

CANAL DE PANAMA

EL PROYECTO DEL TERCER JUEGO DE ESCLUSAS*

Fernando Manfredo**

El costo del secretismo

En el volumen XIX que contiene el Informe final del *Estudio de Alternativas al Canal de Panamá*, publicado en 1993, que incluyó la alternativa del tercer juego de esclusas, bajo el numeral 4.5.1.2 titulado "Consenso nacional", dice lo siguiente:

"El Gobierno de Panamá tendrá el requerimiento de establecer y definir claras políticas y construir un consenso nacional entre las instituciones sociales y el pueblo en apoyo de los temas de la construcción de la alternativa (el tercer juego de esclusas) antes de la fase de su diseño final. Estos temas incluyen algunos políticamente sensitivos como la deuda publica, la influencia extranjera, los derechos y responsabilidades extranjeros, la importación de mano de obra extranjera y el riesgo financiero del proyecto..."

En el volumen XX del Informe final, bajo el numeral 9.7.8 que aparece en la página 9-5, bajo el título "Información pública", se dice lo siguiente:

"Entre los temas de preocupación que se han considerado en este informe esta el potencial impacto político que podría resultar de varios aspectos del proyecto. Al anuncio de que se va a considerar el proyecto, una considerable atención pública será enfocada sobre el mismo con cuestionamientos sobre una variedad de temas. Para minimizar especulación y confusión, un programa de información pública debe estar puesto en pie para contestar preguntas antes del inicio del anuncio del proyecto. El programa debe tener la capacidad de emitir comunicados de prensa describiendo el proyecto así como las políticas y programas los cuales se han desarrollado, para manejar el impacto potencial asociado. Debe existir un mecanismo para recibir y responder a las preguntas del público en general."

En la página 77 del *Compendio del Congreso Universal del Canal de Panamá* celebrado del 7 al 10 de septiembre de 1997, en su intervención el ingeniero Rafael Sabonge, en ese tiempo jefe de la División de Investigaciones Económicas y Desarrollo de Mercados de la Comisión del Canal de Panamá (CCP), dijo que la entidad para prepararse para los escenarios mundiales a largo plazo debía, entre otras acciones, "iniciar los preparativos para la construcción de un tercer juego de esclusas."

Por su parte, el actual administrador de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), Alberto Alemán Zubieta, en la página 107 del Compendio, contestando una pregunta de Christopher Hayman, moderador, sobre los procesos que ocurrirían antes de que se tomase una decisión final sobre el proyecto del tercer juego de esclusas, contestó que la Comisión había concluido la revisión de los estudios previos del tercer juego de esclusas y estaba en ese momento en el período de análisis y que se estaba ensanchando el Corte Culebra, el cual era parte integral de ese proyecto.

Contrariando las recomendaciones de los estudios de 1993, la Comisión del Canal de Panamá (CCP) y luego la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) solo buscaron una

alianza con la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA) y la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), que eran partes interesadas y excluyó a cualquier otra organización o profesionales fuera de la entidad canalera. Por cierto, eso no pareció funcionar cuando uno de los representantes de la SPIA renunció alegando que no se les daba acceso a la información y recién ahora la SPIA ha nombrado una serie de subcomisiones para examinar los estudios.

Durante casi 10 años, la CCP primero y después la ACP mantuvieron un profundo hermetismo sobre el proyecto y sus estudios. Para ellos lo importante eran los clientes del Canal y la comunidad internacional. A ellos se les informaba mientras que a los panameños se les mantenía en la ignorancia lo cual fue despertando un sentimiento anti Autoridad del Canal de Panamá.

Hace pocos días que las 55,000 páginas de los informes han sido puestas a la disposición del público. El 25 de abril del 2006, en el Centro de Convenciones ATLAPA, en una ceremonia espectacular, el Administrador y la Junta directiva de la ACP le hicieron entrega al presidente de la República, Martín Torrijos Espino, de una resolución recomendando la construcción de un tercer juego de esclusas en la cual se asegura que el costo de la obra será de B/. 5,250 millones y que el proyecto es autofinanciable.

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.

La política del secretismo adoptada por la ACP en vez de la búsqueda del consenso que se había recomendado en 1993 es en gran parte responsable de la polarización que se ha venido dando.

Solo hora, cuando ya tienen todos los estudios terminados y han elaborado una propuesta, han abierto las puertas. El día que la ACP entregó al Presidente de la República la Propuesta se hizo el anuncio que todos los estudios estarían al alcance de la población panameña y que la ACP daría inicio a un programa de divulgación.

El día siguiente a la entrega de la propuesta al señor Presidente, los gerentes de la ACP se tomaron todas las estaciones radiales y de televisión para tratar de hacer lo que no hicieron a lo largo de 10 años.

La SPIA designó comisiones para evaluar la propuesta. Aprovechando que el presidente de la SPIA es un ingeniero de la ACP vinculado al proyecto, se designaron en las comisiones una cantidad de ingenieros y arquitectos que también trabajan para el Canal al punto que los ingenieros Humberto Reynolds y Nicolás Real, que presiden comisiones, se quejaron denunciando que la ACP "se había tomado la SPIA:"

Una experiencia parecida tuvo la Federación de Asociaciones Profesionales de Panamá (FEDAP). En una carta que le envían a Humberto Reynolds fechada 14 de junio de 2006, firmada por Augusto César Rodríguez, presidente, y Luis Chen González, encargado de organizaciones miembros de la FEDAP, le dicen: "...es nuestro deber ponerlo al tanto, con mucha franqueza, de que antes de que la SPIA renunciara como

miembro activo de la FEDAP, ya nuestra organización había decidido informarle a su junta directiva que sus delegados ante la FEDAP mantenían una actitud político partidista y personalista que distorsionaba la actuación de la institución y denigraba a distinguidos miembros de la FEDAP por lo que era conveniente que se enviaran nuevos delegados."

Algo interesante en la carta de la FEDAP es que dicen: "Finalmente, Ing. Reynolds, consideramos que pretender que el pueblo panameño en un par de meses pueda entender y tener una conciencia clara sobre los beneficios o perjuicios de la ampliación del Canal, como la propone la ACP, cuando esa misma institución se demoró más de cinco años en presentar una propuesta, sería una reprochable irresponsabilidad, principalmente cuando aún existen serias dudas e incertidumbres en cuanto a los estimados de costos, que podrían generar un irreversible perjuicio a las futuras generaciones de panameños".

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 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.

Tomando en cuenta que la mayor parte de los profesionales (banqueros, abogados, empresarios, empleados y ex empleados del Canal, etc.) personalmente están interesados en ver el proyecto aprobado y ejecutado más que nada por razones egoístas es muy difícil para los que deseamos que el pueblo advierta los riesgos o algunas informaciones que no son correctas presentar nuestros planteamientos al público, nos haría falta recursos humanos y financieros, pero no por eso abandonamos ese esfuerzo.

La esperanza de que se busque un consenso empezó a disiparse casi desde el primer día de entregada la propuesta. Eso se advierte de la actitud soberbia de algunos gerentes que nos han tildado de atrevidos por opinar sobre 140 estudios preparados por las firmas consultoras más reputadas del mundo y analizados durante cuatro años por los expertos del Canal. En mi caso, uno de esos gerentes me calificó de mentiroso, ni siquiera me dio el beneficio de poder estar equivocado. Y un distinguido miembro del PRD en una reunión de coordinación del PRD con la ACP, realizada en Santiago de Veraguas, se atrevió a asegurar ante el auditorio que lo que yo buscaba era dinero y que para tal efecto ya se me había "tirado un puente." Contrasta esa posición con la del administrador, Alberto Alemán Zubieta, y la del propio presidente de la República, Martín Torrijos Espino.

El informe al país

Ante el bombardeo al que la ACP venía sometiendo al pueblo panameño por todos los medios haciendo énfasis en los dineros que el Canal aportaba al fisco y el riesgo de que esos dineros se perdiesen si no se agregaba el tercer juego de esclusas, un grupo de panameños -Jorge Illueca Sibauste, Enrique Illueca, Julio Manduley, George Richa y yo- que ha bíamos venido examinando el proyecto del tercer juego de esclusas desde

hacia varios años, decidimos hacer un aporte al debate que debía darse como actividad previa al referéndum si este se llevaba a cabo. Lo hicimos dentro de un marco mucho más amplio que el tercer juego de esclusas, incluyendo el aprovechamiento de nuestra posición geográfica, las otras tecnologías adicionales al Canal, el uso de los excedentes que genera el Canal y la inserción del proyecto dentro de una estrategia de desarrollo nacional y de políticas de largo plazo. Ese estudio lo publicamos y lo hicimos circular por todo el país. (*Informe al país. Nuestro Canal y nuestro megapuerto*)

Nuestra propuesta nunca fue que se reemplazara la construcción de un tercer juego de esclusas por un megapuerto. Son dos tecnologías para el aprovechamiento de nuestra posición geográfica; no son excluyentes como tampoco la idea de desarrollar en Panamá astilleros para la construcción de barcos. Todas esas actividades se derivan de nuestra posición geográfica, pero en cada caso se necesitaría el estudio de viabilidad económica y financiera.

Desde la fundación misma de la nación, la posición geográfica y el hecho de tener costas en los dos mares ha jugado un papel preponderante en su vida política y económica y su influjo ha sido determinante en el destino del país. Sin embargo, nos hemos concentrado en el Canal y es ahora cuando empezamos a descubrir el potencial que ofrece el desarrollo portuario.

No hemos estado en desacuerdo con los estudios que se han hecho sobre el Canal tomando en cuenta el formidable desarrollo que se está dando en el transporte y el comercio marítimo internacional, pero debió ser hecho dentro del contexto del aprovechamiento de nuestra posición geográfica y de una estrategia de desarrollo económico y social y las correspondientes políticas de largo plazo.

Reparos a la propuesta de la Junta directiva de la ACP

En forma responsable hemos examinado la propuesta de la Junta directiva al Organismo Ejecutivo donde recomiendan la construcción del tercer juego de esclusas, hemos examinado los estudios de 1993 sobre un tercer juego de esclusas muy parecido al que se propone casi en la misma localización, hemos consultado con ingenieros, economistas y con personas conocedoras del comercio y el transporte mundial, he agregado mis once años en la Administración del Canal y los tres años de estudios de alternativas al Canal, incluyendo el tercer juego de esclusas, y hemos concluido con serios reparos a la propuesta que describiremos, en forma resumida, a continuación como un aporte a un debate que debió darse. Nada nos mueve que no sea un legítimo deseo de servirle al país, a contribuir a que no nos equivoquemos.

El requisito de sostenibilidad de la creciente rentabilidad

Consideramos que la propuesta no cumple el requisito que anuncia de demostrar que se hace sostenible su creciente rentabilidad para las presentes y futuras generaciones.

Coincidimos con la propuesta en el sentido de que es de gran conveniencia para Panamá, aprovechar la oportunidad que representa el crecimiento proyectado del tráfico de comercio marítimo por la ruta del Canal, siempre y cuando la inversión que se requiere sea rentable para lo cual debe pasar con éxito un examen de costo / beneficio.

La rentabilidad que aparece en la Propuesta no se puede garantizar si los estimados de costos, de precios y de demanda no son confiables, como es el caso del proyecto del tercer juego de esclusas. Nadie, absolutamente nadie, puede garantizar el 12 por ciento de rentabilidad que aparece en la Propuesta.

Nadie, absolutamente nadie, puede garantizar que con el tercer juego de esclusas transitarán por el Canal 1,250 millones de toneladas adicionales durante sus primeros 11 años y que durante ese período "alcanzará ingresos totales superiores a los B/. 6,000 millones por año en el 2025", tal como se afirma en la propuesta.

Es muy fácil decir que "los peajes se fijarán a niveles apropiados de tal forma que los mismos se dupliquen en el término de veinte años que contempla la propuesta" y que, de esa manera, "se mantiene en todo momento la competitividad de la ruta marítima de Panamá, se logra una rentabilidad cónsona con el monto de la inversión, se cancelan prontamente los préstamos que se requieran para financiar los picos de la construcción y se aumentan de forma sostenible los beneficios a Panamá y los aportes del Canal al Tesoro Nacional". Y agrego yo: "y fuimos felices y comimos perdices." Esto es soñar, en la misma Propuesta se señala que el Canal de Panamá enfrenta la competencia del Canal de Suez y la del sistema multimodal de Estados Unidos, de manera que no estamos frente a una situación monopolística ni de demanda garantizada.

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. Pero, ¿por qué 80 por ciento? ¿Por qué no 60 o 90 por ciento? ¿Cómo se llega a esa magnitud? ¿Cuán confiable es ese estimado?

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.

Esa afirmación ha empezado a desaparecer con las declaraciones recientes de importantes empresas navieras que utilizan el Canal, las cuales han manifestado que si Panamá piensa que ellos van a pagar por el costo del proyecto mejor es que se baje de esa nube. Ellas estarían dispuestas a aceptar un aumento moderado en los peajes, pero no en peajes para amortizar la inversión de Panamá.

Sin embargo, eso no se compadece con declaraciones que han venido apareciendo en la prensa internacional. El diario *La Prensa* del domingo 11 de junio, bajo el título "Aplausos y temores por el proyecto de ampliación", cita declaraciones de representantes de las empresas navieras, como sigue:

- "Si Panamá alza los peajes para cubrir lo que podrá ser un precio de 10 mil millones de dólares, las compañías de contenedores podrían escoger rutas que no pasan por el Canal, para evitar el costo adicional." (*Christian Science Monitor* de Boston)

- C. Thomas Burke, antiguo miembro de la Comisión Tripartita y asesor de la naviera K Line America, dijo al *Journal of Commerce* de Washington (diario especializado en temas marítimos) que los navieros están dispuestos a aceptar que los peajes aumenten modestamente, pero no están dispuestos a cargar con todo el costo del proyecto."

- La periodista Betty Brannan Jaén, de *La Prensa*, cita a la revista *Fairplay*, que advierte los riesgos de este proyecto y sobre la subestimación de costos: "Aunque el proyecto contempla un 28 por ciento en contingencias, cuando se trata de un proyecto monumental de ingeniería como éste, las contingencias tienden a ser subestimadas, comentó *Fairplay*."

- Otro naviero, Adolfo Adrián, director de Hapag-Lloyd Container Line, dijo al *Journal of Commerce*: "En cierto momento será tan caro pasar por Panamá como por Suez... Si el costo de los peajes y los servicios sube demasiado, se nos obligará a ir a otro lado."

Costo de la obra

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.

De las tres, quizás, la más fácil debiera ser el costo de la obra, porque nos permite utilizar como términos de referencia los estudios de 1938 y los de 1993, aun cuando se hayan introducido cambios en el diseño. Los rubros de costo son casi los mismos, lo que varía es la cuantía de los mismos. Sin embargo, más adelante ustedes encontrarán las dificultades que he tenido que enfrentar. Para este análisis me he apoyado en profesionales de sólido prestigio.

El estimado de costo de la ACP

La Propuesta presentada por la Junta directiva de la ACP al Organo Legislativo recomendando la construcción del tercer juego de esclusas incluye los siguientes rubros.

- Nuevas esclusas
- Tinas de reutilización de agua
- Cauces de acceso para las nuevas esclusas
- Mejoras a los cauces de navegación existentes
- Mejoras al suministro de agua
- Contingencias
- Inflación

El costo según la Propuesta es de B/. 5,250 millones, pero excluyendo contingencias e inflación el costo estimado de los trabajos es de B/. 3,690 millones. Si excluimos el costo de las tinas de reciclaje y el de mejoras al suministro de agua que no fueron considerados necesarios en la propuesta de 1993, el costo es de B/. 3,030 millones.

El costo de esos mismos rubros, con las mismas exclusiones (que en el cuadro de costo están incluidos como costos indirectos) en el estimado de 1993, es de B/. 5,759, el cual llevado a dólares del 2006 es de B/. 6,966 millones. Una diferencia de B/. 3,936 millones.

La ACP trata de explicar la diferencia alegando que han logrado economías representadas por un menor volumen de excavación y dragado, lo cual es cierto. Según Agustín Arias, de la ACP, en los cálculos de 1993 la cantidad a excavar y dragar era de 361 millones de metros cúbicos mientras que en la de la ACP es de 133 millones. La diferencia obedece a que la ACP para lograr economías y que el proyecto "le cuadrara" optó por un calado de 50 pies en lugar de los 69.9 pies de 1993. Naturalmente, que esto tiene un costo en el servicio que prestaría el tercer juego de esclusas al excluir a los buques entre 121,000 y 150,000 DWT.

También han logrado ahorros al modificar el alineamiento, para las esclusas del Pacífico tiene una longitud de 10.4 km, comparado con 13.4 km en los estudios de 1993. Otro ahorro en la Propuesta de la ACP es la no necesidad de reemplazar el Puente de Las Américas que estaba contemplado en 1993.

Sin embargo, las esclusas post Panamax de la ACP son más grandes y más costosas que las de 1993. No obstante, eso no explica una diferencia de más de B/. 3,000 millones.

Por su parte, Thomas Drohan, ex director del Departamento de Ingeniería, Dragado y Construcción de la ACP, nos dice que no nos dejemos impresionar por la diferencia en el volumen de excavación y dragado porque el costo más importante de esa operación es el transporte de los equipos y su posicionamiento.

Tratar de encontrar dónde está la diferencia ha sido tarea casi imposible. Mientras que en 1993 se contabilizaron por separado los costos de excavación y dragado, apoyo a la construcción, costos administrativos, costo de las instalaciones administrativas, costos de supervisión basándose en cálculos reales, en la Propuesta de la ACP se englobaron con base en porcentajes en el costo de las nuevas esclusas, las tinas de reutilización de agua, los cauces de acceso para las nuevas esclusas, las mejoras a los cauces de navegación para las existentes y mejoras al suministro de agua. Se nos ha convertido en un imposible tratar de comparar la diferencia en cada rubro resultante del cambio en el sistema presupuestario. Tampoco nos ha permitido conocer los costos unitarios utilizados aunque en un foro reciente organizado por la Universidad Santa María La Antigua, René Orillac, presidente del Partido Popular, aliado del PRD, dijo que lo había hecho y los encontró razonables. Yo tengo un profundo respeto por la capacidad y honestidad profesional del ingeniero Orillac.

Un examen más a fondo de las partidas de costos en 1993 y las de la ACP nos permitió descubrir que hacía falta en el cuadro de la ACP dos rubros de costo importantes:

1. Transporte

En los estudios de 1993, se contempla la construcción de dos puentes sobre el Canal, uno en el Atlántico y otro en el Pacífico que reemplazaría el Puente de las Américas que sería removido. El costo de esos dos puentes y la construcción de 32 kilómetros de carreteras permanentes nuevas fue estimado en 1993 en B/.459.0. Ajustado a costo de 2015 en lugar de 2020 el resultado es de B/.382.5 millones.

Hemos tomado en cuenta que un realineamiento en el Pacífico ha hecho innecesario reemplazar el Puente de las Américas, solo queda el puente en el Atlántico que, según los estudios de 1993, tiene que ser construido porque el actual no soportaría el paso de los equipos pesados a utilizarse durante la construcción del tercer juego de esclusas. Este costo no está incluido en la Propuesta de la ACP.

En la Propuesta hace referencia al cruce en el Atlántico cuando dice: "Durante la ejecución del proyecto del tercer juego de esclusas se completarán los estudios de las opciones para un cruce vehicular en el Atlántico, ya sea un túnel o puente según se determine más conveniente, y su construcción se iniciará a más tardar al completarse la ampliación del Canal. En este cruce se incluirá infraestructura de agua potable, electricidad y comunicaciones que sea recesaria para impulsar el desarrollo del lado oeste." Sin embargo, cuando se les pregunta por la omisión en el cuadro de costos, la respuesta que hemos recibido de algunos funcionarios de la ACP es que el puente no representaría beneficio alguno para los clientes del Canal y, por lo tanto, no es justo que los clientes tengan que pagar por su construcción así como tampoco tuvieron que pagar por el Puente Centenario. Cuando se construya el puente o el túnel, esta obra será parte de la infraestructura de desarrollo del sector Atlántico. Como si el puente no se necesitara porque allí hay una zanja artificial para el beneficio de la navegación.

Los propios ingenieros de la ACP me han dado como costo estimado del puente o túnel la suma de B/.150 millones.

2. Sistemas de navegación

No aparecen en el cuadro de costo de la ACP, los sistemas de navegación. Es cierto que este equipo flotante no se necesitará durante el período de construcción sino durante el funcionamiento, a medida que el tránsito crezca, pero ese costo es imputable al costo del proyecto, no estamos hablando de un flujo de caja durante los ocho años. Por esa razón es que lo encontramos en los estudios de 1993 como parte del costo total del tercer juego de esclusas. Hay una variable que es la eliminación de las mulas de arrastre que estaban contempladas en 1993 pero se aumenta la necesidad de remolcadores. Veamos esto a continuación:

Ayudas a la navegación

Luces (bancos, aprox., boyas) 9.4

Remolcadores

5 de 4,000 HP 56.0

12 de 6,000 HP 228.0

Locomotoras de arrastre:

40 unidades 68.0

Lanchas pilotos

2 - 175 HP .2

2 - 200-211 HP .3

2 - 260 HP 1.3

15 _ 300 HP 9.2

2 _ 565 HP 1.3

Lanchas misc. .3

Otros equipos 6.9

Sub. total 380.9

El nuevo sistema de posicionamiento de los barcos en las esclusas elimina las locomotoras por eso ese costo lo hemos eliminado. La cifra ajustada a dólares del 2006 es de B/.461 millones.

Intereses

Esta partida no aparece en los estimados de 1993 ni en los de la ACP. Pero es un costo legítimo en que se incurriría si hay préstamos que, como hemos visto, son indispensables.

Los financistas a los que les pasé la tarea llegaron a diferentes cifras. La más baja es de B/.975 millones calculados a una tasa de 8 por ciento sobre un plazo de 15 años. Sin embargo, hay opiniones como las del profesor William Hughes de la Universidad de Panamá quien dice: "He realizado los cálculos de intereses en el propio escenario planteado por el Gobierno en su versión del 24 de abril. Allí plantean que requerirán 2,276 millones (gráfica p. 67) para los tres años de mayor intensidad de la ampliación (2009, 2010, 2011), luego que se hayan terminado los diseños, realizado las pruebas y firmado los contratos y considerando una tasa de interés de 6.25 por ciento para los montos desembolsados y de 1.25 por ciento para la parte restante no desembolsada, los cuales serían amortizados en 8 años y se empezarían a pagar en 2015.

Los años anteriores solo estarán pagando intereses, para efecto de que no se capitalicen también.

"Los resultados para este ejercicio, para un monto de 2,276 millones, fueron de 1,259 millones en intereses. Considerando el costo que usted ha estimado, se requerirán ahora 3,905 millones de financiamiento, los cuales resultan en pagos de intereses de 2,127

millones aplicándole las mismas condiciones ya descritas. Esto resultaría en un costo total del proyecto de 9,005 millones.

"Lo anterior supone, obviamente, que los ingresos (peajes y carga) se comporten como la ACP ha estimado. Si estos son inferiores, los requerimientos de financiamiento serán mayores y el costo del proyecto aumenta. La ACP, además, asume un 2 por ciento de inflación para llegar a la cifra de 5,250 millones, por lo que si la inflación es superior, esta cifra se mueve en el mismo sentido. Igual consideración podríamos atribuirle a las tasas de interés consideradas." Hasta aquí las observaciones del profesor Hughes.

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. Tales costos por intereses forman parte del activo. El hacerlo de otra manera es engañar al dueño de la obra (el pueblo panameño). Es como si mañana compro un vehículo y tengo que cargar con el costo del financiamiento y alguien me pregunta cuánto me costó y voy a excluir el costo del financiamiento.

En un documento que me llegó a través de mi compañero Enrique Illueca, quien me asegura es de buena fuente, al referirse a los costos dice lo siguiente: "Solo existe (entre los 140 estudios) 8 estudios relacionados con costos y no parecen estar interrelacionados, a estos se les debe someter a una evaluación detallada."

Más adelante dice: "Solo uno (el de "Desarrollo de un modelo financiero para determinar la factibilidad del Programa de Ampliación") se percibe como el utilizado para este lanzamiento de propuesta de la ACP."

El porcentaje para contingencias

La ACP agrega a sus costos un 28.0 por ciento para contingencias ($\$3,690.0 \times 28\%$)= \$1,030.0 millones.

El profesor Bent Flyvberg, premio Nóbel de Economía, en su obra *Megaprojects and Risk An Anatomy of Ambition* señala por qué se cae en el riesgo de los megaproyectos y menciona, entre otros, el que la tecnología existe, se puede conseguir el financiamiento inicial, son obras monumentales visibles y tangibles. Para el gobierno que lo ejecute significa aumentar los empleos y la riqueza nacional mientras no haya que pagar los préstamos. Los planificadores y promotores lo ven todo a través de un vidrio rosado y no aceptan las advertencias, algunas personas se enriquecerán. Flyvberg dice que nueve de cada diez proyectos terminan costando mucho más de lo estimado y los ingresos y beneficios son mucho menores y menos tangibles. Consultando con ingenieros que han tenido experiencia en proyectos grandes de infraestructura, entre ellos, las hidroeléctricas, aconsejan que se agregue un 50 por ciento a la partida de contingencias

y, aun así, existe el riesgo de quedarse cortos. Como bien dice uno de los consultores de la ACP: es cierto que tienen experiencia en excavación y dragado y vaciado de concreto, pero no en un proyecto de esta magnitud. Con ese ajuste la partida de B/. 1,030 millones asciende a B/.1, 545 millones.

Inflación

La ACP ha calculado una inflación anual del 2 por ciento durante el período de construcción. Los economistas consultados consideran que el porcentaje podría ser apropiado para el componente local de los gastos, pero tomando en cuenta que aproximadamente el 80 por ciento del gasto provendría de importaciones un 3 por ciento sería más apropiado. En ese caso la suma debería ser de B/.795 millones. Una diferencia de B/.265 millones sin ajustar lo que corresponde a las partidas de costo omitidas.

El costo de la obra según nuestros cálculos

En millones de B/.

Costo estimado por la ACP 5,250

Costos omitidos:

- a) Cruce del Atlántico 150
- b) Equipo flotante 381
- c) Costo financiamiento 975
- d) Ajuste reserva contingencias 515
- e) Ajuste inflación 265

Total 7,536

Con un costo de B/.7,536 millones se vienen abajo todos los cálculos financieros en la Propuesta de la ACP. El préstamo al finalizar los trabajos no sería de B/.2,300 millones sino de B/.4,586 millones. Los intereses no serían B/.600 millones, como ha dicho el presidente de la Junta directiva de la ACP sino de, por lo menos, B/.975 millones. La tasa de rentabilidad no sería de 12 por ciento y la retención de los excedentes para pagar la deuda no sería hasta el año 2025 sino hasta el 2035 con retenciones promedio de B/.230 millones anuales. No sería sino hasta ese año que Panamá podría disfrutar de la totalidad de los excedentes que genere el Canal.

Werner F. Grieder, un prestigioso economista internacional, estima que el proyecto va a tener un costo mayor del estimado porque no va a ser una excepción en cuanto al costo total de estos megaproyectos porque ni los países altamente desarrollados lo han sido.

¿Se ha venido utilizando la excusa del plan de modernización para adelantar trabajos del tercer juego de esclusas y pasar a ese rubro costos que corresponden al tercer juego de esclusas?

Los ingenieros Humberto Reynolds, Nicolás Real y otros que trabajaron en el Plan Maestro, como representantes de la SPIA, señalan que en la diferencia de excavación también está el que la ACP ha venido realizando esos trabajos con miras al tercer juego de esclusas desde hace varios años.

Veamos lo que dice uno de ellos:

"La razón que esgrime la ACP para la profundización es completamente falsa. En un documento que se me entregó dice: "Aquí queda demostrado que la profundidad a la cual se está dragando las entradas del Canal es a -16.5 m (-54.1) aprobados en el presupuesto de la vigencia fiscal de 2004 no tiene que ver con el aumento del calado de un pie en el canal actual, si no que era para llegar a las profundizaciones que necesitan para la ampliación del Canal...."

Ese mismo ingeniero al referirse al enderezamiento y ensanche del Corte Culebra dice:

"Aquí vemos el verdadero objeto del enderezamiento y ensanche del Corte Culebra, lo que significa que comenzamos la ampliación antes del referéndum y así también bajar los costos del proyecto para poder justificarlo económicamente"

En el documento al que tuvo acceso Enrique Illueca, escrito en forma de preguntas y respuestas, dice lo siguiente:

"Pregunta: ¿Por qué la ACP ha utilizado (y lo continúa haciendo con mucha frecuencia y a propósito) palabras como ampliación, modernización y ensanches para confundir los términos y obligar al público a realizar enfoques sesgados acerca de lo ya actuado, a distraer a la opinión pública haciendo ver que respeta el mandato constitucional de consulta en cuanto a la ampliación de nuestra vía acuática, si realmente tienen años de haber iniciado la ampliación?"

"Respuesta: Para diluir los costos totales y reales de la obra y disfrazar lo actuado en este sentido hasta ahora y al margen del visto bueno de los panameños". Le sigue otra pregunta: "¿Acaso la propuesta de ampliación no ha iniciado ya y desde hace años, sin la debida consulta popular? Respuesta: Sólo basta ir a las riberas del Canal y ver lo que se ha hecho ya, lo que hoy día se está haciendo y todo está encaminado y en concordancia con el tercer juego de esclusas."

La ACP señala que los costos de profundización de las entradas del Canal y el ensanche del Corte Culebra se realizan como medidas de seguridad a la navegación y son parte del programa de modernización.

En el caso del programa de dragado diseñado para llevar el fondo de los cauces de navegación en el Corte Culebra de 9.14 m PLD, se utilizarán hasta ocho dragas en operaciones simultáneas. Esto incluye el personal ya existente en la División de Dragado, Señalización y Grúas y hay quienes piensan que el costo de ese personal no ha sido incluido en el costo del proyecto.

No voy a hacer comentario alguno. Saquen sus propias conclusiones.

Con los remolcadores tengo un caso parecido al del dragado. El ingeniero Nicolás Real, de la SPIA, en un documento que nos hizo entrega dice: "Pero en la actualidad los remolcadores Coclé, Colón, Herrera y Los Santos se han comprado con una capacidad de tiro de 4,000 HP, en exceso de los requerimientos de los Panamax porque están destinados a los barcos post Panamax. Es por eso que no se incluye en la Propuesta el costo de los remolcadores y lo incluyen en el Programa de Mejoras para llevar al Canal a su máxima capacidad bajo el renglón de "Mejoras a la flota de remolcadores." No hago comentarios.

La ACP admitió la compra de los remolcadores, pero dijo que eso era parte del programa de modernización.

Una solución política a un alto *costo financiero y que no es solución*

La ACP tampoco había considerado utilizar las tinas de reciclaje. En los estudios se contempló utilizar, cuando fuese requerido, un embalse en el río Indio y posteriormente otro en el río Trinidad. La ACP decidió descartar esa solución al problema del agua, en su lugar ir hasta la provincia de Coclé y pensar en tres embalses que afectarían a más de 15,000 personas. Sin consulta alguna con los moradores comenzaron a hacer medidas sobre el terreno. Cuando estas personas reaccionaron y se convirtió en un grave problema político, hasta la alternativa del río Indio abortó. Entonces surgió la idea de construir tinas adyacentes a las cámaras de las esclusas y conectadas a éstas mediante alcantarillas reguladas por válvulas de paso. Este proyecto tiene el riesgo potencial de introducción de agua salada, así lo determinó el contrato otorgado al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos y WL Delf Hydraulics, cuyo estudio recomendó costosas medidas de mitigación.

En el documento que obtuvo Enrique Illueca se hace referencia a la salinidad cuando se dice: "Los efectos de la contaminación de las aguas del lago Gatún han sido tratados de manera soslayada, por lo que la ACP debe ser amplia y clara en cuanto a los estudios de impacto ambiental y divulgar en idioma del pueblo, los resultados de los estudios y los controles en caso de imprevistos en esta materia."

El río Indio está localizado al lado occidental de la cuenca del Canal de Panamá. La estructura consistiría de una represa de relleno y dos ensilles, un vertedero y permitiría la instalación de dos plantas hidroeléctricas. Si se utiliza para el doble propósito de agua para esclusajes y electricidad, el número de tránsitos diarios sería de 6.43, que la administración manejaría de acuerdo con sus necesidades. El área que requeriría es de 5,600 hectáreas. Es cierto que sería necesaria la relocalización de personas, unas 2,300, que hoy día tienen un ingreso familiar mensual de B/. 100. No sería difícil que aceptaran la relocalización garantizándoles mejores condiciones de vida y la generación de ingresos. El costo de la obra sería de B/.297.3 millones a dólares de 2006. Las tinas de reutilización de agua en los estudios de la ACP tienen un costo de B/.480.0 millones.

Grieder señala que si bien es cierto que estas tinas de reciclaje han funcionado, son 10 veces más pequeñas. Agrega que "aparentemente nadie ha construido tinas de ese tamaño y nadie tiene la experiencia práctica necesaria."

Vinculado a lo anterior están dos consideraciones adicionales de la ACP:

a) Subir el nivel máximo del lago Gatún y b) profundizar los cauces de navegación.

La elevación del lago Gatún afecta el funcionamiento de las cámaras superiores de las esclusas de Gatún y Pedro Miguel, la represa, el vertedero, el ferrocarril, la carretera, los servicios públicos e instalaciones misceláneas. Las fuerzas hidráulicas, cuando se abra totalmente el vertedero podrían causar daños a las compuertas.

Si sumamos el costo de las tinajas a los de la elevación del lago Gatún y la profundización de los cauces de navegación nos da la cifra de B/.660.0, un exceso de B/.362.7 millones de lo que hubiese sido la construcción de la represa en el río Indio.

Un problema mucho más grave es que la solución que se ha encontrado no atiende las necesidades futuras de agua para consumo humano y uso industrial en el Área Metropolitana que sí resolvían los embalses.

Los ingresos probables

Nosotros no vamos a disputar las proyecciones de tránsito porque, tal como lo reconoció Rodolfo Sabonge en su conferencia dictada en el marco del Congreso Universal del Canal de Panamá y publicada en la página 73 del *Compendio*, "hay que tener en cuenta que la utilidad de los pronósticos a largo plazo es relativamente corta, pues las condiciones y factores que los afectan están cambiando constantemente".

Tampoco vamos a disputar la política de alza de peajes que se ha considerado. Solo quiero llamar la atención sobre la contradicción que existe cuando se dice que el Canal enfrenta la competencia de Suez y del sistema multimodal de Estados Unidos y los aumentos de peajes reducen nuestra competitividad. Suez es un canal a nivel del mar que tiene muy pocos gastos operativos y de mantenimiento por lo que sus ganancias son enormes y se pueden dar el lujo de reducir sus tarifas de peaje. Por otro lado, el sistema multimodal en Estados Unidos ya ha recuperado su inversión y por lo tanto también pueden rebajar sus tarifas.

La ACP estima que con la ampliación del Canal, el volumen en toneladas CP/SUAB aumentará un promedio de 3 por ciento por año durante los próximos 20 años. A ese ritmo el volumen anual de toneladas CP/SUAB podría duplicarse hasta más de 500 millones de toneladas CP/SUAB en el año 2025, en comparación a los 279 millones de toneladas del 2005. Este estimado se basa en el crecimiento del comercio mundial, la reubicación de las manufacturas al noreste de Asia, y el crecimiento de la demanda regional e intraregional. Con base en esos factores, la ACP considera que el Canal de Panamá ampliará su participación en el mercado de la carga en contenedores de la ruta del noreste de Asia hasta la costa este de Estados Unidos a 49 por ciento en el año 2025. La ACP estima que el Canal con el tercer juego de esclusas podría generar ingresos adicionales de B/.12.7 mil millones desde 2015 a 2025, después de concluido el proyecto y que las ganancias netas por tonelada CP/SUAB podrían aumentar cuatro veces más que las del año 2005. Esto podría ocurrir, pero también podría no ocurrir en cuyo caso estaríamos enfrentando una seria crisis financiera frente a los pagos de los préstamos para la construcción.

Los pronósticos de ingresos de la ACP también suponen que la ACP aumentaría los peajes un promedio de 3.5 por ciento por año en las próximas dos décadas. Con base en ello, los peajes se duplicarían para el año 2025. Aquí surge la pregunta si la ACP puede aumentar los peajes todos los años y mantener su competitividad.

Las firmas *Global Insight* y *DRI-WEFA*, fueron parte de los 44 consultores que desarrollaron el Plan de Estudios que la ACP publica en su página *Web*, tres de los 16 estudios de mercado y competencia publicados por la ACP fueron elaborados por estas dos compañías:

- "Global Macroeconomic and Trade Scenarios to 2005", finalizado en marzo 2002, elaborado por DRI-WEFA
- "Study of Convencional Bulk-refrigerated (non containerized) Cargo Market Segment", finalizado en marzo de 2004, elaborado por Global Insight Inc.
- "Global Macroeconomic Scenarios and World Trade Statistic and Forecast, finalizado en agosto de 2005, elaborado por Global Insight, Inc.

Además de los estudios en el listado anterior, en el verano del año 2005, preparó un estudio de 85 páginas con sus respectivas gráficas, bajo el título *Panamá Canal Expansion, A Question of Funding, 2005* en el cual cuestiona muchos aspectos del proyecto, razón por la cual la ACP no lo ha publicado. Se aduce que fue un estudio no solicitado que la empresa trató de vendérselos, pero les fue rechazado. Incluso un funcionario de la ACP acusó a Global Insight Inc. de haberlos tratado de chantajear. Yo no creo que si hubiese sido sólo una propuesta habrían hecho un estudio tan completo.

Global Insight, Inc. Imenciona en su estudio, una serie de hallazgos claves(*key findings*):

1) "Como la ACP considera un programa masivo de expansión con un rango de costos estimados entre B/.4 y B/ .10 mil millones, miembros de la comunidad marítima

internacional se preguntan si ellos tendrán que pagar la factura y hasta qué punto son posibles otras opciones." (Ver p. vii, párrafo 1)

2) "La reciente reestructuración de peajes para barcos porta contenedores, prácticamente iguala el costo de viaje por TEU entre el Canal de Panamá y el Canal de Suez. Con esos incrementos en los peajes, el tiempo de navegación adicional requerido para viajar a través del Canal de Suez es virtualmente insignificante. Adicionalmente, dado a que se están haciendo inversiones en otras rutas, Panamá tendrá que utilizar precaución cuando incremente los peajes si quiere mantener la competitividad." (Ver p. vii, párrafo 4)

3) "Dado al lento crecimiento de carga por el Canal de Panamá, de cara al rápido crecimiento del comercio mundial, la ACP puede estar sobre-estimando la futura demanda de uso para su canal". (Ver p. vii, último párrafo)

4) "Los cargueros creen que el incremento en los peajes, llevará a la industria a usar "el puente terrestre" a través del sistema multimodal de Estados Unidos u otras rutas alternas."

5) "Se espera que los costos de la expansión del Canal sean cubiertos por la comunidad naviera mediante el incremento de peajes. Sin embargo, dada las pasadas reacciones de las industrias navieras de cara al aumento de peajes, este incremento potencial de los peajes es un hecho que podría empujar a algunos cargueros a considerar rutas alternas." (Ver p. 5, párrafo 2)

6) "Si los precios internacionales del petróleo permanecen altos la economía de Estados Unidos se desacelerará drásticamente, se puede esperar un detenimiento importante en la actividad económica panameña." (Ver p. 10, último párrafo)

7) "En el caso de que el comercio global a través del Canal disminuya (ya sea por una reducción del comercio mundial o el excesivo incremento de tarifas), las finanzas de la ACP remitidas al gobierno, pueden verse afectadas negativamente."

La ACP ha desestimado totalmente el riesgo contingente que podría resultar de la apertura de nuevas rutas de navegación, específicamente el pasaje del noroeste que acortaría la distancia entre Asia y Europa en 4 mil millas náuticas y que permitiría llevar carga de Asia a la costa este de Estados Unidos en menos tiempo y sin tener que pagar peajes, producto del deshielo, fenómeno que se ha venido dando cada vez con mayor intensidad. El profesor Nicolás D'Anello ha dedicado tiempo y esfuerzos a darle seguimiento al fenómeno y recopilando la opinión de los expertos.

Un proyecto de alto riesgo

Y agrego yo, si los costos están subvaluados, si existe incertidumbre en cuanto a los ingresos, tenemos que convenir en que estamos frente a un problema de alto riesgo.

En este momento deseo recordar las palabras del presidente de la Junta directiva de la ACP, Ricaurte Vásquez, cuando en la reunión anual de Ejecutivos de Empresa declaró que si el proyecto costaba más de \$ 5,700 millones no era viable y no se realizaría.

El presidente de la República, Martín Torrijos, dijo el día que recibió la Propuesta de la ACP que era condición para darle su aprobación el que fuese autofinanciable. Sus palabras fueron las siguientes: "La primera (condición) es que la ampliación tiene que ser autofinanciable. Eso significa que serán los usuarios del Canal, mediante aumentos de peajes, y no los impuestos de los panameños los que paguen la obra." Y más adelante agregó: "Además, yo no admitiría, y estoy seguro que los futuros gobernantes tampoco lo harían, que los aportes al Tesoro Nacional fueran inferiores a los del año 2006. Por el contrario, durante el período de construcción los aportes de la Autoridad del Canal tienen que aumentar." El Director de Finanzas de la ACP dijo en una intervención pública que serán del orden de B/.750 millones anuales.

La pregunta que me hago es que si a mitad de la obra, teniendo una mejor perspectiva de lo que será el costo de la misma se dan cuenta de que no es autofinanciable ¿Qué se va a hacer? Dejo la pregunta en el aire. Si les hace falta dinero y no lo pueden conseguir prestado ¿No acudirán a los dineros que le corresponden a Panamá como aportes al Tesoro Nacional?

Las garantías de los préstamos

Según la ACP, la propuesta prácticamente asegura que durante la construcción el costo de la obra se mantendrá al nivel que ha sido calculado, el tráfico por el Canal a los niveles proyectados y las tarifas de peajes a los niveles propuestos. Al final de la obra quedará un saldo de B/.2,300 millones en favor de las instituciones financieras que prestaron el dinero para cubrir los años picos de la construcción para los cuales no fueron suficientes las reservas de los excedentes de las operaciones del Canal. Los B/.2,300 millones están basados en supuestos que pueden no materializarse.

No dudamos que las entidades financieras no pedirán el aval del gobierno, ni hipotecas sobre bienes de capital lo que harán, y eso lo reconoce la Propuesta, es solicitar que el flujo de caja se pignore. Y ese es también un activo (activo circulante).

El Presidente de la República al recibir la Propuesta de la Junta directiva dijo que su aceptación de la misma estaba condicionada a que "el financiamiento que se requerirá debe ser adquirido por la ACP y no por el Gobierno, para que no se afecte la capacidad de seguir destinando recursos a la atención de las necesidades básicas de los panameños." Eso requiere que las entidades de préstamos así lo acepten porque de otra manera el aval lo tendrán tácitamente porque el Estado es solidariamente responsable de todas las deudas de las entidades públicas.

Esto parece quedar confirmado en un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) de enero de 2006.

En el informe del IMF Country Report N°06/03 titulado "Panama Selected Issues and Statistical Appendix" del que se han traducido partes muy interesantes, queda muy claro que *el endeudamiento de la ACP y el endeudamiento del país no se pueden separar. No solamente es el tema de garantía solidaria, sino también es un tema de regulaciones financieras y económicas.* A continuación las partes traducidas:

1. "Mientras que los excedentes de la ACP no han financiado los déficit del Gobierno central, mirando a futuro, la perspectiva de la ampliación del Canal de Panamá (a un costo estimado de 30-35 por ciento del producto interno bruto) pondría a la ACP en un gran déficit por un número de años. El endeudamiento sustancial envuelto, incrementará la vulnerabilidad fiscal, a través de una posible garantía gubernamental o una reducción del pago de dividendos (excedentes) al Gobierno." (Ver p. 23)
2. "La ACP parece no cumplir con los criterios mínimos del Fondo para ser considerado *commercially run* (manejado comercialmente); en estas bases, no calificaría para ser excluida de las finanzas y la deuda pública." (Ver p. 49, numeral 48)
3. "Si se procede con el proyecto de expansión, futuros avalúos de la sostenibilidad de la deuda dependerán en parte de la extensión de las garantías gubernamentales implícitas para el financiamiento del proyecto." (Ver p. 49, numeral 48)
4. "En estos momentos no hay firme evidencia para juzgar si los mercados financieros estarían dispuestos a financiar a la ACP sin una garantía explícita del gobierno." (Ver p. 49, numeral 48)
5. "El presupuesto de la ACP tiene que ser aprobado por el gabinete, de lo cual podría surgir un conflicto de intereses en la determinación de los dividendos" (excedentes).

El Canal de Panamá es inalienable por lo que la ACP no podrá otorgar hipotecas sobre sus activos.

La ACP señala que la garantía será la pignoración del flujo de caja sin tomar en cuenta que el flujo de caja, como hemos dicho, es también un activo (activo corriente).

El ingeniero Carlos Rangel ha elaborado una interesante propuesta basada en las cifras de la ACP donde se mantienen los aportes que el Canal hizo al Tesoro Nacional en 2005 y se libera al Canal de deudas a la banca durante la construcción. Comenzando a finales del 2006, con la inversión en la banca de las ganancias en exceso de B/. 500 millones que el Canal actual rinde anualmente, se sometería el diseño final y el presupuesto final al referéndum en el 2009. El problema que tiene esta propuesta es que se iniciaría la construcción del proyecto a finales de 2010 y se inauguraría el tercer juego de esclusas en 2018 y el Gobierno, por consideraciones políticas únicamente, quiere iniciarlo en el 2007.

La ACP intenta justificar el inicio en el año 2007 aduciendo que el Canal alcanzará su máxima capacidad entre los años 2009 y 2012 lo que, a su vez, obstaculizará la calidad de su servicio (24 horas promedio de los barcos en las aguas del Canal) y su competitividad. Sustentan su argumento en que el Canal esta llegando a su capacidad máxima porque el tamaño promedio de los barcos que lo transitan ha aumentado un 20 por ciento en los últimos cinco años. Y brindan como ejemplo que en 2005 casi el 45 por ciento de los barcos que lo transitaron fueron de la manga máxima que el tamaño del Canal permite, es decir, un 35 por ciento más que en 2000. Sin embargo, lo que no dicen es que el incremento en el tamaño de los barcos ha causado volúmenes crecientes de carga y al mismo tiempo una disminución en la cantidad de tránsitos. Tampoco dicen que tan pronto pongan en uso el Corte Culebra, ampliado desde hace varios años para el encuentro simultáneo de los barcos grandes, la capacidad del Canal se aumenta en un 20 por ciento.

Generación de empleo

En sus presentaciones públicas los representantes de la ACP y del Gobierno nacional han venido haciendo énfasis en la generación de empleos y beneficios económicos para Panamá. Dejan la impresión de que se generarán casi 7,000 puestos de trabajo durante los 8 años de duración del proyecto. Eso no es así.

Tomemos el caso de los empleados calificados artesanales que incluyen personal no calificado, artesanos, especialistas certificados, operadores de equipo pesado y capataces que forman la parte numerosa de la fuerza laboral.

La propuesta señala que durante la construcción se generarán 40,000 empleos indirectos, en los 10 años 80,000 y cinco años después 240,000.

Esos cálculos son el producto de un ejercicio totalmente académico que no se puede sustentar en la realidad. Aumentará el empleo indirecto pero no en esas cantidades. Este es un caso donde no siempre funcionan las matemáticas.

Es importante que se le diga al pueblo que se trata de empleos temporales de una duración relativamente corta.

Por otro lado, el tema del empleo deja abierta una cantidad de interrogantes. La propuesta sugiere que en el año 2012 habrá unas 6,750 personas empleadas, pero de esa cantidad solo unas 1,110 estarán trabajando para la ACP en las operaciones de dragado; 5,640 personas serán empleadas de las tres empresas grandes que contratará la ACP y sus 40 o más subcontratistas.

Eso nos lleva a la pregunta ¿Si los términos y condiciones de empleo serán los que aplica la ACP a sus empleados, o si estarán regidos por el Código del 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?

En los documentos de política emitidos por la ACP, se señala que "la contratación local por parte de las empresas constructora dependerá de la disponibilidad de mano de obra panameña que reúna las expectativas de experiencia, calidad, calificación y certificación requeridas." La pregunta es ¿quién determina que reúnan las expectativas? ¿Cuáles son las certificaciones requeridas? ¿Quién certifica a los empleados?

La propuesta señala que los empleados trabajarán dos turnos diarios de 10 horas cada uno, 6 días a la semana. ¿Eso lo autoriza el Código del Trabajo? También se habla de tres turnos de trabajo, todo lo cual aumentará el costo por las horas extras. La sensación de que el tercer juego de esclusas ya está atrasado y que debemos apurarnos se lleva al período de construcción no solo con los costos extra sino aumentando los riesgos en el trabajo.

Se proyecta un costosísimo programa de adiestramiento para unas 20,000 personas, pero no dice quién lo financiará. Cuando se les menciona que podríamos estar creando un exceso de oferta que podría llevar a muchas personas a un estado de frustración, la respuesta es que al tiempo de la construcción del tercer juego de esclusas se estará construyendo una refinería, el mega puerto y otros mega proyectos.

Beneficios económicos para Panamá por razón del tercer juego de esclusas

La propuesta de ampliación afirma que el agregar un tercer juego de esclusas producirá "beneficios más allá de los que se derivan directamente de su operación." Se dice que "la ampliación del Canal permitirá a Panamá alcanzar en 2025 un producto interno bruto de 31,700 millones en balboas del 2025" y que esto "representa casi 2.5 veces el producto interno bruto del país en el año 2005 y equivale a una tasa de crecimiento promedio de más de 5 por ciento anual por los próximos 20 años." Por parte alguna se explica cómo el pago de los peajes del tránsito de los barcos que se estima en un 3.5 por ciento pueda realizar ese milagro económico. Llama la atención la referencia a zonas procesadoras de exportación inexistentes, crecimiento de la marina mercante que no está relacionada con el Canal sino a una bandera de conveniencia y la Ciudad del Saber. Esto no deja de ser un sueño ilusionado que se estrella con la realidad.

Recientemente, se reunió en Panamá la Junta de Asesores Internacionales de la ACP, integrada por empresarios propietarios de grandes firmas constructoras, banqueros, el ex Secretario del Ejército de Estados Unidos quien impartió las órdenes en 1998 de iniciar los trabajos de modernización y expansión del Canal, y propietarios de importantes empresas navieras, todos los cuales serían parte interesada si se construye el tercer juego de esclusas, y emitieron un comunicado donde concluyen diciendo: "...tenemos plena confianza en que los panameños reconocen plenamente los importantes beneficios que a corto y a largo plazo producirá a Panamá y su gente.

Respaldamos a Panamá por conducir al Canal en este momento decisivo, y aguardamos con entusiasmo esta emocionante y muy necesaria ampliación del Canal."

La pregunta es, si esa Junta Asesora de la ACP tiene funciones de promotora de los proyectos.

Rentabilidad social

Sin ofrecer información alguna de cómo se llega a esas conclusiones la propuesta señala que "se calculó que la rentabilidad social del proyecto del tercer juego de esclusas es de entre 11 y 14 por ciento. Con esos resultados puede afirmarse que el proyecto del tercer juego de esclusas aumentará el bienestar económico del país. Al estudiar el efecto de la ampliación del Canal sobre la pobreza en Panamá se determinó que el número de pobres se reducirá en más de cien mil personas para el año 2025 si se realiza el proyecto en comparación con el escenario en el que no se efectúe el proyecto. Mi abuela decía: "¡El papel lo aguanta todo!"

La saturación de la capacidad del Canal

El Canal de Panamá tiene una capacidad finita para atender las demandas del tránsito dentro de los niveles de eficiencia a que han estado acostumbrados (24 horas promedio en las aguas del Canal).

La limitación la impuso primero el número de horas que trabajaba el Canal. Por cuestiones de seguridad en la navegación solo se trabajaba 17 horas. Esa limitación fue superada con la instalación de luces a lo largo del cauce que hizo posible trabajar las 24 horas.

La siguiente limitación era la disponibilidad de agua dulce para los esclusajes. Fue resuelta con la construcción del lago Alajuela (Madden) en la década de 1930.

A medida que los barcos fueron creciendo en manga, el que dos barcos se encontraran en el Corte Culebra se volvió un problema de seguridad. Se resolvió ampliando el Corte Culebra y las entradas del Canal de 300 a 500 pies en la década de 1960.

Los barcos siguieron creciendo en manga lo que imponía el paso de uno a la vez por el Corte Culebra. El Corte y las entradas se ampliaron de 500 a 630 pies y en las curvas hasta 750 pies. Esa mejora ampliaba la capacidad del Canal en un 20 por ciento.

Por otro lado, también por cuestiones de seguridad, a los barcos grandes se les limitó el tránsito a la luz diurna. Para resolver el problema se construyó una estación de amarre en Pedro Miguel y se instalaron luces de torre alta en las esclusas para ampliar las horas de luz diurna. Se hizo en forma transitoria hasta que se resolvieran algunos problemas técnicos (sombras).

El Canal de Panamá presta un servicio de tránsito a unos 4,000 barcos que transitan un promedio de un poco más de 3 veces, para un total de unos 12,300 al año. En el año 2005 fueron 12,636.

El ensanche del Corte Culebra que se ejecutó a un costo de B/.240 millones que debe permitir el tránsito en dos vías de los barcos grandes, no se está aprovechando. Las autoridades del Canal alegan que el modelo de barco que se utilizó para determinar el ancho ha sido superado por barcos más largos y que, por lo tanto, se requiere el ensanche adicional. Los prácticos con quienes hemos hablado nos han asegurado que no hay mayor problema técnico y que todo se debe a un *impasse* en la contratación colectiva donde piden un bono adicional por ese tipo de tránsito. La gerencia del Canal pareciera no tener mayor interés en resolver ese problema así como el de un alumbrado que permita el tránsito durante 24 horas de los barcos grandes. La situación le sirve a su propósito de avanzar trabajos que son parte del proyecto del tercer juego de esclusas y le permite vender la idea de que el Canal está saturado. Tampoco se ha instalado el nuevo sistema de luces.

Entre mayor es la llegada a las aguas del Canal de barcos con restricciones de tránsito, menos eficientes son las esclusas. 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. Esa situación no se habría dado, o se habría dado con una cantidad mucho menor si se hubiese utilizado

el doble tránsito de los barcos grandes por el Corte Culebra y se hubiesen instalados las luces en el cauce de la vía acuática.

En el Canal, los barcos chicos y medianos que representan un 50 por ciento están siendo reemplazados, poco a poco, por barcos más grandes. De manera que el aumento de la carga lo transportará un número menor de barcos. En 1970 se calculó que para el año 2000 la demanda sobre el Canal sería de 26,500 tránsitos. En la actualidad es apenas de unos 13,000, aun cuando el volumen de carga estimado estaba correcto. Ese fenómeno se seguirá dando.

Por tanto, no hay tal saturación aunque se reconoce que el Canal tiene una capacidad finita para poder seguir prestando su servicio si es que existe la demanda. Todavía tiene una capacidad adicional no utilizada.

Impacto sobre Panamá

La ACP, a partir del año de la transferencia del Canal, ha venido capitalizando una parte de los excedentes que produce el Canal y se calcula que para el año 2007, cuando piensan iniciar los trabajos del tercer juego de esclusas, tendrán capitalizado mil millones para comenzar los trabajos. Esos dineros dejan de ser utilizados para los programas de desarrollo nacional, por lo que representan un costo para la sociedad panameña. Parte de esos fondos los ha invertido la ACP y sus rendimientos los ha contabilizado dentro de sus ingresos. De manera que ya el tercer juego de esclusas esta teniendo un impacto negativo para Panamá.

En los estudios de 1993 se estimó que solo un 11.4 por ciento de los dineros que se invertirían durante el período de construcción quedaban en Panamá como "gastos directos en factores locales y productos". El 88.6 por ciento se iba para afuera para pagar equipos, maquinarias y productos, según cálculos del Mitsubishi Research Institute.

El impacto de la construcción sobre el producto interno bruto se estimó a un promedio de 0.95 por ciento. Se afirmaba que no se esperaba un gran impacto sobre el valor agregado de la economía durante la construcción, aun asumiendo un crecimiento moderado en el escenario de la economía nacional. Esto tomaba en cuenta que el programa de construcción alcanzaba su pico alrededor del cuarto o quinto año y luego un descenso hasta el final de la obra. Ese escenario es el mismo de la Propuesta de la ACP.

Una explicación cualitativa es que se asume (y la evidencia tiende a apoyar esta asunción) que la estructura industrial de la economía nacional no cambiará porque nadie estaría dispuesto a invertir en aumentar la capacidad de la planta para satisfacer una demanda temporal.

Se va a producir un aumento en el crecimiento de la población en la Región Metropolitana, si la construcción del tercer juego de esclusas es aprobada, de personas que vendrán del área rural con la esperanza de conseguir un empleo y hasta trabajadores de afuera. La gran mayoría no va a conseguir empleo.

Un aumento de población en la Región Metropolitana tendrá un efecto directo en:

- Los servicios públicos.
- La estructura laboral, particularmente en las ciudades de Panamá y Colón.
- La administración de justicia y seguridad pública.
- Los niveles de pobreza urbana
- El número de barriadas espontáneas
- La presión sobre los predios privados y nacionales des- ocupados. Las áreas que estarán bajo mayor presión serán en la provincia de Panamá, Arraiján, La Chorrera y Panamá y en la provincia de Colón, Chagres, Donoso, Colón y a lo largo de la carretera transístmica.
- El desempleo y el mercado informal de trabajo.

Un serio problema se va a presentar cuando la actividad de la construcción empiece a decrecer porque el número de personas que estarán trabajando en forma permanente durante la fase de funcionamiento será mínimo.

En el documento proporcionado por Enrique Illueca, tantas veces mencionado, se dice lo siguiente: "No existen estudios de cómo va a impactar a la población esta obra, en la escasez de los recursos existentes en el país, los materiales, servicios, el transporte rutinario..."

Una carga financiera y un riesgo financiero compartido

Los canales naturales o artificiales que sirven a la comunidad internacional están regidos por el derecho internacional. Deben estar abiertos a las naves de todo el mundo bajo un régimen estricto de no discriminación, las tarifas de peajes y otros servicios a la navegación deben ser justos, equitativos y razonables y lo mismo se aplica a los reglamentos de tránsito.

Con esas restricciones el Canal de Panamá se convierte en infraestructura de transporte y de comercio para muchos países.

Cuando a fines de la década de 1980 nuestro país invocó una cláusula del Tratado del Canal de Panamá y le solicitó a Estados Unidos que juntos estudiaran la viabilidad de un canal a nivel del mar o un juego adicional de esclusas al Canal existente, Estados Unidos puso como condición que participara Japón, el segundo mayor usuario del Canal. La idea era que si se decidía por alguna de las alternativas Japón debía aportar una tercera parte. La contribución de Panamá estaba representada por su posición geográfica, la infraestructura existente y recursos naturales que pondría a disposición de la alternativa elegida.

Japón aceptó a pesar de que sabía que al medio día del 31 de diciembre de 1999, Estados Unidos debía transferir el Canal a Panamá, sin costo alguno y libre de deudas. Japón no condicionó su participación y tampoco lo hizo Estados Unidos. Lo que les

interesaba era contar con un Canal con suficiente capacidad para atender las necesidades de su comercio y transporte internacional.

Hoy día, la República Popular China y la Unión Europea han aumentado su dependencia del Canal. La entrada de Europa al Pacífico es el Canal de Panamá.

Los tres países han expresado su interés en que se construya el tercer juego de esclusas y la Comunidad Europea financió en 1997 el *Estudio de proyecciones de tránsito*. Entonces, ¿no sería lógico que ellos aportaran los recursos financieros, sin poner condiciones que lesionaran nuestra soberanía o el derecho de administrar el Canal? Los tres y los miembros de la Unión Europea están protegidos por el derecho internacional y el Tratado de Neutralidad Permanente y de Funcionamiento del Canal. Las condiciones serían, por ejemplo, que sus dineros se utilicen con preferencia para la compra de equipos, maquinarias, mercancías y la contratación de servicios en su país y la de ejercer fiscalización en el uso que se le da a sus aportes.

Del documento que obtuvo Enrique Illueca copio lo siguiente:

"¿Por qué Panamá debe embarcarse sola y siendo un país pobre, financiando esta magna obra a base de aumentos de peajes (que en todo caso ese dinero debiese ir a las arcas del Estado panameño para beneficio social de los panameños)?"

"¿Cómo es posible que Panamá se meta a financiar sola, en beneficio principal de los países con mucho dinero y con un gran poderío militar como Estados Unidos, China y Japón y otros usuarios significativamente importantes, quiénes se van a beneficiar directamente sin poner un solo centavo, sin arriesgar nada...?"

No nos podemos equivocar

Este trabajo lo hemos hecho con toda responsabilidad haciendo un esfuerzo por ir a otras fuentes cuando no se tenía acceso a las originales, lo hemos hecho exponiéndonos a improperios por parte de algunos técnicos de la ACP quienes, por esa condición, creen que tienen el monopolio de la verdad y el derecho a hacer acusaciones falsas. Hemos aceptado todo lo anterior porque todos los que sabemos y podemos debemos aportar nuestra contribución, lo que está en juego es demasiado peligroso y en la decisión, en la que participaremos todos nosotros, no tenemos el derecho a equivocarnos.

Bibliografía

- The Canal Zone Government, *The Third Set of Locks*, 1941.
- Nathan Associates _ Intercarib, *Financial Scheme, Financial Analisis, and Management Arrangements Component Study*, 1993.
- WEFFA, *Approach and Key Assumptions en Commodity and Traffic Projections*, 1993.
- Nathan Associates-Intercarib, *Revenue Forecasts and Toll Policy Issues*, 1993.

- Yachiyo Engineering Co. as adjusted by Stone and Webster, *Third Set of Locks Project Costs*, 1993.
- Comisión de Estudios de las Alternativas al Canal de Panamá, *Informe final*, 1993.
- ACP, *Plan Maestro del Canal de Panamá*, abril 2006.
- INDESA, *Impacto económico del Canal de Panamá en el ámbito nacional*, junio 2005.
- Global Insight, 2005, *Panama Canal Expansion a Question of Funding*.
- ACP/Expert Technical Committee, *Development and implementation of a risk model and contingency estimation for the Panama Canal Expansion Program*, marzo 2006.
- ACP, *Desarrollo de un modelo financiero para determinar la factibilidad del Programa de Ampliación del Canal de Panamá*, 2006.
- Intracorp Estrategias Empresariales, S. A., *Estudio de impacto económico del Canal en el ámbito nacional*, abril 2006.
- ACP, *Costos y cronograma para el diseño conceptual de las esclusas post-Panamax, Resumen ejecutivo*, febrero 2006.
- ACP, *Análisis técnico de los cauces de navegación post-Panamax propuesto del Canal de Panamá*, marzo 2006.
- Sabonge, Rodolfo, 2006, *La capacidad de pago del Canal de Panamá*.
- Illueca, Jorge, Enrique Illueca, Julio Manduley y George Richa, *Informe al país. Acerca de nuestro Canal y nuestro megapuerto*, marzo de 2006.

Notas

*Este es un documento dinámico que el autor ha venido modificando, corrigiendo y enriqueciendo con los valiosos aportes de otros panameños con quienes tiene una deuda de gratitud.

**Licenciado en Administración y Comercio, ex-Administrador encargado de la Comisión del Canal de Panamá.