de navegación existentes. El coste total de la inversión en el programa de Ampliación del Canal de Panamá se ha estimado en 6 588 millones de USD y el BEI ha contribuido con un préstamo de 500 millones de USD. El 10 de junio de 2008, el Consejo de Administración del Banco aprobó el préstamo del BEI y se firmó un contrato de financiación el 7 de enero de 2009.

El 27 de marzo de 2011 una ONG panameña (Comité Pro Defensa del lago Gatún), en adelante «el reclamante», presentó una reclamación ante el Mecanismo de Reclamaciones del BEI (MR-BEI) en la que manifestaba su preocupación sobre el diseño del proyecto, los fallos en los criterios sísmicos utilizados en el mismo, los impactos ambientales y sociales y los planes de gestión hídrica. En general, alegaban que el promotor (Autoridad del Canal de Panamá - ACP) estaba incumpliendo la Declaración del BEI sobre principios y normas sociales y ambientales. Además, otras alegaciones del reclamante incluían falta de transparencia, consulta pública deficiente y acceso limitado a la información.

La revisión del MR-BEI muestra que el promotor ha consagrado recursos y esfuerzos importantes a la preparación de este proyecto. Dada la singularidad de las obras, algunos de los aspectos del diseño, que son los que cuestionan los reclamantes, solo pudieron probarse mediante simulaciones en el momento de la preparación del proyecto. Los principales impactos relativos al riesgo sísmico y a la biodiversidad también fueron evaluados por la ACP en el momento de la preparación del proyecto. En lo que se refiere al papel específico del Banco, la revisión del MR-BEI muestra que en los documentos de toma de decisión del Banco no hay referencias a riesgos sísmicos, a la Directiva marco sobre el agua y a sus posibles implicaciones en el diseño del proyecto. Sin embargo, el MR-BEI observa que los documentos del banco relativos al proceso de toma de decisiones abordaban en general la mayoría de los problemas evocados por los reclamantes, como el diseño del proyecto, el impacto sobre la salinidad y, en parte, la gestión hídrica.

El MR-BEI ha obtenido información durante la investigación de que Panamá implantó en 2016 un Plan Nacional Hidráulico para el periodo 2015-2050. Este plan cubre aspectos relacionados con la gestión del agua en el ámbito nacional para el consumo humano, el riego y el uso industrial. La Autoridad del Canal desempeña un papel importante en la gestión de algunos aspectos clave, a causa de los impactos directos que tiene el Canal en toda la cuenca. Uno de estos aspectos clave que requieren un control continuado es la gestión de los recursos hídricos, con la posible necesidad de construir nuevos embalses de ámbito nacional en la cuenca del Canal de Panamá, para hacer frente a las necesidades hídricas del país y de la cuenca del canal.

El proyecto está construido y en funcionamiento desde junio de 2016. Un consultor medioambiental y social supervisa regularmente el impacto del proyecto a lo largo de la construcción y durante las operaciones por encargo del promotor. Este experto ha confirmado la conformidad del proyecto con las exigencias del ministerio de Ambiente y las normas de la IFC. De acuerdo con los informes de la consultora, la ACP ha desarrollado distintos planes y programas para comprometerse de forma significativa con las comunidades locales. La ACP también ha abierto un sitio web que mantiene informado al público sobre la puesta en marcha del proyecto, con informes técnicos actualizados.

En diciembre de 2017, el banco llevó a cabo la revisión del proyecto, una vez finalizada la fase técnica. Como resultado, las actividades de control del Banco se redujeron, principalmente para incluir el rendimiento financiero de la contraparte. Como parte de sus actividades habituales de supervisión, el Banco llevará a cabo una revisión final de la ejecución del proyecto en diciembre de

2020. A la luz de los resultados del presente informe, el MR-BEI sugiere al Banco que incluya los siguientes aspectos en la revisión prevista:

- Ejecución general de la estrategia de gestión hídrica de la ACP, incluyendo el posible impacto sobre las comunidades locales de la construcción de nuevos embalses en la región occidental de la cuenca;
- Solicitud al promotor un plan que refleje un compromiso significativo con las comunidades locales de la región occidental de la cuenca en el caso de que se planifique la construcción de nuevos embalses.

## 1. LA RECLAMACIÓN

El 27 de marzo de 2011, una ONG panameña, (**Comité Pro Defensa del lago Gatún**), en adelante «el reclamante», presentó una reclamación a través del Mecanismo de Reclamaciones del BEI, relativa al proyecto financiado por el BEI de ampliación del canal de Panamá, en Panamá. En agosto de 2011, otras ONG panameñas<sup>1</sup> se unieron a la reclamación.

En general, los reclamantes cuestionan las contradicciones del proyecto con numerosos objetivos y políticas de la UE y de la ONU que forman parte del marco en el que el BEI opera, como:

- Financiar únicamente proyectos con medidas paliativas adecuadas y otras disposiciones convenientes de gestión del riesgo;
- Garantizar la utilización racional de los recursos naturales en el ámbito internacional, tal y como dispone el artículo 174 (1) del Tratado de la Unión Europea;
- Evaluar la sostenibilidad real y la eficacia del proyecto en cuanto a los Principios Europeos por el Medio Ambiente y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (por ejemplo, el objetivo nº 7);
- Proteger y mejorar el entorno natural y construido;

En particular, las cuestiones planteadas en la reclamación se refieren a:

- Diseño del proyecto y, en particular, diseño de las esclusas;
- Riesgo sísmico asociado al proyecto;
- Salinidad de los lagos e impacto sobre la biodiversidad;
- Disponibilidad del agua y gestión hídrica integrada;
- Acceso a información y consulta pública.

En vista de lo anterior, el reclamante alega que, si se introducen cambios relativamente poco importantes, la expansión podría:

- Cumplir con los objetivos declarados;
- Proporcionar un rendimiento mucho mayor a la inversión;
- Garantizar un uso racional y eficiente de los recursos naturales, y en particular del agua dulce;
- Evitar riesgos innecesarios, como los sísmicos, que podrían cerrar el canal por tiempo indefinido;
- Preservar la ecología de ambos océanos y las reservas de agua dulce del canal;
- Aumentar su servicio, fiabilidad y potencial de crecimiento futuro.

En apoyo de sus reivindicaciones, los reclamantes adjuntaron un documento titulado «Questioning the Panama Canal Expansion Project's Compliance with Loan Stipulations», preparado por

- 
- <sup>1</sup> CODETIAGUAS (Coordinadora para la Defensa de Tierras y Aguas);
  - ASOCIACIÓN PRO DEFENSA DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS;
  - FRENTE DE RESISTENCIA COCLESANO – movimiento en defensa de campesinos que viven en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá – área de Coclé del Norte;
  - FRENTE CAMPESINO CONTRA LOS EMBALSES Y LA MINERÍA DE COCLÉ Y COLÓN (FCCEM);
  - UNIÓN CAMPESINA PANAMEÑA (UCP);
  - ORGANIZACIÓN CAMPESINA COCLESANA 15 DE MAYO (OCC-15 de Mayo);
  - FRENTE CAMPESINO COLONENSE (FCC);
  - UNIÓN INDÍGENA Y CAMPESINA (UIC) – Veraguas y parte de la Comarca Ngäbe Buglé;
  - COMITÉ PRO DEFENSA DEL LAGO GATÚN;
  - COLECTIVO VOCES ECOLÓGICAS;
  - ALIANZA PRO CIUDAD.

## 2. EL PROYECTO

El Canal de Panamá une los océanos Atlántico y Pacífico a través de un sistema integrado de esclusas y canales. Desempeña un papel fundamental para Panamá y para el resto del mundo, ya que por él circula alrededor del 5 % del comercio mundial. Desde el Atlántico hasta el Pacífico, el Canal tiene una longitud aproximada de 80 km. El tránsito de un buque dura unas 16 horas navegando sucesivamente por: (i) el canal de acceso desde el Atlántico, (ii) las esclusas del Atlántico que permiten el tránsito de los buques entre el nivel del mar y el nivel del lago Gatún (27 m por encima del nivel del mar), (iii) un canal de navegación a través del lago Gatún (iv) una sección del canal interior (el Corte Culebra), (v) las esclusas del Pacífico, que permiten el tránsito de los buques desde el nivel del lago Gatún al nivel del mar y (vi) el canal de acceso desde el Pacífico.

El proyecto de Ampliación del Canal de Panamá tiene como objetivo la ampliación de la capacidad del Canal de Panamá mediante la construcción de un tercer juego de esclusas más grandes y la mejora de los canales de navegación existentes. Una vez ampliado, el Canal facilitará el tránsito interoceánico de buques Post-Panamax, que equivalen a buques portacontenedores de una capacidad de 12 000 TEU (unidad equivalente a veinte pies), en lugar de los 4 500 TEU que permiten las instalaciones actuales. El proyecto consiste en cinco componentes integrados:

- (1) La construcción de dos nuevos juegos de esclusas en los accesos al Canal por el Atlántico y por el Pacífico;
- (2) El dragado o excavación de los canales de aproximación a los nuevos juegos de esclusas;
- (3) La mejora de los actuales canales de acceso marítimo al Atlántico y al Pacífico;
- (4) La mejora de los canales de navegación existentes;
- (5) La elevación del nivel máximo de operación del lago Gatún en aproximadamente 0,45 m.

El 10 de junio de 2008, el Consejo de Administración del Banco aprobó un préstamo de hasta 500 millones de USD y se firmó un contrato de financiación el 7 de enero de 2009. El coste total de la inversión para el programa de Ampliación del Canal de Panamá se estimó en 6 600 millones de USD. Además del BEI, otros proveedores de fondos son el Japan Bank for International Cooperation (JBIC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El proyecto recurrió a un consultor ambiental y social (ERM) que verificó la aplicación del Plan de Gestión Ambiental (PGA) a través de la evaluación de los informes de cumplimiento y de inspecciones regulares de las instalaciones. Los informes de cumplimiento están a disposición del público en la página web del proyecto<sup>2</sup>

## 3. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN

El reclamante decidió presentar reclamaciones similares ante los mecanismos de rendición de cuentas de otros proveedores de fondos, concretamente el MICI del BID, el CAO de la IFC y el Grupo de Expertos del JBIC. Aunque tienen estructuras y procedimientos operativos diferentes, todos los mecanismos de rendición de cuentas implicados han estado trabajando en estrecha colaboración mediante el intercambio de información y puntos de vista y la colaboración en las inspecciones sobre el terreno.

<sup>2</sup> <https://micanaldepanama.com/ampliacion/documentos/impacto-ambiental/>

### 3.1 Grupo de Expertos del JBIC

El grupo de expertos del JBIC decidió inicialmente suspender la tramitación de las reclamaciones a la espera de los resultados de los demás mecanismos. En septiembre de 2013, el grupo de expertos del JBIC encargó algunos estudios técnicos y se unió a una misión junto con los otros mecanismos (MICI del BID y MR-BEI). Tras finalizar su evaluación, el grupo de expertos del JBIC llegó a la conclusión de que el proceso general era compatible con las directrices del JBIC. Posteriormente, en diciembre de 2013, el grupo de expertos del JBIC puso en marcha formalmente un «diálogo entre las partes», la ACP y los reclamantes panameños, con el MR-BEI como observador.

### 3.2 CAO de la IFC

La CAO de la IFC registró la reclamación para la fase de mediación y llevó a cabo una evaluación sobre el terreno del alcance de la mediación en noviembre de 2011. Durante su evaluación, la CAO llegó a la conclusión de que la población local, las organizaciones de la sociedad civil y la ACP no deseaban llevar a cabo un proceso de mediación para buscar una resolución al litigio. En febrero de 2012, de acuerdo con las Directrices Operativas de la CAO, la CAO concluyó el proceso y remitió la reclamación a CAO-Observancia de la normativa para que realizara una evaluación inicial.

La CAO completó su evaluación en junio de 2013. Tras examinar la reclamación y realizar una revisión de la documentación relacionada con la inversión, la CAO concluyó que la identificación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales relacionados con este proyecto en general podían considerarse acordes con sus estándares. No obstante, la CAO identificó algunas cuestiones que merecían la atención de las partes. A pesar de ello, la CAO decidió cerrar este caso en la fase de evaluación, sobre la base, entre otras cosas, de que el cliente tiene un sistema bien desarrollado de gestión y control ambiental y social y que la IFC se había comprometido a controlar estos riesgos durante la fase de supervisión.

### 3.3 MICI del BID

Dado que la ACP no había querido participar en una mediación con los reclamantes auspiciada por el MICI, el Ombudsperson del MICI concluyó, después de posicionarse sobre varias cuestiones<sup>3</sup>, que no era posible pasar a la Fase de Consulta y transfirió la reclamación al Panel para que realizara una verificación de la observancia.

El 29 de julio de 2015, el Directorio Ejecutivo del BID analizó el informe de verificación de la observancia para el caso PN-MICI002-2011 presentado por el Panel. Tras dicho análisis, emitió su decisión final respecto a los tres ámbitos que abarcaba la investigación:

- i) Riesgo sísmico y cumplimiento de la política de Gestión de Riesgo de Desastres del BID: el Directorio avaló las conclusiones del Panel y determinó que la Administración no había cumplido las exigencias de dicha política de informar del nivel de riesgo. Por lo tanto,

- 
- <sup>3</sup>Acceso a la información: el Ombudsperson concluyó que, con una excepción (resumen del proyecto aprobado) todos los documentos del proyecto habían sido objeto de divulgación de acuerdo con las políticas aplicables y recomendó la difusión de los Informes de Seguimiento Ambiental y Social encargados por los proveedores de fondos.
  - Filtraciones de agua salada en los lagos del Canal: el Ombudsperson reconoció que se trata de una preocupación medioambiental muy importante para el proyecto y recordó la recomendación de adoptar un nivel de acción del 50 % de las normas propuestas para controlar las infiltraciones de agua salada en los lagos del canal, según el estudio de viabilidad de URS Holdings. Si se superase este límite habría que revisar todo el conjunto de medidas paliativas y adoptar nuevas medidas o mejorar las existentes.
  - Riesgos sísmicos y adecuación de los planes paliativos: el Ombudsperson tomó nota de las carencias en la evaluación del riesgo de amenazas naturales y consideró que era imposible afirmar que se hubieran tenido en cuenta los informes de Earth Consultant International (ECI) más recientes en el diseño del proyecto. Sobre esta base, el Ombudsperson recomendó que la administración del BID realizase una evaluación de los riesgos de catástrofes naturales y, mientras tanto, recomendó al Consejo del BID, que suspendiera cualquier desembolso para esta operación.

- encargó a la Administración la elaboración de un informe que englobase (a) la respuesta de la Administración al Informe de Verificación de la Observancia, (b) los resultados de la clasificación sísmica del proyecto; (c) las medidas adoptadas por el Banco para tener la seguridad de que los riesgos sísmicos se han gestionado de forma adecuada.
- ii) Disponibilidad de agua y cumplimiento de las Políticas de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias: el Panel recomendó revisar las proyecciones de demanda y abastecimiento de agua y solicitó al BID un control más exhaustivo del proyecto para garantizar el cumplimiento de las normas aplicables del BID. El Directorio del BID no aceptó las conclusiones ni las recomendaciones del Panel.
  - iii) Región occidental de la cuenca: el Directorio del BID confirmó (sobre la base del informe del Panel) que la cuenca occidental no está dentro del ámbito del proyecto y, por lo tanto, concluyó que cualquier decisión del Panel no forma parte de los temas en los que el BID puede intervenir o sobre los que puede emitir recomendaciones. No obstante, el Panel recomendó reforzar la estrategia de comunicación para que las comunidades de la región occidental de la cuenca puedan acceder a la información del proyecto.

El 4 de agosto de 2015, después de que se divulgara el informe de Verificación de la Observancia y fuera notificada al solicitante, al prestatario y al público la decisión final del Directorio, concluyó la tramitación de esta solicitud por parte del MICI.

#### **4. TRABAJO Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL MR-BEI**

De acuerdo con los procedimientos operativos aplicables<sup>4</sup>, el MR-BEI llevó a cabo su evaluación inicial, que incluía una inspección sobre el terreno del 29 de agosto al 4 de septiembre de 2011. Los objetivos de esta inspección eran:

- poner en claro las preocupaciones planteadas por los reclamantes;
- comprender mejor las reivindicaciones de los reclamantes, así como la opinión de las otras partes interesadas en el proyecto (servicios operativos del Banco, promotor del proyecto, autoridades nacionales...);
- evaluar si las principales partes interesadas en el proyecto (reclamantes y promotor del proyecto) podrían buscar una salida negociada a los problemas objeto de la reclamación y de qué forma;
- determinar si es necesario y/o posible que la División MR-BEI lleve a cabo tareas adicionales (investigación, revisión de conformidad o mediación entre las partes) para resolver las cuestiones planteadas por los reclamantes.

Al finalizar esta fase de evaluación inicial, el MR-BEI consideró que las partes no habían sido capaces de encontrar una solución negociada para los problemas en cuestión. El MR-BEI inició una investigación para resolver las incertidumbres que persistían en relación con las reivindicaciones sobre las siguientes cuestiones planteadas por el reclamante:

- (i) Diseño del proyecto y, en particular, conceptos técnicos seleccionados por el Promotor para las esclusas y tinas de reutilización del agua;
- (ii) Riesgo sísmico asociado al proyecto;
- (iii) Salinidad de los lagos e impacto sobre la biodiversidad;
- (iv) Disponibilidad del agua y gestión hídrica integrada;
- (v) Acceso a información y consulta pública

En septiembre de 2013 tuvo lugar una segunda visita al proyecto. Fue una misión conjunta con otros mecanismos de rendición de cuentas involucrados en el caso, es decir, el secretario del Panel de Expertos del JBIC y un representante de la oficina regional del JBIC en la región (oficina de

<sup>4</sup> [http://www.eib.org/attachments/strategies/complaints\\_mechanism\\_operating\\_procedures\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_operating_procedures_en.pdf)

México) y miembros del Panel de Expertos de verificación de la observancia del MICI. Durante la misión, el MR-BEI organizó las siguientes reuniones y visitas:

- Reuniones con representantes de los reclamantes;
- Reuniones con el director, el equipo de gestión y el personal técnico de la ACP;
- Reuniones con ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente), Smithsonian Institute y representación local del PNUD;
- Visita a las instalaciones del Canal de Panamá, incluidas las obras de las nuevas esclusas;
- Visita de la Cuenca de Gatún, incluyendo la visita a dos localidades potencialmente afectadas por el Proyecto.

Las conclusiones de este informe están basadas en los resultados de las misiones del MR-BEI y sus socios, así como en la revisión de los informes y documentos técnicos facilitados por la ACP o por cualquier otra organización. Durante la fase de investigación, el MR-BEI se puso en contacto periódicamente con otros mecanismos de rendición de cuentas para coordinar los resultados.

## 5. MARCO REGLAMENTARIO

La gestión y la protección de la Cuenca Hidrográfica del canal de Panamá es responsabilidad principal de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), creada en 1997 por la Ley 19 y que asumió formalmente la administración del Canal y de su cuenca hidrográfica el 31 de diciembre de 1999. En 1998, el gobierno del Panamá creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) cuyo mandato incluye la elaboración de políticas medioambientales y de uso de los recursos naturales, estudios de calidad e impacto ambiental y la gestión de bosques, vida silvestre y áreas protegidas en Panamá. Dentro de la cuenca hidrográfica del Canal, la ANAM se centra principalmente en la gestión y conservación de áreas protegidas y en el control de la contaminación industrial. Varias leyes nacionales regulan las actividades del Canal, así como la gestión de los impactos medioambientales y el uso de la tierra y del agua.

La evaluación ambiental del Banco se llevó a cabo de conformidad con su Manual de Prácticas Ambientales y Sociales de 2007. En cuanto a la ejecución del proyecto, y de conformidad con el contrato de financiación firmado entre la ACP y los proveedores de fondos, incluyendo el BEI, los requisitos ambientales y sociales del proyecto incluyen, entre otros, la normativa medioambiental nacional, así como las Normas de Desempeño de la IFC y las Directrices Medioambientales y Sociales del BDI.

## 6. RESULTADOS

### 6.1 Diseño del proyecto de ampliación con especial atención a las esclusas

#### Alegación

Los reclamantes señalaron varios aspectos del diseño del proyecto que consideran que podrían poner en peligro la viabilidad del Canal. En particular, los reclamantes cuestionan el uso de remolcadores para la maniobra de los buques Post-Panamax durante el tránsito por las esclusas. En opinión de los reclamantes, y aunque en las esclusas existentes pueden maniobrar buques Post-Panamax, (i) las esclusas elegidas por el promotor son demasiado estrechas para permitir la presencia de remolcadores junto a buques tan grandes; (ii) las esclusas son demasiado cortas para que los remolcadores amarrados a proa y popa controlen adecuadamente los buques; (iii) los ángulos de las líneas de remolque son demasiado cerrados como para permitir la plena capacidad de remolcado; (iv) la estela de agua que choca contra el buque que está siendo remolcado es contraproducente; (v) los vientos transversales no se pueden manejar con eficacia. Además, los reclamantes critican que ya esté en marcha la ampliación planeada para añadir un carril al Canal

de Panamá en esta etapa, a pesar de los planes para una segunda ampliación del Canal de Panamá, que comenzará inmediatamente después de la primera ampliación. Los reclamantes consideran que se trata de un uso poco eficaz de recursos limitados (espacio y tiempo) y proponen que se opte por una solución con dos carriles, que sería una alternativa mucho más sostenible, fiable y responsable. La solución de dos carriles haría la inversión más rentable, con un mayor potencial de expansión en el futuro. Además, los reclamantes plantean problemas de seguridad en relación con el diseño del proyecto, en particular en caso de actividad sísmica o de accidentes en buques de transporte de sustancias peligrosas.

### Marco reglamentario

Según el Manual de Prácticas Ambientales y Sociales de 2007, una de las tareas principales del Banco es «garantizar que, en caso de necesidad, los resultados de la EIA se tengan en cuenta en la evaluación del BEI y se reflejen en el trabajo de evaluación y minimización del riesgo, los análisis coste-beneficios, el diseño y el cálculo de costes del proyecto y la gestión del mismo durante su ejecución y funcionamiento»<sup>5</sup> También debe determinar «qué cuestiones han planteado o van a plantear las partes interesadas y cómo se están teniendo en cuenta en el diseño del proyecto, su ejecución y funcionamiento».<sup>6</sup> El Manual también permite al Banco establecer compromisos o condiciones de préstamo para incorporar todas las medidas paliativas y compensatorias identificadas en la EIA a los contratos de diseño y construcción del proyecto<sup>7</sup>.

En cuanto a las condiciones de seguridad, tienen su base jurídica en el Título VI y, en particular, en los artículos 91 (1) (c) y 100 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La política de transportes se rige por un amplio conjunto de normas destinadas a proteger a los pasajeros, a los miembros de la tripulación, el medio marino y las regiones costeras<sup>8</sup>.

### Resultados

La comparación objetiva con normas del sector supone un reto a causa de la singularidad y la magnitud del proyecto. El canal de Suez es la única vía fluvial construida con el mismo propósito que el canal de Panamá para facilitar el tránsito de buques entre ambos mares, pero no está equipado con esclusas y su orografía plana facilita las obras de construcción. El sistema de esclusas también está presente en algunos puertos europeos y en China. En todo caso, aunque pueden hacerse algunas comparaciones subsidiarias, es necesario interpretarlas con cautela a causa de la singularidad del canal de Panamá por su longitud y su orografía diferencial.

El 30 de septiembre de 2017, la ACP informó de que el contratista había presentado 119 reclamaciones (117 reclamaciones formalmente notificadas) de las que 41 ya se habían resuelto o cancelado. El contratista también había iniciado siete procedimientos de arbitraje contra la ACP, todos ellos regidos por las normas de arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), con sede en Miami, Estados Unidos. Uno de los arbitrajes, el CCI nº 22465/ASM//JPA, relacionado con los litigios 15, 6 y 13C, se refiere al diseño de las compuertas y a los ajustes en el coste de mano de obra<sup>9</sup> La resolución de los procesos de conciliación está pendiente desde octubre de 2018. No obstante, la ACP ha confirmado al Banco que ninguno de los arbitrajes está relacionado con las

<sup>5</sup> Artículo 76, EIB's E&S Handbook de 2007.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Artículo 204, EIB's E&S Handbook de 2007.

<sup>8</sup> Más información en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/124/maritime-transport-strategic-approach>. En particular, en el momento de la evaluación, la UE contaba con las siguientes normas medioambientales para el transporte marítimo:

- Directiva 2000/59/CE de 27 de noviembre de 2000 sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga, que obligaba a eliminar los hidrocarburos, mezclas de hidrocarburos, los residuos de buques y de carga en los puertos de la UE y establecía el mecanismo de control para garantizar su cumplimiento;
- Reglamento (CE) n.º 728/2003 de 14 de abril de 2003 relativo a la prohibición de los compuestos organoestánicos en los buques;
- Directiva 2005/35/CE de 7 de septiembre de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones.

<sup>9</sup> Estados financieros auditados de la ACP, páginas 71-72 <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2019/01/AF-2018.pdf>

reivindicaciones de los reclamantes relativas al tamaño, las características técnicas y la maniobrabilidad de los remolcadores. Además, el MR-BEI señala que el Canal está operando actualmente y no se han detectado disfunciones debidas al diseño final.

El MR-BEI también toma nota de que la documentación del BEI para la evaluación incluye información sobre el diseño técnico del proyecto, tal y como indica el Manual de Prácticas Ambientales y Sociales. El Banco indicó que el diseño de las nuevas esclusas se ha probado mediante modelos matemáticos y físicos. Se construyó una maqueta a escala 1:30 para poder validar el proceso de esclusas y el funcionamiento de las tinajas de reutilización de agua. Además, se construyó en Bélgica un modelo físico de navegación a escala 1:80 para probar el uso de remolcadores durante la utilización de las esclusas. En cuanto a las compuertas rodantes, el Banco observó que en un estudio comparativo realizado por consultores de ingeniería europeos se llegó a la conclusión de que las compuertas rodantes son la mejor opción para las nuevas esclusas y que las esclusas del mismo tamaño usan compuertas rodantes en todo el mundo. Según el Banco, las compuertas rodantes aumentan la capacidad y la flexibilidad de las esclusas y reducen los costes y el tiempo de mantenimiento. Asimismo, el Banco informó sobre el uso de remolcadores y consideró que presentan las ventajas de tener una capacidad multidireccional, y de necesitar a bordo un equipo de la ACP más reducido para manejar las líneas, porque no hay necesidad de manejar líneas locomotoras. El análisis del Banco indicó además que, en el momento de la evaluación, se recurrió a realizar pruebas asistidas por remolcadores en las esclusas Post-Panamax de Berendrecht y Zandvliet del puerto de Amberes (Bélgica)<sup>10</sup>.

Por lo que se refiere a la segunda expansión del Canal, el MR-BEI señala que la decisión sobre el calendario de los diferentes planes y obras corresponde al promotor del proyecto. La evaluación y el seguimiento del BEI se ha centrado en el proyecto de expansión, tal y como lo describió el promotor y se acordó con él. El trabajo del MR-BEI se ha centrado por tanto en el proyecto tal y como lo describieron el promotor y el Banco en el momento de la evaluación.

En cuanto a las reivindicaciones de seguridad, en vista de la proximidad de las tomas de agua potable y las cámaras de las esclusas, y del hecho de que el lago Gatún también abastece de agua potable a ciudades como Panamá, Colón y otras ciudades más pequeñas ubicadas cerca del lago, los planes de seguridad son clave para garantizar que el proyecto se ajusta a los principios medioambientales de la UE, ofreciendo las medidas paliativas adecuadas.

El MR-BEI toma nota de que la ACP ya había establecido reglas y procedimientos desde 1999 para hacer frente a accidentes dentro del funcionamiento actual del canal<sup>11</sup>. El Reglamento de 1999 (y sus modificaciones posteriores) remite a las normas y protocolos internacionales que se ajustan a la normativa de la UE, como las normas internacionales uniformes de la Organización Marítima Internacional (OMI). Además, los principales acuerdos internacionales que deben reconocer los transportistas incluyen el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), el Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) y el Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar (STCW). En 2018, la ACP actualizó su manual de control de la contaminación, que engloba varios temas relacionados con la contaminación accidental<sup>12</sup> (como fugas de productos químicos y embarques de alto riesgo) y los seguros contra catástrofes. En cuanto al proyecto, la EIA del proyecto de ampliación abordó estos riesgos en el análisis de los planes de seguridad, aunque en algunas áreas<sup>13</sup> el análisis de las contingencias y riesgos fue menos preciso. Sin embargo, estos riesgos se detallaron con estimaciones de costes y presupuestos en un documento restringido, el Informe de Evaluación de Seguros, preparado en junio de 2008 por Aon Risk Services Inc y revisado por el Banco.

<sup>10</sup> Informe de Evaluación del Banco, apéndice G

<sup>11</sup> <http://www.pancanal.com/esp/legal/reglamentos/navegacion-compendio.pdf>

<sup>12</sup> <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2018/01/SECTION-9-2018-EDITION-POLLUTION-CONTROL.pdf>

<sup>13</sup> Por ejemplo, la posibilidad de que los buques colisionen con las esclusas, los buques con cargas de alto riesgo o la colisión de los buques dentro de las esclusas durante un sismo.

Los documentos de evaluación del Banco hacen una valoración general positiva de la capacidad del promotor para gestionar el proyecto y los riesgos asociados. El Banco también señaló la disminución del número de accidentes durante el periodo de 2000 a 2007. Los riesgos de accidente debidos al aumento del tráfico se reflejaron sucintamente en la evaluación del Banco. Sin embargo, estos documentos no reflejan los tipos diferentes de buque (más grande y con sustancias más peligrosas) que navegarán por el Canal ampliado.

## **6.2 La vertiente del Pacífico y su actividad sísmica**

### Alegación

En cuanto al riesgo sísmico, los reclamantes cuestionaron la decisión de construir presas sobre una falla activa. De tener lugar un accidente sísmico, el Lago Gatún podría quedar dañado de forma irremediable.

### Marco reglamentario

El Manual de Prácticas Ambientales y Sociales del Banco de 2007 establece la necesidad de aplicar el principio de cautela cuando existe un riesgo de que un proyecto pueda ocasionar daños significativos e irreversibles en el medio ambiente. En tales casos, el promotor debe tomar medidas para evitar y, si no se dispone de alternativas viables, reducir ese riesgo hasta un grado aceptable. El principio de cautela se menciona en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>14</sup>. Su finalidad es garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente mediante la toma de decisiones preventivas en caso de riesgo. Puede invocarse el principio de cautela cuando haya peligro de daño grave e irreversible; la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Programa 21, Principio 15, aprobado en Río en 1992 y confirmado en Johannesburgo en 2002).

### Resultados

El MR-BEI observa que la EIA del proyecto, de julio de 2007, declara que el proyecto está ubicado en una zona de riesgo sísmico, aunque con baja actividad sísmica, e identifica la falla de Gatún como la más importante de las fallas activas.

Durante la investigación de esta alegación, el MR-BEI tuvo conocimiento de que la ACP había encargado diferentes estudios entre 2005 y 2008 para analizar los riesgos sísmicos. Entre ellos, la consultora de ingeniería URS Holding realizó en 2006 una evaluación probabilística del riesgo sísmico con el fin de establecer qué coeficiente (aceleración máxima) debería usarse para el diseño de las estructuras de la presa y las esclusas. Earth Consultants International (ECI) realizó un análisis adicional en 2008<sup>15</sup> El gráfico presenta el análisis realizado por ECI. La ACP también creó una Junta Asesora Sísmica, compuesta por renombrados expertos internacionales y la Junta Asesora de Paleosísmica (PSAB), compuesta por tres profesionales de la geología de URS Corp (United Research Services Corporation) para revisar los criterios de diseño sísmico utilizados.

<sup>14</sup> "2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

<sup>15</sup> Caracterización cuantitativa de la falla de Pedro Miguel, determinación de la actividad reciente de la falla Miraflores y mapa detallado de las fallas activas en la ubicación propuesta para la presa Borinquén.

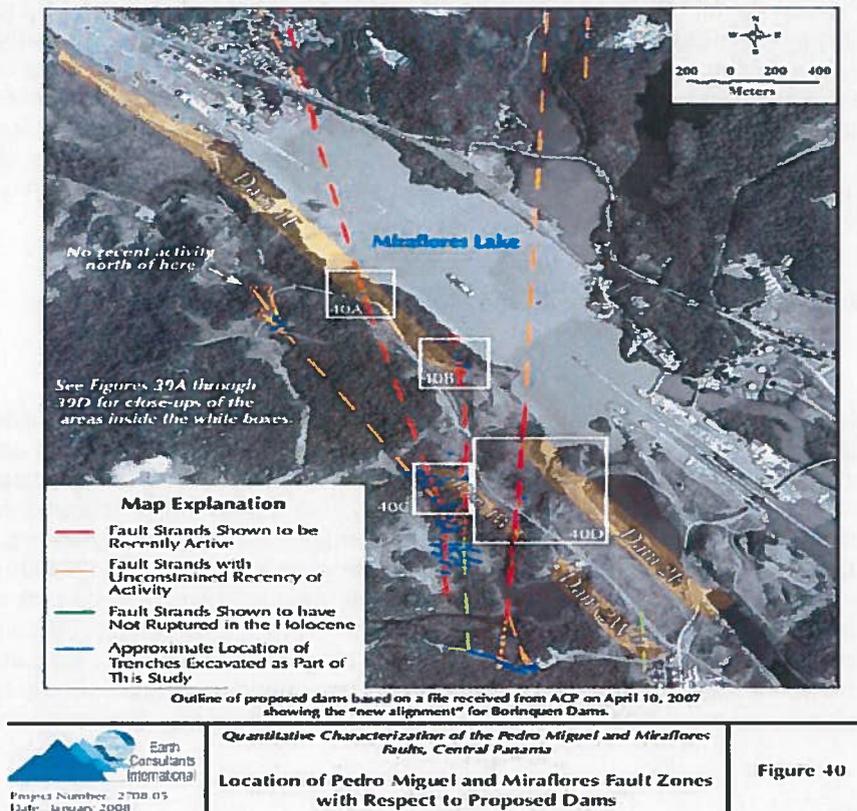


Figura: Extracto del informe ECI (p. 84).

Una revisión de la documentación del proyecto en la fase de preparación muestra que se tuvo en cuenta el riesgo sísmico en el diseño de los diques del proyecto, como la presa Borinquén. Los diques tienen diferentes funciones, incluida la de vaciar el lago Gatún en caso de terremoto. Durante la revisión de esta alegación, el MR-BEI y la ACP comentaron algunas imprecisiones señaladas en el informe de ECI sobre la evaluación del riesgo sísmico en el nuevo grupo de esclusas del Pacífico y la falla de Agua Dulce, que atraviesa la ubicación del tercer conjunto de esclusas proyectado en el acceso del Pacífico. En 2013, la ACP confirmó al MR-BEI que se ocupaba de la cartografía de las fallas, aprovechando la gran excavación que se estaba llevando a cabo en el lugar. Una vez que el proyecto lo permita, se realizarán tareas más específicas y especializadas en esta falla, como zanjas y fechado de muestras. Sin embargo, la ACP no previó que las obras futuras en la falla pudieran sacar a la luz evidencias que modificaran las conclusiones de ECI en su informe del 4 de abril de 2008.

En cuanto al riesgo sísmico relacionado con el Corte Gaillard<sup>16</sup>, la ACP informó al Banco de que el Consejo Asesor Geotécnico clasificó el riesgo sísmico como no crítico en 2004. No obstante, los estudios no analizan el impacto de ninguna actividad sísmica ni las posibles medidas paliativas en el Corte Gaillard para el tráfico de buques, incluidos los nuevos Post-Panamax.

Por lo tanto, se puede concluir que la documentación del proyecto evaluó e identificó los principales riesgos sísmicos durante las fases de preparación y de construcción, valorando dicho riesgo como bajo o medio-bajo.

<sup>16</sup> El Corte Gaillard, también conocido como Corte Culebra, es el canal navegable entre las esclusas del Pacífico y el lago Gatún y es paso obligado para todos los buques que navegan por el Canal de Panamá.

No obstante, en la revisión del MR-BEI se señala que los documentos de evaluación del Banco no mencionan análisis alguno del riesgo sísmico. El Banco explicó al MR-BEI que el riesgo sísmico se revisó durante la fase de evaluación, pero no se documentó dicho análisis, al considerarse que el riesgo era bajo. Desde el punto de vista del MR-BEI, hubiera sido más prudente por parte del Banco contratar a su propio experto independiente para que le prestara asistencia con la debida diligencia teniendo en cuenta: (i) el hecho de que el proyecto está situado en una zona sísmica conocida; (ii) la incertidumbre asociada al riesgo sísmico; (iii) las imprecisiones de los estudios de ECI en la fase de preparación del proyecto.

### **6.3 Salinidad de las aguas e impacto sobre la biodiversidad**

#### Alegación

Al variar la cantidad de sal que entra en el lago Gatún, los reclamantes plantearon la posibilidad de pérdida de la riqueza actual en la Cuenca del Canal, que es una zona única desde el punto de vista de la ecología y la biodiversidad. En la misma línea, los reclamantes cuestionaron el impacto de estos cambios sobre los volúmenes del flujo de agua que podrían afectar a las operaciones del Canal, con las consecuencias económicas y sociales subsiguientes (reducción de ingresos para el país, reducción de la disponibilidad de agua para agua potable y generación de electricidad). Los reclamantes también expresaron su preocupación por el hecho de que la creación de una vía de navegación de agua salada entre los océanos Pacífico y Atlántico llevaría con toda probabilidad a confrontaciones desastrosas entre diferentes especies, lo que provocaría la pérdida de algunas de ellas y de los muchos beneficios conocidos y desconocidos que podrían ofrecer al mundo. El aumento de los niveles de sal en el lago Gatún también tendrá un impacto negativo en su uso por parte del hombre.

#### Marco reglamentario

El «acervo comunitario en materia de medio ambiente» está compuesto por los principales instrumentos jurídicos de la UE, aproximadamente 300 Directivas sobre protección del medio ambiente, actividades contaminantes y de otro tipo, procesos de producción, procedimientos y derechos procedimentales, así como productos y cuestiones transversales (por ejemplo, las EIA, el acceso a la información sobre el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático). Se han establecido normas de calidad y de emisiones para el agua y otros elementos. El impacto del aumento de la salinidad se refleja directamente en los principios y normas establecidos en la Directiva marco sobre el agua de la UE.

Según el Manual de Prácticas Ambientales y Sociales de 2007, fuera de la UE el Banco garantiza que, en caso de necesidad, se ha llevado a cabo una evaluación apropiada de la biodiversidad para identificar y mitigar los impactos en las zonas naturales con altos valores de conservación. El banco debe identificar las zonas protegidas aledañas o que puedan verse afectadas por el proyecto, si las hubiera<sup>17</sup>. El enfoque del BEI y su compromiso con la naturaleza y la biodiversidad nacen de los principios y prácticas de la política de conservación de la naturaleza de la UE, a saber, las Directivas sobre aves (79/409/CEE) y hábitats (92/43/CEE) y los tratados y convenios internacionales, como el Convenio sobre la diversidad biológica (CDB), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS) y la Convención de Ramsar sobre los Humedales, entre otros<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> E&S Handbook, B1.1, disposición 76.

<sup>18</sup> E&S Handbook, B1.1, disposición 127.

## Resultados

Como observación general, el MR-BEI señala que el documento de evaluación del Banco confirmó que la EIA del proyecto se llevó a cabo de conformidad con los principios de la legislación de la UE<sup>19</sup>. No obstante, este documento solo hace referencia a la Directiva 97/11/EC (Directiva sobre preparación de la EIA) y a la Directiva 92/43/EC (Directiva sobre hábitats). Como se indica en el marco reglamentario, en las operaciones fuera de la UE el ámbito de aplicación incluye otros tratados y convenios internacionales.

En cuanto a las reivindicaciones concretas, la incorporación de agua salada al agua dulce del lago Gatún es un importante factor de preocupación para la ampliación Post-Panamax. El aumento de la concentración salina puede afectar a la biodiversidad del lago y podría ser una amenaza para el suministro de agua potable de la región, ya que el lago Gatún abastece de agua potable a la ciudad de Panamá. Los documentos del Banco que resumen la evaluación indicaron, sin más análisis, el aumento de la salinidad del lago Gatún como uno de los impactos principales del proyecto. Como medida paliativa, el Banco indicó que el promotor pondría en marcha un plan de control de la calidad del agua y de los sedimentos.

El MR-BEI revisó los estudios encargados por la ACP sobre la intrusión de agua salada en el lago Gatún. En 2004, Roux Company realizó un estudio detallado de las diferentes medidas de reciclaje. En 2009, la ACP encargó el modelo de Delft para tener en cuenta diferentes posibilidades. Se elaboraron dos informes técnicos<sup>20</sup>. En general, la modelización mostró que las concentraciones medias de sal en volumen se mantendrán por debajo del límite de agua dulce de 4-5 g/kg (o 0,4-0,5 milésimas). Al parecer, la salinidad más alta se observa cerca de las esclusas. En una de las tomas de agua dulce del lago Gatún (Paraíso) la concentración máxima de sal es de casi 0,5 milésimas, por lo que no se puede considerar adecuada para agua potable. Las condiciones más extremas se dan durante El Niño. Durante un fenómeno El Niño en su modalidad seca, la salinidad alcanzó su valor máximo de 0,35 milésimas cerca de las esclusas Post-Panamax del Atlántico y de 0,55 milésimas cerca de las esclusas Post-Panamax del Pacífico.

Aunque la salinidad en el lago Gatún aumentará a causa de las infiltraciones de sal procedentes de las esclusas, la concentración se mantiene por debajo de 0,5 milésimas. La concentración de 0,5 milésimas se considera el umbral biológico entre el agua dulce y las aguas de transición<sup>21</sup>. Como parte del Plan de Gestión Ambiental, la ACP ha puesto en marcha un programa de control de la salinidad en el lago. El informe de ERM de agosto de 2018 confirma que los niveles de intrusión salina asociados a la ampliación están dentro de un nivel aceptable y la salinidad media es de 0,26 milésimas<sup>22</sup>.

Por lo tanto, después de la ampliación, el lago Gatún parece seguir siendo un lago de agua dulce, con organismos acuáticos propios del agua dulce. No obstante, algunos organismos son más sensibles que otros a concentraciones de sal muy bajas. Estos organismos pueden sufrir un impacto local en los puntos con mayores concentraciones de sal. No obstante, no es fácil predecir qué especies podrán verse afectadas si aumenta la concentración salina en el lago Gatún. En cualquier caso, el MR-BEI acoge con satisfacción la finalización por parte del promotor del inventario biológico del lago Gatún en agosto de 2018, con la ayuda de expertos externos<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Informe de evaluación, página 13.

<sup>20</sup> Delft (2009) *Water Quality Model of Gatún Lake for Expanded Panama Canal Final Report, Part II: Modelling of the future situation and Delft (2008) Water Quality Model of Gatún Lake for Expanded Panama Canal Final Report, Part I: Modelling of the Present Situation.*

<sup>21</sup> Documento Guía sobre la Directiva marco sobre el agua, p. 33. [https://circabc.europa.eu/sd/a/85912f96-4dca-432e-84d6-a4dded785da5/Guidance%20No%205%20-%20characterisation%20of%20coastal%20waters%20-%20COAST%20\(WG%202.4\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/85912f96-4dca-432e-84d6-a4dded785da5/Guidance%20No%205%20-%20characterisation%20of%20coastal%20waters%20-%20COAST%20(WG%202.4).pdf) ,

<sup>22</sup> informe de ERM, agosto de 2018, página 57.

<sup>23</sup> EES Internacional SA, agosto de 2018 – Elaboración y Ejecución del Inventario Biológico del Embalse Gatún Informe Final de la Estación Lluviosa. Año 2018.

En lo que se refiere a las reivindicaciones sobre el impacto en las especies marinas migratorias, la comunicación de ambos océanos mediante canales artificiales es un vector importante para la introducción de especies marinas foráneas. Un buen ejemplo es el canal de Suez, que se construyó en 1869 para conectar el mar Mediterráneo con el mar Rojo. Actualmente, se han identificado unas 350 especies procedentes del mar Rojo en el mar Mediterráneo y probablemente haya más sin identificar. No obstante, según el MR-BEI, la situación del canal de Panamá difiere porque la concentración salina en el lago Gatún es especialmente baja y lo seguirá siendo, por lo que los organismos marinos no podrán asentarse en el lago. Además, muchos de los organismos marinos adheridos a los cascos de los barcos no sobrevivirán al tránsito por las aguas dulces del lago Gatún, aunque otros organismos como mejillones (o percebes) pueden sobrevivir cerrando sus valvas o uñas. Además, es de esperar que estos organismos también sobrevivan a la ruta que rodea Sudamérica, adheridos a los cascos de los barcos. Estas especies también podrían desplazarse en las aguas de lastre. Por lo tanto, es improbable que la ampliación Post-Panamax pueda aumentar la migración de especies exóticas entre los océanos Pacífico y Atlántico.

#### **6.4 El canal de Panamá y su cuenca hidrográfica. Gestión del agua**

##### Alegación

Los reclamantes alegaron que la ampliación pondría en peligro la cuenca hidrográfica del Canal, que proporciona el agua dulce necesaria para la naturaleza, la biodiversidad y el bienestar humano. A lo largo de los años, los agricultores y la población indígena se han opuesto a la creación de embalses en la zona. Los reclamantes temen que aumente la presión sobre la disponibilidad de agua, lo que llevaría a la construcción de nuevos embalses en la región occidental de la cuenca.

##### Marco reglamentario

De acuerdo con los principales criterios para determinar si los proyectos del BEI pueden recibir financiación del Banco en función de motivos medioambientales, la Declaración Ambiental del Banco incluye «reducción del impacto del medio ambiente en la salud humana (por ejemplo, el suministro de agua potable, el tratamiento de agua potable y de aguas residuales) y [...] la promoción del uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales (por ejemplo, gestión de residuos y gestión de las cuencas hidrográficas)»<sup>24</sup>. Como parte de la evaluación ambiental en la fase de evaluación, «En los sectores del agua y de los residuos, respectivamente, se aplican los principios, normas recomendadas y prácticas de la Directiva marco sobre el agua y de la Directiva marco de residuos<sup>25</sup> de la UE<sup>26</sup>. Con la misma referencia, el Manual especifica que «Para proyectos ubicados en lugares no sujetos a la legislación de la UE, puede aplicarse una gradación en función de las condiciones locales, como la asequibilidad, las condiciones del entorno local y las buenas prácticas internacionales».

<sup>24</sup> E&S Handbook del BEI, A.1, página 11.

<sup>25</sup> Se trata de una Directiva de la UE que sirve de marco reglamentario a la política hídrica de la UE y se complementa con otra legislación que regula aspectos específicos del uso del agua:

- la Directiva sobre aguas subterráneas (2006);
- la Directiva sobre normas de calidad ambiental (2008);
- dos Decisiones de la Comisión (2005 y 2008) sobre la situación ecológica, que establecieron un registro de 1 500 emplazamientos incluidos en un ejercicio de intercalibración para permitir la comparación de las normas de diferentes países y publicaron sus resultados.

La legislación anterior y la legislación relacionada incluyen:

- la Directiva sobre aguas residuales urbanas (1991);
- la Directiva sobre nitratos (1991);
- la nueva Directiva sobre las aguas de baño (2006);
- la Directiva sobre agua potable (1998).

Legislación conexas más reciente que amplía el alcance de la gestión integrada del agua:

- la Directiva sobre inundaciones (2007);
- la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008).

<sup>26</sup> E&S Handbook del BEI, B.2, página 30.

Desde el punto de vista legal, la ACP tiene un mandato para administrar los recursos hídricos de la cuenca del canal de Panamá. En particular:

El artículo 316 de la Constitución panameña establece que corresponderá a la Autoridad del Canal de Panamá la administración, mantenimiento uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarlas, en coordinación con los organismos estatales que la ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (1977)<sup>27</sup> encomienda dos responsabilidades a la ACP: la operación y administración del canal de Panamá y la gestión sostenible de los recursos hídricos, para satisfacer la demanda actual y futura de la población del Canal y de la población metropolitana de la ciudad de Panamá y de Colón.

El artículo 17 del Reglamento sobre Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá<sup>28</sup> establece prioridades en la gestión de los recursos hídricos. Primero, suministrar agua suficiente para el consumo de las poblaciones aledañas; segundo, proveer suficiente agua para el eficiente funcionamiento del Canal y para otros usos o actividades de la Autoridad; tercero, generar energía eléctrica; cuarto, proveer agua para otros usos o actividades de terceros aprobadas por la Autoridad.

### Resultados

Desde un punto de vista geográfico e hidrológico, la cuenca del canal de Panamá está compuesta por 63 subcuencas (en el Anexo se puede ver un mapa tomado del informe de USAID<sup>29</sup>).

La eficiencia del Canal está ligada a la sostenibilidad de la cuenca hidrográfica, que comprende una de las áreas de mayor biodiversidad del mundo. El agua de los lagos Gatún y Alajuela se utiliza para la maniobra de las esclusas, la generación hidroeléctrica y el suministro de agua potable. El canal de Panamá tiene tres aliviaderos, uno en cada lago (Alajuela, Gatún, Miraflores) y plantas hidroeléctricas en Alajuela, con una capacidad de 36 MW, y en Gatún, con una capacidad de 24 MW.

En el momento del diseño del proyecto, la cuenca del canal de Panamá satisfizo todas las demandas de agua con los remanentes durante años de pluviosidad normal. No obstante, a causa de los fenómenos ligados a El Niño, el auge de áreas urbanas, con necesidades crecientes de agua potable, y la ampliación del Canal, la gestión del agua se está convirtiendo en un auténtico reto para la ACP. Los niveles de agua han caído un 25% por debajo de la media a largo plazo durante un fenómeno de El Niño de gran envergadura (informe de USAID, página 404). Durante la fase de diseño del proyecto se estudiaron varias opciones y alternativas para garantizar los niveles de agua dulce. Uno de los retos principales es el de contar con la cantidad de agua necesaria para el funcionamiento de las esclusas. Una cantidad significativa de agua dulce se vertía al océano debido a las maniobras de esclusas de los buques. Se decidió por entonces disminuir en un 60% las cantidades de agua pérdidas durante el tránsito de los buques por las esclusas. Esta información se reflejó en la documentación de evaluación del BEI<sup>30</sup>.

El MR-BEI observó que la cuenca del canal de Panamá contaba con varios puntos de abastecimiento de agua para el consumo humano. El informe de Delft de 2009 indica que, debido a la nueva vía, el nivel de salinidad puede aumentar en las cercanías de las esclusas, que es donde

<sup>27</sup> <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2011/12/acp-law-s1.pdf>

<sup>28</sup> <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2012/01/acuerdo116.pdf>

<sup>29</sup> Informe de USAID, página 404. *Beyond the big ditch* de Ashley Carse, libro, 2014. Documentación procedente del sitio web del promotor.

<sup>30</sup> Informe de evaluación del Banco, página 9, gestión del agua, y nota 24.

se encuentra la toma de agua de Paraíso. En este contexto, el control de la salinidad del agua es importante para garantizar la disponibilidad de agua potable en la toma de Paraíso. Tal y como se indica en el apartado 6.3, la ACP creó varias estaciones de vigilancia de los niveles de salinidad en el lago y esta información se revisa periódicamente y forma parte del informe del consultor ambiental y social. De acuerdo con la revisión del consultor, los parámetros se ajustan a los niveles nacionales y a los de la IFC.

En sus conversaciones con terceros en el contexto de la misión de investigación, el MR-BEI también supo que el proyecto de ampliación del Canal, que utiliza esclusas equipadas con tinas de reutilización del agua, podría suponer un déficit en la producción de agua municipal e industrial, especialmente durante los periodos de sequía. Durante la misión del MR-BEI, Smithsonian Institute también mencionó el riesgo de que un aumento de la turbidez del agua durante la temporada de lluvias provoque un problema de disponibilidad de agua potable en las plantas del lago Alajuela. De hecho, si los corrimientos de tierra se hacen cada vez más frecuentes durante la estación húmeda a causa del aumento de las tormentas y de las lluvias violentas, ello podría tener consecuencias directas sobre la cantidad neta de agua disponible. El suelo absorbería menos lluvia y el agua de lluvia se deslizaría sin penetrar en la red hídrica subterránea, algo necesario para garantizar un almacenamiento subterráneo adecuado del agua. Si el fenómeno de los corrimientos y la deforestación subsiguiente sigue avanzando, los volúmenes de agua disponibles en la actualidad disminuirían drásticamente, poniendo en peligro el funcionamiento del Canal y las cantidades de agua disponibles para el consumo humano.

Consciente de la importancia de los retos derivados de la gestión de los recursos hídricos, especialmente después de la grave sequía que vivió Panamá en 2014-2015, en 2016 el gobierno panameño aprobó la resolución por la que se aprueba el Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH)<sup>31</sup> para el periodo 2015-2020. El PNSH representa una hoja de ruta para garantizar el acceso justo y equitativo al agua para toda la población y los sectores productivos, con volúmenes suficientes y calidad aceptable, garantizando la disponibilidad y la protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas en un clima cambiante. El Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) es la entidad responsable de promover, guiar, coordinar y garantizar el desarrollo y la ejecución del plan. El administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, o la persona que esta designe, es miembro de CONAGUA.

El plan examina los retos que la gestión del canal de Panamá supone para toda la cuenca. En la página 47 del plan se hace una referencia expresa a las necesidades de agua del Canal y se destaca el hecho de que la sequía de 2015 llevó los niveles de agua del lago Gatún a sus niveles más bajos en los últimos 103 años. El plan prevé el desarrollo de nuevos embalses. El plan asigna a la ACP distintas responsabilidades. El informe de ERM de junio de 2018<sup>32</sup> da cuenta de la ejecución del programa de la ACP para la gestión y preservación de los recursos hídricos de la cuenca del canal de Panamá. La estrategia de la ACP incluye cinco programas principales. Uno de ellos incluye la consulta, la participación y la coordinación institucional de la población, lo que requiere que la población local se involucre en la gestión de los recursos hídricos. Forman parte de este programa varios subprogramas de gestión de los recursos hídricos, reuniones periódicas con los consejos consultivos y el apoyo a acciones destinadas a aumentar la sensibilización de la población local. Uno de los subprogramas se centra en las salvaguardias ambientales y sociales, que incluyen la tramitación de reclamaciones, la solución de controversias y la vigilancia del medio ambiente.

<sup>31</sup> <http://www.conagua.gob.pa/pnsh/introduccion-al-pnsh-2015-2050.html>

<sup>32</sup> <https://micanaldepanama.com/ampliacion/wp-content/uploads/2018/10/Informe-Cumplimiento-Junio2018.pdf> , páginas 48 – 50.

## 6.5 Acceso a información y consulta pública

### Alegación

De manera general, los reclamantes sostienen que la información del proyecto fue manipulada para conseguir fondos de inversión de instituciones internacionales. En concreto, denuncian:

- Ausencia de comunicación de los hechos relativos al proyecto al pueblo panameño y otros países;
  - Ausencia de comunicación de riesgos económicos evitables, incluida la pérdida de la inversión;
  - Ausencia de comunicación de impactos negativos innecesarios sobre el medio ambiente;
  - Ausencia de comunicación de daños y perjuicios a terceros o amenazas para la vida intolerables.
- Comunicación parcial de las evaluaciones de preselección de opciones no sostenibles y arriesgadas;
  - Evaluación deficiente de los problemas de diseño;
  - Búsqueda inadecuada de soluciones alternativas.
- Falta de transparencia respecto al rendimiento futuro;
  - Ausencia de alternativas para paliarlo;
  - Ausencia de planes de contingencia razonables.
- Pronóstico de consecuencias para la población local e internacional poco realista e inexacto.

Durante la visita de las obras de 2013, el MR-BEI participó junto con otros mecanismos independientes de rendición de cuentas en diversos encuentros informales al aire libre con un gran número de residentes —entre ellos, muchas mujeres y niños— de dos zonas distintas de la región occidental de la cuenca. En el transcurso de estas reuniones, los habitantes de la región occidental de la cuenca compartieron con los mecanismos independientes de rendición de cuentas la inquietud que les supone que la ampliación del Canal de Panamá pudiera necesitar en última instancia acceder a los recursos hídricos de su zona. Así, tenían desplazamientos físicos y económicos, pérdida de la cohesión cultural que mantiene unidas a las comunidades y la imposibilidad de acceder a unos recursos valiosos para ellos desde un punto de vista cultural y espiritual. Los asistentes señalaron que les faltaba información significativa y que no habían sido consultados respecto al futuro de su región. De hecho, fueron muchos los que manifestaron su frustración por no haberse reunido jamás con representantes de la ACP y afirmaron que habían accedido a la información relativa al proyecto a partir de otras fuentes.

La ACP fijó unos indicadores de cotas hidrológicas en la fase de preparación para represar los ríos, que siguen vigentes a pesar de la derogación de la Ley 44.

### Marco reglamentario

La Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Además, el Manual de Prácticas Ambientales y Sociales de 2007 contiene referencias que el Banco debe tomar en consideración para evaluar las consecuencias en la «Esfera de influencia» del proyecto<sup>33</sup>, lo que

<sup>33</sup> Por ejemplo:

- En la página 123 sobre marcos de referencia externos para garantizar el cumplimiento de los estándares externos adecuados se indica lo siguiente: «La evaluación inicial llevada a cabo por el personal del Banco deberá indicar cuál es la estrategia del promotor para evitar que el proyecto tenga efectos negativos para la salud y la seguridad de las comunidades que se encuentran dentro de la esfera de influencia del mismo, así como para promover unas buenas prácticas».

obliga al Banco a investigar los efectos de dichas consecuencias más allá de la zona en la que se desarrolla.

Sobre la cuestión de las consultas públicas y la participación de las partes interesadas, el Documento Guía n.º 5 del Manual de Prácticas Ambientales y Sociales dispone que, respecto a la evaluación ambiental de proyectos fuera de la UE, el Banco aspirará a promover la consulta pública y la participación con arreglo a los estándares de la UE, manteniendo las correspondientes reuniones con el promotor y con otras partes. La consulta se define como un instrumento que sirve para que los patrocinadores del proyecto y el público en general mantengan una comunicación bidireccional adecuada desde el punto de vista cultural. Su fin es mejorar el proceso de toma de decisiones y alcanzar un entendimiento, fomentando la participación activa de personas, grupos y organismos que tengan un interés en el proyecto. Esta participación mejora la viabilidad a largo plazo del mismo y ofrece mayores beneficios a las personas afectadas a escala local y a otras partes interesadas. Además, según el Manual de Prácticas Ambientales y Sociales, el Convenio de Aarhus establece los principios que rigen las negociaciones con los promotores en cuanto a la forma de organizar una consulta pública y fomentar la participación de la población en aquellas decisiones que tengan consecuencias medioambientales. La consulta pública, que forma parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es también uno de los aspectos destacados de la Política de Desarrollo Sostenible de la UE. El Documento Guía dispone expresamente que será responsabilidad del Banco asegurarse de que el Promotor observa adecuadamente el proceso de consulta pública desde las fases iniciales de preparación del proyecto. Con el fin de valorar la admisibilidad de la consulta existente o proyectada, el Banco deberá cerciorarse de que el promotor ha tomado en consideración a los grupos especialmente vulnerables<sup>34 35</sup>.

Como parte de su evaluación, el BEI debe averiguar si las partes interesadas han planteado o están planteando problemas y cómo se están abordando estos en las fases de diseño, aplicación y ejecución del proyecto».<sup>36</sup>

## Resultados

La cuenca del Canal está situada en el centro del país, en las provincias de Panamá y Colón, y abarca una superficie compuesta por 7 distritos y 39 corregimientos. Según el censo de 2000, en la Cuenca del Canal residen cerca de 144 000 personas.

URS Holdings, Inc., en colaboración con la Fundación Universidad de Panamá (FUDEP) y la Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí (UNACHI), elaboró una Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto de ampliación del Canal de Panamá, en cumplimiento de los requisitos preceptivos definidos en el Decreto Ejecutivo n.º 209, de 5 de septiembre de 2006, por el que se establecen las normas para aplicar el Capítulo II, Título IV de la Ley 41, de 1 de julio de 1998, relativa a los procesos de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, y por el que se deroga el Decreto Ejecutivo n.º 59 de 2000.

En 2008, el Banco informó de que los procedimientos y estudios medioambientales referentes al proyecto se ajustaban a los principios de la normativa medioambiental de la UE<sup>37</sup>. El Banco desarrolló su análisis sobre la base de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997,

- 
- La página 103 trata sobre los proyectos fuera de la UE: «Asimismo, debe admitirse que los proyectos pueden acumular incidencias relacionadas con cambios en el valor del terreno, acceso mejorado a la zona en la que se desarrolla el proyecto, invasiones de terrenos, modificaciones en la provisión de equipamientos sociales y en acuerdos políticos locales (por ejemplo, cuestiones relativas a la seguridad y el diseño). El Banco reconoce que tanto él mismo como los promotores a los que asiste con sus programas de inversión tienen diferentes funciones y responsabilidades en el marco de la 'esfera de influencia' del proyecto, con el fin de garantizar que se puedan paliar los impactos negativos en la medida de lo posible».

<sup>34</sup> E&S Handbook, 2007, página 128.

<sup>35</sup> El Manual de Prácticas Ambientales y Sociales define como grupos vulnerables a «mujeres, minorías residentes en la zona geográfica y pueblos indígenas».

<sup>36</sup> E&S Handbook, B1.1, disposición 76.

<sup>37</sup> Página 13, documentación de la evaluación del Proyecto del BEI, Impacto Ambiental.

por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Asimismo, el Banco confirmó que la preparación de la EIA contemplaba un proceso de consulta pública general. A este respecto, en las oficinas de la ANAM y en Internet se pusieron a disposición del público la EIA y su resumen no técnico, y el promotor organizó dos foros públicos. Además, los documentos del Banco recogían que al referéndum nacional por el que el proyecto fue aprobado por un 70 % de los votantes le precedió una campaña informativa de seis meses, que incluyó la participación en programas radiofónicos y de televisión, presentaciones, creación de teléfonos de atención, respuesta a correos electrónicos y preguntas formuladas por correo electrónico y publicaciones en medios de comunicación locales.

Dada la escasa documentación de la que se dispone, el MR-BEI se ha cuestionado si el Banco pudo comprobar durante la evaluación: (i) si, durante la fase de preparación del proyecto, se respetaron los principios medioambientales de protección de la naturaleza de la UE, puesto que la incidencia de cada uno de los elementos del proyecto estaba sujeta a procedimientos de EIA distintos, lo que no está en consonancia con las prácticas de la UE; (ii) las incidencias acumuladas de los diversos componentes del proyecto; (iii) si el Banco había podido evaluar exhaustivamente las incidencias fuera del área de influencia directa del proyecto, puesto que la documentación en la que se basó para la evaluación se centraba en analizar la incidencia en el área que es responsabilidad directa de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) o el impacto de las obras de construcción del proyecto

Sin embargo, posteriormente, el Banco ha aclarado al MR-BEI que los puntos mencionados fueron tratados en el marco de la evaluación y que el hecho de que hubiera EIA independientes se debe a las normas aplicables a las EIA en Panamá en virtud de las cuales los proyectos se han asignado a distintas categorías de riesgos (Cat. III, Cat. II y Cat. I), de ahí que fuera necesario realizar evaluaciones de distintos niveles. Asimismo, según el Banco, la aprobación de los elementos de las Cat. II y I tuvo lugar entre junio y agosto de 2007, mientras que la EIA más importante (Cat. III para el nuevo conjunto de esclusas) se aprobó en noviembre, lo que hizo posible integrar completamente los resultados de otras EIA en el documento de la EIA definitiva. En concreto, en el capítulo 7, página 2 de la EIA del tercer conjunto de esclusas se señala que: *«Es importante indicar que, el proceso de identificación y evaluación de impactos realizado en este capítulo ha considerado y es compatible con los resultados de la identificación y evaluación de impactos específicos derivados de la construcción y operación de los Proyectos de Ensanche y Profundización de la Entrada Pacífica del Canal de Panamá (ACP / PB Internacional, Abril 2007), Movimiento de Tierra y Nivelación del Cerro Cartagena (ACP / PB Internacional, Marzo 2007), y Habilitación del Sitio T6 (ACP / URS Holdings Inc., Mayo 2007), obtenidos en los Estudios de Impacto Ambiental correspondientes, cuyos resúmenes y aspectos más relevantes, se incluyen como Anexos 5».*

En cuanto al intercambio de información, gracias a los exhaustivos debates desarrollados a escala nacional y a las reuniones correspondientes organizadas por la ACP, la ciudadanía dispuso de abundante información sobre el proyecto y tuvo la oportunidad de debatir sobre el mismo. Sin embargo, el MR-BEI ha observado que las comunidades de la región occidental de la cuenca sintieron miedo y desconfianza, a causa de la incertidumbre respecto al futuro de la zona. Cabe destacar que una versión anterior del proyecto de ampliación contemplaba las obras para represar la región occidental de la cuenca si bien en 2006 se procedió a la derogación de la ley<sup>38</sup> que ampliaba la jurisdicción de la ACP a la cuenca occidental. Por tanto, aunque la región occidental de la cuenca esté actualmente fuera de la jurisdicción de la ACP, debe recordarse que la presencia de indicadores de cotas en tierra (y de indicadores de cotas hidrológicas) en esa zona hizo que la población creyera, en la época en la que el MR-BEI visitó las obras, que se iba a reactivar el proyecto de la región occidental de la cuenca para garantizar el suministro de agua dulce necesario para la explotación del Canal. Independientemente de sus creencias sobre cómo les iba a afectar el proyecto de ampliación, el proyecto también suscitó cierta controversia en la zona en la que se iba

<sup>38</sup> Ley 44.

a desarrollar basada en el daño ecológico, las consecuencias para la salinidad del lago y la deforestación. Para contrarrestar estos efectos, la ACP sugirió medidas tales como la reforestación en los ecosistemas afectados, la transparencia en la gestión de la información y la realización de los estudios técnicos necesarios. En los documentos de evaluación del Banco no constan los intercambios mantenidos con las comunidades locales en la fase de participación de las partes interesadas.

Sin embargo, el MR-BEI señala que el promotor ha creado un sitio web para informar de los distintos aspectos del proyecto, sobre todo de los avances técnicos y de la gestión de los impactos ambientales y sociales. El promotor actualiza este sitio web periódicamente, poniendo a disposición del usuario información y documentos. El MR-BEI reconoce el esfuerzo del promotor en materia de transparencia y de responsabilidad pública. Además, también toma nota de los distintos programas organizados por la ACP, de los que ha informado la consultora ERM, para involucrar a las comunidades locales a distintos niveles. No obstante, el MR-BEI se muestra prudente en su evaluación, dado que, si bien el sitio web contiene información actualizada y de rápido acceso, no garantiza que todas las comunidades —sobre todo las más vulnerables o con un acceso a Internet limitado— estén al tanto de los últimos avances. Señala asimismo que, en el PNSH, tratado en el apartado 6.4, se reconoce que puede que Panamá se vea obligada a construir nuevos embalses como estrategia para paliar cualquier posible reducción de la disponibilidad de agua. Las comunidades de la región occidental de la cuenca, que en el pasado manifestaron una fuerte oposición, merecen recibir aclaraciones e información sobre la posibilidad de que en el futuro se construyan embalses en la región.

## 7. CONCLUSIONES

El Canal de Panamá es la principal actividad económica de Panamá. Aporta directamente un 6 % al PIB anual, genera más de 13 000 puestos de trabajo directos y, en 2017, alcanzó un volumen de negocio total de 2 238 000 millones de USD. La ampliación tiene como finalidad incrementar la capacidad de navegación, duplicando la capacidad de carga desde 330 millones a 600 millones de toneladas anuales.

La magnitud y singularidad de las obras y los retos que ha supuesto la fase de construcción han hecho que este sea el mayor proyecto de ingeniería del siglo XXI. Los retos que plantea este proyecto son de distinta índole: técnicos, geológicos, orográficos y climáticos. La complejidad de la geología del sector del Pacífico reviste especial importancia, con fallas activas, riesgo de actividad sísmica y biodiversidad variada en la zona de influencia del proyecto. Más de 4 000 animales han sido rescatados y trasladados durante las obras de construcción.

La revisión del MR-BEI muestra que el promotor ha consagrado recursos y esfuerzos importantes a la preparación de este proyecto. Después de siete años de obras, la ampliación del proyecto está operativa, tras su inauguración en junio de 2016. Dada la singularidad del proyecto, el diseño técnico tenía un grado de incertidumbre muy elevado. Algunos de los aspectos del diseño, que son los que cuestionan los reclamantes, solo pudieron probarse mediante simulaciones con maquetas en el momento de la preparación del proyecto. Durante esta fase también se estudiaron los riesgos sísmicos y las principales consecuencias para la biodiversidad.

En lo que se refiere al papel específico del Banco, el MR-BEI observa que los documentos del banco relativos al proceso de toma de decisiones abordaban en general la mayoría de los problemas evocados por los reclamantes, como el diseño del proyecto, el impacto sobre la salinidad y, en parte, la gestión hídrica. Aunque la documentación del proyecto analizaba el riesgo sísmico en la evaluación, los documentos del Banco no dejaron constancia de ello. El Banco explicó al MR-BEI que el riesgo sísmico se revisó, pero no se documentó, al considerarse que era bajo. El MR-BEI

también señala que las objeciones al proyecto relativas a la gestión del agua y de los recursos hídricos son un aspecto clave del mismo en lo referente a su uso para la explotación del Canal, la preservación de la biodiversidad y el suministro de agua potable a las poblaciones aledañas, incluida la Ciudad de Panamá. Sin embargo, no existe referencia alguna a la Directiva marco sobre el agua de la UE. Ya antes de la evaluación del proyecto de 2008, la UE había elaborado varios documentos guía basados en la Directiva marco sobre el agua que podían haber contribuido a enfocar cuestiones concretas de la identificación de los efectos y su control futuro.

Si bien la evaluación técnica del Banco es correcta, podía haber hecho un mayor hincapié en algunos aspectos de la evaluación ambiental. En lo tocante a la preparación del proyecto, nótese que cada uno de sus elementos fue tratado en Evaluaciones de Impacto Ambiental diferentes, si bien para elaborar la EIA final se tomaron en consideración los impactos destacados en cada una de ellas. Sin embargo, en la fase de preparación del proyecto no se actualizaron los planes de emergencia para la ampliación. Con todo, estas omisiones sustanciales han sido compensadas con el hecho de que el promotor ha puesto en marcha un Plan de Gestión Ambiental dotado de todos los fondos y recursos, que permite adoptar las medidas correctivas que correspondan.

En 2016, el Gobierno de Panamá elaboró un Plan Nacional de Seguridad Hídrica para el periodo 2015-2050 para abordar las cuestiones relativas a la gestión del agua a escala nacional, tales como el consumo humano, el riego y el uso industrial. La Autoridad del Canal desempeña un papel importante en la gestión de algunos de sus aspectos clave, a causa de los impactos directos que tiene el Canal en toda la cuenca.

El proyecto se ha completado y está en funcionamiento desde junio de 2016. El MR-BEI ha constatado que el promotor contrató a un consultor medioambiental y social para controlar periódicamente el impacto medioambiental y social del proyecto durante la fase de construcción. Este experto ha confirmado la conformidad del proyecto con las exigencias del ministerio de Ambiente y las normas de desempeño de la IFC. Según esos informes, la ACP ha elaborado varios planes y programas para involucrar a las comunidades locales y ha diseñado un sitio web para que el público acceda a la información relativa a la implantación del proyecto, donde también publica los informes técnicos más recientes.

Uno de estos aspectos clave que requieren un control continuado es la gestión de los recursos hídricos, con la posible necesidad de construir nuevos embalses de ámbito nacional en la región occidental de la cuenca del canal de Panamá, para hacer frente a las necesidades hídricas del país y de la cuenca del canal. El MR-BEI toma nota de la fuerte oposición de los miembros de las comunidades locales de la región occidental de la cuenca, manifestada durante una consulta pública, a la construcción de nuevos embalses en esa zona.

El Banco procedió a la revisión del proyecto una vez que este hubo concluido en diciembre de 2017. En consecuencia, su labor de control se ha visto limitada, sobre todo en lo que se refiere al aspecto financiero. Como parte de sus actividades habituales de supervisión, el Banco llevará a cabo una revisión final de la ejecución del proyecto en diciembre de 2020. A la luz de las observaciones del presente informe, el MR-BEI sugiere que el Banco incluya los siguientes aspectos en su revisión:

- Ejecución general de la estrategia de gestión hídrica de la ACP, incluyendo el posible impacto sobre las comunidades locales de la construcción de nuevos embalses en la región occidental de la cuenca;

- Solicitud al promotor de un plan que refleje un compromiso significativo con las comunidades locales de la región occidental de la cuenca en el caso de que se planifique la construcción de nuevos embalses.

**S. Derkum**  
**Jefa de División**  
**Mecanismo de Reclamaciones**  
**08.05.2019**

**A. Abad**  
**Jefe de División Adjunto**  
**Mecanismo de Reclamaciones**  
**08.05.2019**

**SIGLAS**

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ECI	Earth Consultants International
CEE:	Comunidad Económica Europea
BEI:	Banco Europeo de Inversiones
MR-BEI:	Mecanismo de Reclamaciones del Banco Europeo de Inversiones
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
PGA	Plan de Gestión Ambiental
A&S	Ambiental y social
DPE:	Defensor del Pueblo Europeo
ERM:	Environmental Resources Management (experto del proyecto)
UE:	Unión Europea
CDLG	Comité Pro Defensa del Lago Gatún
IAM:	Mecanismos Independientes de Rendición de Cuentas
BDI	Banco Interamericano de Desarrollo
MICI del BID	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
IFC:	Corporación Financiera Internacional
CAO de la IFC	Asesor Cumplimiento Ombudsman de la IFC
JBIC:	Japan Bank for International Cooperation
PNSH:	Plan Nacional de Seguridad Hídrica
URS:	United Research Services Corporation

## ANEXO 1 - CUENCA DEL CANAL DE PANAMÁ

(Informe USAID, página 404. *Beyond the big ditch* de Ashley Carse, libro, 2014. Documentación procedente del sitio web del promotor.)

