

# **Ampliación del Canal: Apertura de oportunidades y retos**

*Por Sigeily Fanovich*

**Resumen.** *El 22 de octubre de 2006, los panameños dijeron Sí a la Ampliación del Canal de Panamá, la cual fue presentada por el Presidente Torrijos en abril, en un ambiente de muchas expectativas. La duración de la construcción del tercer juego de esclusas se estimó en 8 años, y se financiará con fondos provenientes de los peajes. Un proyecto de esta magnitud atraería inversiones que generarían empleo para muchos panameños.*

*Luego del éxito del Referéndum, se abre un período en el cual el Gobierno Nacional debe lograr que el proyecto efectivamente tenga un impacto positivo en la calidad de vida de los panameños y que las ganancias del Canal de Panamá sean un agente que ayude a disminuir la brecha social en un país con sólo 3 millones de habitantes pero con 40% de pobres.*

**Abstract.** *On October 22, 2006, Panamanians said “yes” to the Panama Canal Expansion, which was presented by President Torrijos in April, in an atmosphere full with expectations. The duration of the construction of the third set of locks was estimated in 8 years, it would finance with originating bottoms of the tolls . A project of this magnitude would attract investments that would generate employment for many Panamanians.*

*After the success of the Referendum, a period is opened in which the National Government must achieve positive impacts in the quality of life of the Panamanians from the project itself, and make the gains of the Panama Canal an agent to diminish the social breach in a country, just by 3 million inhabitants but 40% poor.*

El Canal de Panamá representa muchas cosas de diversa índole para los panameños. Para algunos, representa el último bastión de la independencia de la República que no fue perfeccionada sino hasta el 31 de diciembre de 1999, luego de la entrega de la administración y retirada definitiva de las bases militares de los EEUU de nuestro país, en cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter firmados en 1977.

Para otros, la gran obra de ingeniería que une dos océanos, poniendo al servicio del comercio mundial la posición estratégica de nuestro pequeño país. Por supuesto, el Canal de Panamá ha estado ligado a la historia republicana desde el primer momento, despertando sentimientos de todo tipo y siendo el objeto de luchas reivindicativas por la soberanía durante los primeros 70 años de vida independiente.

Lo cierto es que el Canal de Panamá constituye uno de los principales rubros de ingresos en la economía panameña, desde el año 2000. Por ello, al saberse que su capacidad se vería topada antes de 10 años, el Gobierno Nacional decidió ampliarlo. Sin embargo, en virtud del artículo 325 de la Constitución Política, toda decisión con respecto a la ampliación de la ruta interoceánica debía ser sometida a referéndum nacional.

En abril de 2006, el Presidente Torrijos formalizó la propuesta para la Ampliación del Canal de Panamá, a través de la construcción de un tercer juego de esclusas.<sup>1</sup>

El liderazgo de la promoción fue asumido, básicamente, por la Autoridad del Canal de Panamá que durante los siguientes 6 meses (mayo-octubre) se encargó de informar a la ciudadanía con relación a los beneficios.

Se anunció que la construcción iniciaría en el 2007 y tiene programado concluir en el año 2014, para abrir su operación en el 2015. A un costo aproximado de más de 5 mil millones de dólares.<sup>2</sup>

Esta propuesta se lanzó en un contexto político singular. Durante casi todo el año 2005, el Gobierno Nacional se ocupó de la Reforma de la Ley de Seguridad Social. La Ley fue sancionada en julio de 2005, sin embargo, fue suspendida debido a un inmenso rechazo de la mayoría de la opinión pública, en especial los grupos de trabajadores, sindicatos, asociaciones gremiales, principalmente. FRENADASSO, el frente conformado para oponerse a la propuesta del gobierno sobre la Reforma de la Seguridad Social volvió a tomar fuerza y bajo el claro liderazgo de Genaro López y Saúl Méndez de SUNTRACS y Andrés Rodríguez,

1. La propuesta de ampliación del Canal de Panamá ha estado presente en el debate político desde el gobierno de Mireya Moscoso. En su momento, recibió fuerte oposición por parte de los campesinos que habitan en el área de la Cuenca del Canal, quienes alegaban que la ampliación del Canal requeriría la construcción de embalses con lo cual serían inundadas las tierras donde ellos habitan y cultivan. Con el proyecto presentado en el 2006 se aseguró que no se construirían embalses.

2. Autoridad del Canal de Panamá. Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá. 2006. Pág. 10. <http://www.pancanal.com/esp/plan/documentos/propuesta/acp-propuesta-de-ampliacion.pdf>

dirigente de los Profesores, dirigieron la oposición a la propuesta gubernamental. Hubo la necesidad de convocar a un Diálogo para la Reforma de la Seguridad Social, contando con el apoyo del PNUD como facilitador, para luego de 5 meses, se pudiera sacar una nueva propuesta que fue aprobada finalmente con un Sistema de Seguridad Social Mixto.<sup>3</sup>

A pesar que el año 2005 fue bastante complicado políticamente, el Gobierno pudo ganar el capital político perdido hacia el final del año.

En los primeros dos meses del año 2006, el Ejecutivo fue autorizado para legislar conforme el artículo 159 de la Constitución y se aprobaron vía Decreto Ley varias reformas institucionales. Se crearon 3 instituciones, la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, la Empresa Estatal de Generación Eléctrica y la Autoridad de Recursos Acuáticos. Se reformaron 7 instituciones, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Obras Públicas, el IFARHU, se transformó el INAFORP en INADEH. La CLICAC es sustituida por la Autoridad de Protección del Consumidor y Defensa de la Competencia; el Ente Regulador de los Servicios Públicos es sustituido por la Autoridad Nacional de Servicios Públicos, el Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV) se crea para unificar los canales de TV y radio estatales y expande cobertura a todo el país.

A través del primer Decreto Ley de este grupo, se creó un fondo para financiar proyectos de Desarrollo Comunitario, PRODEC. Este fondo se abrió con 50 millones provenientes de los excedentes del Canal de Panamá. Las obras que se financian con este fondo, se deciden a través de un ejercicio de participación ciudadana donde el Presidente se moviliza hacia las comunidades y en una asamblea comunitaria los actores más representativos son escuchados por el mandatario y fijan ellos mismos sus prioridades.

A la hora de proponer la Ampliación del Canal, esta vez, el Gobierno hizo las cosas distintas y para evitar que le sucediera lo mismo que con la Reforma de la Ley de Seguridad Social, emprendió un período de consultas previo a la presentación del proyecto de ley en la Asamblea. El mismo Presidente Torrijos invitó a los principales líderes políticos del país: ex Presidentes de la República, Presidentes de los partidos de oposición a la Presidencia de la República, líderes religiosos y estudiantiles, para presentarles la propuesta al más alto nivel.

---

3. El nuevo sistema está plasmado en la Ley 51 de 2005.

Desde esa fecha, se inició el debate en la ciudadanía. El primero en posicionarse en contra fue el Ex Presidente Jorge Illueca, quien basaba su argumento en que no era necesario endeudar al país en proyecto de tal magnitud cuando ese dinero podía ser utilizado para invertir en infraestructura y otros temas prioritarios en la agenda nacional.

Durante los meses posteriores, mayo y julio, la sociedad panameña debatió el tema ampliamente. Los que estaban en desacuerdo con el proyecto no demoraron en pronunciarse, el Partido del Pueblo<sup>4</sup> señaló que recomendaría el voto negativo si el Gobierno no aprobaba un plan de inversiones sociales. A los pocos días, FRENADESSO, Unión Nacional por el No (UNNO)<sup>5</sup> y Fuerza Política Alternativa<sup>6</sup> deciden promover el voto negativo también. Los argumentos en contra se referían a dudas sobre el manejo transparente de los ingresos del Canal, en la falta de información sobre el proyecto y además de que no era necesario incurrir en un gasto tan alto cuando había otras prioridades sociales aún sin resolver en el país.

Entre quienes se posicionaron a favor del proyecto, se encuentran la APEDE, Cámara Marítima de Panamá, Sindicato de Industriales de Panamá, CAPAC, Cámara de Comercio e Industrias, SPIA, CONEP. El argumento a favor se centró en un mensaje positivo de crecimiento económico y aumento de empleos que promete un proyecto de la magnitud de la Ampliación del Canal, con una duración de 8 años. Además el Gobierno se comprometió a brindar capacitación a los panameños para que estuvieran en condiciones de acceder a esos empleos, a través de INADEH fijando una meta de 200, 000 capacitaciones en el año 2007.<sup>7</sup>

En julio, la APEDE se sumó al clamor de un plan de Desarrollo Nacional como complemento importante de la propuesta de Ampliación del Canal, y aunque el Ejecutivo al principio señaló que ese plan sería anunciado con posterioridad al Referéndum, finalmente el 16 de agosto el Presidente Torrijos extendió una invitación a sectores representativos de la sociedad panameña para diseñar en conjunto un plan integral para lograr objetivos y diseñar un conjunto de acciones que superaran los períodos de gobierno y se nombró al PNUD como facilitador.

---

4. El Partido del Pueblo es un grupo que anteriormente fue partido político pero no es un partido legalmente constituido ni en formación.

5. Dirigido por Humberto Ricord, jurista.

6. Dirigido por Olmedo Beluche, sociólogo.

7. Se capacitan en soldadura, construcción, electricidad, inglés, entre otros.

Para los meses de agosto y septiembre, fueron creciendo el número de personas que apoyaban el proyecto y asimismo, se fueron aminorando las voces que lo adversaban.

Al mes de julio se habían inscrito sólo 6 grupos que promovían el NO. En agosto se conformó la Fundación por Panamá<sup>8</sup> la cual invirtió en promoción a favor del Sí a la Ampliación del Canal a través de publicidad en televisión, radio, canciones interpretadas por famosos artistas panameños, conciertos, etc. lo cual fue agente catalizador para que surgieran otros grupos que apoyaban el proyecto. Luego de este grupo, con una velocidad acelerada se inscribieron más de 200 de grupos. Los grupos que apoyaron el proyecto se caracterizaron por contar entre sus miembros con figuras destacadas de la sociedad, televisión y el deporte que acudían al Tribunal Electoral junto con sus colectivos.

Al 15 de septiembre, se habían constituido 333 grupos de apoyo al Sí y al NO, de los cuales 267 eran a favor y 66 en contra.<sup>9</sup>

## **Resultados**

A nivel nacional, los resultados de la votación arrojaron a un Sí vencedor con un 76.3% frente a un derrotado No, con un 21.8%

La votación se desarrolló en entera calma, de hecho, la nota llamativa fue el abstencionismo masivo. De un universo electoral compuesto por 2,132,842 electores, únicamente acudieron a votar 924,029. Lo cual representa un 43.3% de este universo.

Electores que no votaron		
M	F	Total
619,219	590,319	1,209,538

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

A pesar de que se incorporaron 140 mil nuevos electores en este año, 271, 745 electores entre 18 y 25 años no acudieron a la votación.

En la mayoría de las provincias, la participación electoral se fijó entre un 30% y un 50%. Únicamente en la provincia de Los Santos, la participación electoral alcanzó un 50.4%.

8. Liderado por Felipe Ariel Rodríguez, empresario.

9. Diario La Prensa. Edición del Sábado 16 de septiembre de 2006. [www.prensa.com](http://www.prensa.com)

Según los adversarios del proyecto, la baja participación electoral era indicativo de una desaprobación generalizada de la ciudadanía, por otro lado, impugnaron los resultados que daban el favor al Sí por señalar que al no haber alcanzado más del 50% de la concurrencia electoral, los resultados eran ilegítimos.

No obstante, quienes esgrimieron estos argumentos incurrieron en un error, porque comparaban por un lado la participación electoral de esta consulta con las de Elecciones Generales anteriores, cuando es por todos sabido, que no todas las elecciones son de igual importancia para el ciudadano. Que la doctrina ha clasificado las elecciones como “de primer orden” y elecciones de “segundo orden”, lo cual se refiere precisamente a que en las primeras, entre las cuales se encuentran elecciones tanto de tipo presidenciales o parlamentarias en las cuales existen candidatos que movilizan a los electores con sus propuestas e incluso físicamente, llevándolos a votar. A diferencia de las de segundo orden, que son elecciones locales, regionales o donde se consultan otros temas, en las cuales es normal que el nivel de participación no sea tan alto como en las primeras. (Vallés, 2006:331) Más en el caso panameño, donde en un mismo día se eligen 4 tipos de autoridades de elección popular: Representante de Corregimiento, Alcalde, Diputados y Presidente de la República.

En todo caso, si se va a comparar, debemos compararlas con elecciones del mismo tipo y cada una en su contexto particular.<sup>10</sup>

Desde hacía un mes antes del 22 de octubre, se observaba sostenidamente cómo el Sí iba tomando fuerza e incluso crecientemente, entre la Opinión Popular hasta llegar a un 60% en septiembre. Esto pudo haber tenido un efecto desmovilizador de los electores, quienes estaban a favor, sentían su opción ganadora con o sin su voto y quienes estaban en contra, sentían que su voto no era capaz de modificar los resultados previstos, por lo que decidieron no asistir a la votación.

Otra de las razones podría ser que los electores de las otras provincias, distintas de las ciudades canaleras, Panamá y Colón no sentían que una Ampliación del Canal les afectaba ni a favor ni en contra, toda vez que no era parte de su realidad.

---

10. En el Referéndum del 1992, el porcentaje de abstencionismo fue de 59.9%; en 1998 fue de 34.6%. Hay que recordar que el Referéndum de 1998, fue casi una elección presidencial pues una de las propuestas (la más importante) era la introducción de la Reelección Presidencial. De haber resultado ganador el Sí, Ernesto Pérez Balladares quedaba facultado para competir a por la Reelección al cargo de Presidente de la República en las Elecciones Generales de 1999.

Aparte, los partidos políticos no tuvieron un rol activo ni en el debate ni en la convocatoria a la votación, pues la mayoría de los líderes de partidos políticos se fueron posicionando a favor de la propuesta del Gobierno, lo cual dispuso el ambiente de competencia que moviliza a los electores.

2006	Sí	No	Indecisos
Mayo	57.3%	27.2%	15.5%
Junio	57.9%	19.8%	22.3%
Agosto	54.4%	17.1%	28.5%
Septiembre	63.9%	24.8%	11.3%
Octubre	79%	21%	s.d.

Fuente: Sondeos de Dichter & Neira Latin Research Network, publicados en Diario La Prensa.

Este cuadro nos muestra cómo la opinión pública se mantuvo desde el primer momento apoyando al Sí, con más del 50% y creciendo sostenidamente cada mes, salvo el mes de agosto donde pierde 3 puntos porcentuales, pero se recupera en los meses de septiembre y octubre. El grupo de los indecisos aumenta en el mes de junio, cuando los opositores se pronunciaron en contra de la propuesta pero una vez, se intensifica la campaña publicitaria del Sí y se inscriben los grupos a favor masivamente, tiene un impacto también la opinión pública que se traslada hacia el voto favorable.

### **Perspectivas futuras**

Luego del 22 de octubre, se abrió una nueva etapa para el país y en concreto, para el Gobierno de Martín Torrijos.

Lamentablemente, la victoria del Sí fue empañada por las muertes de panameños. Justo al día siguiente, un autobús se incendió en el Corredor Sur y en este accidente murieron 18 personas, incluidas mujeres y niños, lo cual puso sobre la mesa el tema de la urgente reforma al Sistema de Transporte Urbano en la Ciudad de Panamá.

Por otro lado, los días subsiguientes continuaban las muertes en la Caja de Seguro Social aún sin establecerse la razón, más bien en un clima de muchas especulaciones. Sin embargo, no demoró mucho en declararse

que las muertes habían sido causadas por el químico *dietilenglicol* que se encontraba en jarabes fabricados en laboratorios de la Caja de Seguro Social. A pesar de que se está siguiendo el trámite legal y administrativo para darle curso a la investigación penal, no podemos negar que el ambiente político se vio afectado por esta difícil coyuntura y aunque no influyó en el voto de los ciudadanos, está pendiente de resolverse.

Ahora, que el Gobierno de Torrijos que ha asumido la Ampliación del Canal, como su proyecto principal debe procurar varias cosas, primero el éxito de la Concertación Nacional para el Desarrollo y segundo, que la bonanza económica que se espera sea compartida por la mayoría de los panameños, mejorando la calidad de vida.

La Concertación Nacional para el Desarrollo es la invitación que hace el Presidente a todos los sectores de la sociedad para diseñar un plan con objetivos más allá de visiones políticas sino con visión de país. A parte de ser un compromiso político asumido por Torrijos, antes del Referéndum, es una tarea pendiente que, de ser llevada a cabo exitosamente, elevaría a Torrijos a la condición de Estadista. Es importante la invitación, pero aún más importante es la consecución de los objetivos planteados, que el Gobierno asuma con seriedad y que los sectores sientan esa importancia es vital.

Que este proyecto tenga impacto no sólo en algunos panameños, que por lo general son los mismos y lo han sido históricamente, sino que tenga impacto en la calidad de vida de otros que incluso viven alejados del Canal. Que podamos reducir la brecha social que existe entre los dos *Panamás* de hoy, el Panamá del crecimiento económico, del *boom* de la construcción, de la floreciente industria inmobiliaria y por otro lado el Panamá rural, donde los niños aún mueren de hambre y donde no hay acceso a los servicios básicos como luz eléctrica, agua potable y educación, incluyendo el marco para establecer políticas públicas que se centren en disminuir la desigualdad económica, social, de género, entre muchas otras, manteniendo a los pobres en la agenda nacional.

Aparte de los temas como infraestructura, educación, agua potable y salud, este Diálogo debe dejar sentadas las bases para fortalecer las instituciones del sistema político, sobre todo, los partidos políticos y mecanismos para aumentar el capital social entre los panameños.

Con esta responsabilidad se abren perspectivas positivas en lo económico pero asimismo, retos en lo social, pues el pueblo panameño



está a la expectativa de que la Ampliación del Canal traiga consigo mejores días para todos y todas.

### **Bibliografía**

Autoridad del Canal de Panamá. Propuesta para la Construcción del Tercer Juego de Esclusas. Panamá, 2006.

Vallés, Josep. Ciencia Política. Una introducción. Editorial Ariel, Barcelona, España, 2006.