

# El contexto diplomático entre China y Panamá y sus acuerdos

Luis Carlos Herrera  
Markelda Montenegro  
Virginia Torres-Lista

## RESUMEN

En 2017, el presidente panameño, Juan Carlos Varela, estableció vínculos oficiales con la República Popular China (PRC), profundizando dicha diplomacia sin revelar por qué, exactamente, su gobierno había roto sus relaciones de larga data con la República de China (Taiwán) a favor de aquellos con la República Popular China, qué compromisos había hecho su gobierno con la República Popular China y cómo planeaba manejar los intereses estratégicos de la República Popular China.

Sin embargo, los objetivos de China son claros. Beijing conoce el valor estratégico de las relaciones con Panamá, particularmente a través de su Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) multimillonaria. La parte panameña, en tanto, negoció apresuradamente en un proceso sin consulta, dejando a su país en una estacada. En consecuencia, los panameños ahora deben hacer el trabajo: evaluar los acuerdos entre Panamá y la República Popular China, involucrar a todos los sectores relevantes y avanzar de acuerdo con los mejores intereses del país.

Este estudio analiza la diplomacia china con un enfoque en América Latina, así como el contenido de los 47 acuerdos de la República Popular China con Panamá, ofreciendo en última instancia un camino a seguir para Panamá.

## I. INTRODUCCIÓN

La apertura de las relaciones Panamá-República Popular China estuvo marcada por diferentes eventos promocionales políticos, académicos y culturales que, de paso, exponen la naturaleza contradictoria de la relación. El presidente chino y el secretario general del Partido Comunista Chino (PCCh), Xi Jinping, se embarcaron en una visita de alto perfil a Panamá, enfatizando en numerosos eventos públicos las oportunidades comerciales de la relación. Poco tiempo después, estalló un debate público sobre la ubicación propuesta de la embajada china en las orillas del Canal de Panamá; El descontento ciudadano finalmente obligó a la embajada a cambiar de ubicación. Esta brecha, entre el oportunismo político y económico y las percepciones ciudadanas, ilustra los desafíos que enfrentan los panameños que busca asegurar que las relaciones con la República Popular China sean de interés nacional.

El 25 de octubre de 2017, el primer embajador de China en Panamá, Wei Qiang, dijo a los periodistas reunidos en la recepción en su honor que Panamá, con su posición ventajosa como un “centro” comercial global en logística, finanzas, transporte marítimo y viajes aéreos, era un socio natural para la República Popular China en la implementación del BRI. El Embajador Wei reiteró el valor estratégico de Panamá en el panel del 7 de mayo de 2018 sobre “Las nuevas relaciones diplomáticas y económicas entre la República de Panamá y la República Popular China”, realizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación de expertos, incluidos representantes de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres. El embajador expresó que el interés de su país es promover el beneficio mutuo y la cooperación, siendo Panamá también una peculiar posición estratégica como punto de entrada regional para China (Rodríguez P, 2018).

El 11 de octubre de 2018, en el Think Tanks and Media Fórum en la sede del Parlato en Panamá, la Viceministra de Relaciones Exteriores de Panamá, Nicole Wong, señaló que “[l]a establecimiento de relaciones diplomáticas entre Panamá y la República Popular China ha sido una de los logros más importantes en política exterior. . . Fue una decisión estratégica y exitosa pensando en el mejor interés de ambos países”, ofreciendo además doce pilares específicos para la cooperación (MINREX, 2018). En materia económica y comercial los pilares incorporan elementos que incluyen el aumento de turistas, el fortalecimiento de la marina mercante panameña, la maximización del valor del Canal de Panamá, la promoción de la conectividad aérea panameña, el aumento de las exportaciones panameñas a China y la promoción de Panamá como centro financiero (MINREX, 2018).

Li Biwei, vicepresidente de la Asociación de Diplomacia Pública de la República Popular China, también habló en el Foro y destacó la importancia de basar las relaciones entre la República Popular China y América Latina en la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo común, con Panamá como cabeza de puente entre los dos.

Los representantes chinos dejaron en claro sus intereses estratégicos, como se resume en la Iniciativa de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI, en la que Panamá es un puerto de entrada propuesto. En consecuencia, los panameños deben revisar aspectos de la “diplomacia del dólar” (política exterior basada en el uso del poder económico), la diplomacia cambiante de la República Popular China y el contexto internacional.

## II. CONTEXTO DE LA DIPLOMACIA DEL DÓLAR EN PANAMÁ

Bajo el presidente William Taft, los Estados Unidos de principios del siglo XX adoptaron la ‘diplomacia del dólar’, buscando el dominio de Estados Unidos mediante el uso estratégico de su poder económico, que Taft quizás personificó mejor al proclamar su preferencia por “dólares en lugar de balas” (Lagos Suarez, 2020)

Sin embargo, fue el presidente Theodore Roosevelt quien acuñó el término, reemplazando efectivamente la diplomacia tradicional de las cañoneras estadounidenses por la del dólar, del comercio y la política globalizados, en América Latina.

En Panamá, Estados Unidos utilizó la diplomacia del dólar después de la ocupación y construcción estadounidense del Canal de Panamá. Washington también trató de usarlo en otras partes de la región, a saber, en Honduras y Nicaragua, donde se realizaron importantes inversiones de capital y préstamos para proteger los intereses estadounidenses y mantener la estabilidad económica y política. En la actualidad, los países desarrollados continúan utilizando la diplomacia del dólar como un medio engañoso de coerción y dominación.

La diplomacia del dólar y la historia de Panamá están entrelazadas. En 1903, Panamá logra su independencia y al año siguiente, la Asamblea Nacional de Panamá, aprobó la Ley 84 de 28 de junio de 1904 que regulaba la moneda. En esta Ley, se autoriza al Órgano Ejecutivo de Panamá para firmar una Convención con Estados Unidos, con base a los requisitos que ella establecía. Bajo estos compromisos legales, Panamá y los Estados Unidos, firmaron el 13 de noviembre de 1904, el acuerdo para hacer del dólar estadounidense su moneda de curso legal. Por un lado Estados Unidos, acepta mantener la paridad de la moneda panameña con el patrón oro del dólar estadounidense, mientras que por su parte, la República de Panamá, debía mantener un depósito en un banco norteamericano que comprendiera el 15 por ciento del valor nominal de cada acuñación de balboas, la moneda local. (Torres, 2014). Como consecuencia de este acuerdo con Estados Unidos, Panamá ha vivido sin un banco central, pero aun así ha establecido un entorno macroeconómico estable y exitoso. Tiene el dólar estadounidense como moneda y un sistema bancario fuerte, lo que hace que los vínculos económicos y las inversiones sean bastante tentadores. Panamá, sin embargo, debe permanecer cauteloso ante un retorno a la diplomacia depredadora del dólar.

## III. EL CAMBIO DIPLOMÁTICO. PODER BLANDO O SOFT POWER CHINO

La diplomacia del poder blando abarca la política, la cultura, la economía, el intercambio cultural y se ve reforzada por la diáspora china, cuyo fortalecimiento de los lazos culturales y económicos se ve reforzado por la política del gobierno chino. Pekín combinó el poder blando, influyendo en el comportamiento de otros a través de estos reinos, con el pensamiento estratégico del agente de Sun Tzu para proyectar una imagen positiva de la política exterior china y finalmente obligar al enemigo a rendirse sin derramamiento de sangre.

En 2004, Hu Jintao asumió el poder en China, poco después de introducir el poder blando en el discurso de la República Popular China y, de hecho, equiparar su importancia a la del poder económico y militar. Los diplomáticos chinos adoptaron este cambio, protegiendo una imagen atractiva y amigable para el mundo para desarmar los temores de la depredación y el dominio de la República Popular China.

La política de la ‘sociedad armoniosa’ de China, ahora aplicada internacionalmente como la política del ‘mundo armonioso’, se basa en la doctrina confuciana y consta de cinco elementos: (1) una estrategia de beneficio mutuo, (2) desarrollo pacífico, (3) respeto por diversidad, (4) cooperación y coordinación, y (5) convivencia pacífica. Académicos y especialistas chinos apoyados por Hu desarrollaron la teoría del ‘ascenso’ o ‘desarrollo pacífico’, que representa a China como una potencia emergente no amenazante que busca no

desafiar el status quo, sino construir un 'mundo armonioso' en el que su el desarrollo está vinculado por oportunidades beneficiosas para todos (Miranda Z, 2016). Esta imagen busca eliminar el miedo y promover objetivos políticos.

Además, la cultura china es antigua, compleja y cautivadora, y su promoción se ha convertido en una herramienta fundamental de poder blando. Un ejemplo es el idioma, difundido a través de los Institutos Confucio, cuyo objetivo es promover el idioma mandarín, la cultura china y la facilitación de intercambios culturales.

#### IV. ESTABLECIENDO LA AGENDA PARA EL CAMBIO DIPLOMÁTICO DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

En 2008, la República Popular China publicó su primer documento que describe la política china hacia América Latina y el Caribe (ALC), estableciendo el objetivo de establecer una asociación China-ALC de cooperación integral basada en la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo conjunto.

El 17 de julio de 2014, en Brasilia, durante la reunión de líderes chino-latinoamericanos y caribeños, con la asistencia del Presidente de China Xi Jinping, se adopta una Declaración Conjunta, que anuncia el establecimiento de un Foro entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC), y la decisión de celebrar la primera reunión ministerial del FCC en Beijing. Este Foro se ha proporcionado una nueva plataforma de cooperación, permitiendo que se inicie una nueva fase de la cooperación conjunta y bilateral, que se desarrolle en paralelo y se apoye mutuamente. Desde 2013, los líderes chinos también han propuesto importantes iniciativas y medidas para fortalecer las relaciones y la cooperación en diversas áreas con ALC. Entre el 8 y el 9 de enero de 2015, se realizó en Beijing la Primera Reunión Ministerial, que da inicio al lanzamiento oficial de este foro.

El Foro China-CELAC (FCC), de 2018 produjo tres documentos clave: la Declaración de Santiago, un Plan de Acción de la CELAC- China para el período 2019-2021 y una Declaración Especial sobre la BRI. Estos documentos, definen las estrategias de cooperación China-CELAC en términos de formas de pragmatismo y espíritu de apertura e inclusión (China CELAC Fórum, 2018).

El plan incluye ocho áreas, en las que se han definido las relaciones entre la República Popular China y Panamá. Éstos incluyen:

1. Área política, con intercambios en todos los niveles.
2. Área económico-comercial.
3. Área social.
4. Área cultural y humanística.
5. Coordinación internacional.
6. Área de la paz, la seguridad y la justicia.
7. Cooperación en conjunto.
8. Cooperación tripartita.

La agenda del Foro China-CELAC corresponde a los planes económicos nacionales quinquenales de la República Popular China, que apuntan a construir una sociedad próspera y sostenible mediante la profundización de las reformas y el lanzamiento con BRI para promover la construcción de infraestructura y la cooperación financiera en tres continentes (Europa, Asia y África). y ahora, con su compromiso con

América Latina, un cuarto.

2016 marcó el comienzo de una nueva etapa diplomática china, siendo el XIII Plan Quinquenal para ese año hasta 2020 un documento decisivo tanto para su contexto como para su contenido y expectativa para impulsar la transición de China hacia una mayor participación global. Wei Qiang, embajador de China en Panamá, aclaró este punto cuando habló de Panamá y el BRI, diciendo: “La posición geográfica excepcionalmente ventajosa de Panamá le da al país ístmico un papel extremadamente importante en el comercio internacional. China, que considera a América Latina como socio esencial en la construcción de la Franja y la Ruta, no tiene dudas sobre el potencial que tiene Panamá de convertirse en un pivote clave para la extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI a esta región. (Wei, 2019).

China está incorporando ahora lo que algunos autores identifican como diplomacia de la gran periferia; En su ajedrez político para América Latina, China sin duda está aprovechando la conectividad marítima de Panamá. (Méndez y Alden, 2019). Al examinar las experiencias de otros países en referencia a la diplomacia estratégica china, este artículo ofrecerá un camino a seguir para Panamá.

Sobre el tema de la trampa de la deuda de la BRI, la proyección de poder blando de China es clara. “No ha habido escasez de voces disidentes contra la Iniciativa en el escenario internacional: que no es más que una herramienta geopolítica para China, que bien puede crear trampas de deuda para los países involucrados”, ofreció el embajador Wei en refutación a las críticas generalizadas. ‘Son, obviamente, por una falta de comprensión objetiva y justa de la Iniciativa, malentendidos, juicios erróneos o incluso prejuicios, que nos impiden ver que la Franja y la Ruta es una iniciativa de cooperación económica, diseñada para apoyar a todos los países” (Wei, 2019).

En medio de la dura retórica de ambos lados, el artículo analiza los objetivos, estrategias, planes y agenda de China en América Latina, específicamente en referencia a Panamá. Nuestro desafío es analizar este contexto y revisar las experiencias de otras naciones para definir las prioridades panameñas en el futuro.

De hecho, buscamos combatir el desconocimiento interno generalizado de los impactos de los acuerdos de Panamá con China y, en última instancia, los debates en los que aún no se ha incluido a los panameños.

## V. UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DEL PROCESO: LOS ACUERDOS CON PANAMÁ

China, a través del BRI, busca utilizar a Panamá como una plataforma estratégica: acceder al Canal de Panamá, que actúa como puerta de entrada a América Latina. Si bien los 47 acuerdos Panamá-República Popular China firmados no son vinculantes y pueden ser modificados por el gobierno actual, creemos que cualquier reforma debe establecer mecanismos de participación pública, en gran parte porque estas decisiones afectan a los ciudadanos tanto directa como indirectamente.

Temas sensibles como agricultura, fitosanidad, energía, infraestructuras, libre comercio, medio ambiente, aduanas y asuntos marítimos, deben ser analizados de manera que se incluyan enfoques panameños con la participación de todos los sectores, contabilizando la evidencia científica para adoptar las mejores decisiones para el desarrollo sostenible del país.

En referencia a los temas marítimos, específicamente, las decisiones que involucren la administración, mantenimiento, uso, construcción, aprovechamiento, ampliación, uso de agua, desarrollo de puertos y

cualquier otra obra o construcción en las márgenes del Canal requerirán la autorización previa del Canal. Autoridad, con base en el artículo 316 de la Constitución Política de la República de Panamá (Asamblea Nacional, 2012).

Asimismo, la Asamblea Nacional de Panamá tiene facultades para aprobar o desaprobar, cualquier tratado o acuerdo internacional, según lo consagrado en el artículo 159, párrafo 2, que enumera entre sus funciones: "Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y convenciones internacionales que concluye el Órgano Ejecutivo". Hasta la fecha, solo se han presentado dos acuerdos (Asamblea Nacional, 2012).

En su sitio web, el gobierno panameño enumera la naturaleza jurídica, los temas y las fechas de los documentos firmados (<https://www.mire.gob.pa/index.php/es/acuerdos-panama-china>). Esta lista incluye los acuerdos aprobados hasta ahora y los dos que se han convertido en ley: el arrendamiento de bienes para la sede de la embajada y el transporte aéreo civil.

De acuerdo con la constitución panameña, las Convenciones y Tratados Internacionales solo pueden entrar en vigencia si cumplen con el proceso de aprobación legislativa de la Asamblea Nacional de conformidad con el artículo 159, número 2 (Asamblea Nacional, 2012). Pero las autoridades panameñas se han pronunciado sobre los acuerdos chinos firmados de manera general, para excluirlos de esta formalidad; hasta ahora, solo dos se han convertido en ley. De hecho, Panamá y China han firmado 23 Memorandos de Entendimiento (MOU) que si bien se refieren a decisiones que expresan la voluntad de ambas partes para futuras negociaciones, no son vinculantes; la mayoría se refieren a temas de Cooperación al Desarrollo o Desarrollo Humano. Otros dieciséis acuerdos, sin embargo, son pactos o negociaciones de diferentes áreas, algunos de los cuales imponen obligaciones para ambas partes. Tres protocolos establecen normativa sanitaria en materia aduanera, Canje de Notas del Consulado en Shanghái y Fondos de cooperación no reembolsables. Otro comunicado inicia formalmente el establecimiento de relaciones con China.

Los acuerdos entre la República Popular China y Panamá alcanzados en 2017-2018, los hemos dividido en 16 áreas:

1. Diplomacia.
2. La Franja y la Ruta de la Seda.
3. Marina Mercante.
4. Transporte Aéreo.
5. Cooperación para el Desarrollo Humano.
6. Cooperación para el Desarrollo.
7. Infraestructura.
8. Energía Eléctrica.
9. Económica.
10. Agrícola.
11. Fitosanitaria.
12. Bancaria.
13. Aduanas.
14. Turismo.
15. Cooperación en zonas económicas y comerciales.
16. Ciencia, Tecnología e Innovación.

**TABLA N°. 1**

Principales compromisos por área temática, adquiridos por Panamá en los Acuerdos con China.

<b>ÁREAS TEMÁTICAS</b>	<b>COMPROMISOS</b>
<b>Económico</b>	Formaliza la política de asistencia bilateral para la atracción de la inversión de China a Panamá y facilita la apertura del mercado de China para las exportaciones panameñas. Panamá y China inician estudio de factibilidad para negociar un TLC, mediante un MOU.
<b>Cooperación económica, comerciales y de inversión. Cooperación económica, comerciales y de inversión</b>	Comisión Mixta liderada por los Ministerios de Comercio de ambos países para fortalecer y promover las cooperaciones bilaterales en materia de economía, comercio e inversión. Tendrá entre sus funciones examinar el avance de los proyectos. MOU de Cooperación en comercio electrónico.
<b>Cooperación en zonas económicas y comerciales</b>	Panamá y China fortalecen las zonas económicas especiales, priorizando la cooperación en logística, almacenaje, procesamiento, manufactura, industrias, tecnología, servicios, entre otras. Establecerán un marco de cooperación económica y comercial para fortalecer el segmento de zonas económicas especiales.
<b>Banca</b>	<p>Crear una plataforma de colaboración en materia económica, comercial, de productividad, inversión y de los asuntos financieros entre China y Panamá; estableciendo un mecanismo eficaz de comunicación e intercambio de información.</p> <p>Incluye la promoción y financiación de grandes proyectos de infraestructura del gobierno de Panamá; autopistas, puentes, centrales eléctricas, aeropuertos, puerto, parques logísticos, entre otros.</p> <p>Sienta las bases para el próximo establecimiento de una sede del Banco de Desarrollo de China en Panamá.</p> <p>MOU, que formaliza el mecanismo de cooperación entre Panamá y el Banco de Importaciones y Exportaciones de China (Exim Bank). Panamá y China alentarán la inversión y fortalecimiento en los ámbitos de infraestructura, energía, logística, el sector agrícola, entre otras.</p> <p>MOU entre el Banco Nacional de Panamá y el Bank of China.</p>



ÁREAS TEMÁTICAS	COMPROMISOS
<b>Cooperación para el desarrollo</b>	<p>Acuerdo marco por el cual Panamá y China promoverán la capacidad de producción y la cooperación en áreas de interés común, especialmente: construcción y operación de infraestructura, industria de servicios, incluida la navegación de buques; Zonas industriales y de cooperación económica; fabricación; agricultura y procesamiento de alimentos; entre otros.</p> <p>Conforman un Comité Directivo liderado por el MEF, por Panamá y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), por China. Ambos países alentarán a empresas y otras organizaciones a llevar a cabo acciones y proyectos de cooperación, que se acuerden mutuamente, a través de las siguientes modalidades: inversión directa; empresas conjuntas, construcción; gestión y transferencia; contratación de proyectos; suministro de equipo; estudio conjunto; intercambio de experiencias; intercambio de tecnologías; soporte técnico; entre otros.</p> <p>Acuerdo Marco de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación entre el gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Popular China.</p>
<b>Fitosanitario</b>	<p>MOU, para facilitar el cumplimiento de las medidas fitosanitarias, según convenios firmados por ambos países en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Esto permitirá a Panamá adoptar medidas para que sus productos sean aptos para la exportación al mercado chino.</p>
<b>Energía eléctrica</b>	<p>Exim Bank otorgará financiamiento a ETESA para la compra directa o indirecta de productos y servicios Chinos para proyectos del plan energético nacional. El Banco de China apoyará proyectos de inversión del Gobierno de Panamá en materia de transmisión eléctrica, e incluye el potencial otorgamiento de facilidades a largo plazo para financiar el plan de inversiones de ETESA.</p>
<b>Agrícola</b>	<p>MOU, para el desarrollo de la agricultura y ganadería, la exportación de productos agrícolas de Panamá a China. Incluye la cooperación técnica e intercambios de experiencias sobre germoplasma, inocuidad de los alimentos de origen vegetal y animal, sistema reglamentario sanitario y fitosanitario, uso de la tierra y nutrición del suelo, irrigación de las tierras de cultivo y ahorro de agua, medio ambiente agrícola y cambio climático, nutrición animal, tecnología de diagnóstico en el sector agrícola, horticultura protegida, procesamiento y logística agrícola, y áreas relacionadas en la forma de proyectos conjuntos de investigación, orientación técnica y otras actividades que puedan aumentar la capacidad para la comercialización e investigación.</p>
<b>Turismo</b>	<p>Panamá recibe el estatus de Destino Turístico Aprobado por parte de China, lo que aumentará de manera significativa el ingreso a Panamá de turistas chinos, el mayor mercado de turismo del mundo e índice de gasto.</p>
<b>Transporte aéreo</b>	<p>Un Acuerdo que sientan las bases para el establecimiento de rutas aéreas directas. Ambas naciones podrán incluir hasta tres destinos en cada país, abriendo el espacio para el establecimiento de vuelos comerciales y/o de carga entre ambos países.</p> <p>Ambas partes, se conceden los derechos de tráfico para abrir nuevas rutas desde y hacia Panamá o a la República Popular China. Cualquier línea aérea designada podrá celebrar acuerdos de comercialización cooperativa tales como el intercambio de códigos o espacios bloqueados.</p>

ÁREAS TEMÁTICAS	COMPROMISOS
<p><b>Marina Mercante</b></p>	<p>Panamá recibe el estatus de Nación Más Favorecida, buques con registro panameño recibirán beneficios en puertos de la República Popular China. Otorga a Panamá los beneficios en tarifas portuarias y trato preferencial que hoy día reciben buques de registros internacionales, que se aplicarán a los barcos de bandera panameña que arriben a puertos en la República Popular China.</p> <p>El convenio contempla además el reconocimiento recíproco de los títulos de la gente de mar emitidos por Panamá y por China, igual que su desembarque temporal al momento de tocar puertos en China y Panamá.</p> <p>Igualmente, el convenio de cooperación cumplirá como vehículo para intercambio de información para mejorar las marinas mercantes de cada país.</p>
<p><b>Ruta de la Seda</b></p>	<p>MOU. Cooperación en el marco de la Franja Económica de la Ruta de la seda y la Iniciativa Marítima de la Ruta de la seda del siglo XXI. Panamá se adhiere a la iniciativa china de la Ruta de la Seda, potenciando su rol como “la gran conexión” con el Canal de Panamá y un posible ferrocarril hasta la frontera occidental.</p> <p>Busca el intercambio e integración de políticas de desarrollo y planificación; facilitar la conectividad a través de la construcción de infraestructura; promover el libre comercio; integración financiera; y el desarrollo de vínculos pueblo a pueblo. La iniciativa abarca rutas terrestres (la “Franja”) y rutas marítimas (la “Ruta”), con lo que se incorpora al Canal de Panamá.</p>
<p><b>Infraestructura (Comprende 3 temas relevantes)</b></p>	<p><b>Sistema de transporte ferroviario</b>                  China respalda iniciativa del sistema de transporte de pasajeros y carga Panamá– David, e inicia estudios de factibilidad. Se trata de Memorandum para establecer las condiciones de entendimiento entre la República de Panamá y la República Popular China sobre el Sistema de Transporte Ferroviario, una de las áreas prioritarias de cooperación entre ambos países, con la intención de contribuir a la integración geográfica y comercial. El actual gobierno considera que no es una prioridad.</p> <p><b>Arrendamiento de bienes inmuebles y terrenos</b>                  Convenio entre ambos gobiernos sobre el arrendamiento de bienes inmuebles y terreno para la ubicación de las respectivas misiones diplomáticas. Dicho arrendamiento será por un periodo de 70 años, a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, en vista del principio de reciprocidad. Este acuerdo sienta las bases para el establecimiento permanente de dichas misiones diplomáticas.</p> <p><b>Cooperación para para la financiación de estudios de factibilidad de proyectos ferroviarios en Panamá.</b>                  A través del Ministerio de Comercio chino se financiará el estudio de factibilidad del tren de pasajeros y carga que conecte la capital con Chiriquí, con cooperación no reembolsable para realizar los estudios de factibilidad de un sistema ferroviario en Panamá, que incluyen los análisis sobre la viabilidad, beneficios, principales parámetros técnicos, inversión estimada, factores de riesgos, y otros factores. Suspendido el Proyecto.</p>

ÁREAS TEMÁTICAS	COMPROMISOS
<b>Aduanas</b>	<p>Protocolo sobre inspección, cuarentena y requisitos sanitarios veterinarios para Cobia y Barrilete Negro, exportado de Panamá a China.</p> <p>Protocolo sobre inspección, cuarentena y requisitos sanitarios veterinarios para la exportación de carne.</p> <p>Protocolo para la exportación de piñas frescas de Panamá a China. Los 3 documentos son firmados por el MIDA de Panamá y la Administración General de Aduanas de China.</p>
<b>Cooperación para el desarrollo humano</b> (Contempla varios acuerdos)	<p><b>Seminario para Periodistas</b>            Busca fortalecer la comunicación sobre el impacto de las relaciones diplomáticas entre ambos países, así como la promoción mutua de los países, sus atractivos y cultura. Más de una veintena de periodistas se beneficiarán de un intercambio con autoridades y homólogos de la República Popular China.</p> <p><b>Cooperación Económica y Técnica</b>            La República Popular China otorga cooperación no reembolsable para la ejecución de proyectos de desarrollo enmarcados en el Plan Nacional de Cooperación – Panamá Cooper, para el desarrollo del recurso humano. A través de acuerdos, planes de trabajo y Comisiones Mixtas de trabajo se determinarán la naturaleza y detalles de los proyectos a desarrollar.</p> <p><b>Canje de Notas para la Cooperación No Reembolsable en Materia Educativa.</b>            Panamá y China concretan financiamiento del Convenio de Cooperación en materia educativa, particularmente para el fortalecimiento y desarrollo del recurso humano. La República de China fija el monto de cooperación no reembolsable mediante el cual ofrecerá oportunidades educativas como becas, seminarios y otros proyectos en materia tecnológica, de investigación y áreas que permitan a Panamá aprovechar la experiencia y altos estándares de China en educación.</p> <p><b>Fortalecimiento de la Cooperación Cultural.</b>            Acuerdo para fortalecer el intercambio cultural en áreas como la pintura, el folklore y el cine; así como el intercambio académico entre investigadores, profesores, artesanos y demás, a fin de fomentar el diálogo intelectual y cultural. Además, estimulará la cooperación entre las empresas culturales, asociaciones de industria cultural e instituciones académicas.</p> <p><b>Cooperación de Radio y Televisión</b>            Entre el Sistema Estatal de radio y televisión de la República de Panamá y la Administración Estatal de radio y televisión de la República Popular China.</p>

ÁREAS TEMÁTICAS	COMPROMISOS
Diplomática	<p><b>Establecimiento del Mecanismo de Consultas Políticas.</b> Firmado por la Vicepresidenta y Canciller, Isabel de Saint Malo de Alvarado, y el Canciller chino, Wang Yi, durante la primera visita de este diplomático chino a la República de Panamá. Es un acuerdo que institucionaliza el diálogo político entre ambas naciones, donde se abordan todos los temas de la agenda bilateral y permite avanzar en las distintas iniciativas y proyectos de la misma. El primer mecanismo de consultas políticas se desarrolló en septiembre 2017.</p> <p><b>Establecimiento del Consulado en la Ciudad de Shanghái.</b> Canje de Nota mediante, por el cual el Gobierno de la República Popular China confirma a Panamá su consentimiento para el establecimiento del Consulado de Panamá en Shanghái. En la nota se formaliza la aprobación para la apertura del primer Consulado de Panamá en Shanghái, de acuerdo a la Convención de Viena. El documento establece que China podrá abrir un Consulado en la República de Panamá.</p> <p><b>Supresión Mutua de Visas en Pasaportes Diplomáticos, Servicios Oficiales y Consulares.</b> Es un acuerdo que permite estrechar aún más relaciones bilaterales existentes entre ambos países, facilitando aún más el intercambio visitas oficiales de ambas partes.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Acuerdos Suscritos entre Panamá y China.

Se deben tomar en cuenta las recomendaciones de diversos académicos y asociaciones sectoriales panameñas. En efecto, debemos repensar cómo estos acuerdos posicionan a Panamá: ¿Queremos apoyar un programa político hegemónico como el BRI, no sea que nuestra posición geográfica y vocación de servicio al mundo se deteriore, socavando así nuestro compromiso con los valores y principios de la paz, democracia, seguridad, soberanía, solidaridad, cooperación mutua y respeto a los derechos humanos?

La política exterior panameña debe enfocarse en nuestras necesidades y realidad social. El mundo se enfrenta a los efectos de la pandemia de COVID-19, que no podemos ignorar. Debemos responder a las prioridades de las personas, especialmente las que viven en la pobreza. Como Explica el Dr. Herrera: ‘El análisis de la desigualdad no debe separarse de todas las peculiaridades y significados que se construyen en cada sociedad donde intervienen factores económicos, culturales, políticos, ciudadanía social, globalización, mercados, poder estatal y democracia’ (Herrera M, 2010).

Del total de 47 acuerdos, 30 se firmaron en 2017 y 17 en 2018. Además, el comunicado conjunto del 13 de junio de 2017 que estableció esta relación proclamó: ‘Panamá reconoce a una sola China en el mundo, ... y Panamá se compromete a dejar de tener cualquier relación o contacto oficial con Taiwán’.

Por un lado, se suscribe el 11 de diciembre de 2017, un Memorando de Entendimiento sobre BRI, que está motivado en fortalecer la cooperación bilateral para construir conjuntamente el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI mediante el fomento de lazos comerciales y económicos más estrechos.

Días después, el 17 de diciembre de 2017, se firma el Acuerdo de Cooperación Marítima, que opera en el marco del Desarrollo Conjunto de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI, donde se aborda el MOU del

BRI, una reiteración del tema que expresa el interés de China, donde se incluye: control estatal de los puertos, control del tráfico marítimo, formación y titulación de la gente de mar, promoción y facilitando el transporte marítimo para ambas partes, fomentando el apoyo mutuo ante organismos internacionales en propuestas e iniciativas que puedan ser positivas para ambos países, entre otras. Ninguno de estos ha sido debatido por el sector marítimo panameño, ni por los sindicatos y sectores afines.

Vale destacar que el MOU Marítimo que se suscribe en el 2017; al elevar el tema a Convenio, debe someterse a la Asamblea Nacional, que tiene que aprobar o desaprobar los convenios internacionales, por mandato constitucional, según el artículo 159, numeral 3. Es así, que en el año 2018 se presentaron dos convenios para cumplir la formalidad; el Convenio para establecer embajadas en ambos países, aprobado por la Asamblea Nacional de Panamá, mediante la Ley No. 22 de 20 de marzo de 2018; y el Convenio de la Ruta Marítima de la Seda, aprobado por la Ley No. 24 de 20 de marzo de 2018, pero ninguno fue sometido a consulta previa.

En relación al Convenio de Ciencia, Tecnología e Innovación, fue firmado en diciembre de 2018, incluye 14 artículos, tiene un plazo de cinco años prorrogables en la modalidad de costos compartidos. En el artículo 2, se enumeran quince áreas de cooperación, pudiendo definir otras de común acuerdo. No se ha contemplado la promoción de la investigación científica relacionada con las ciencias sociales, ciencias duras, tecnología e innovación. La mayoría de estos acuerdos se encuentran en áreas de interés chino: energía, energías renovables, recursos hídricos, logística y transporte, recursos marinos, recursos naturales, uso racional de la energía, agricultura, salud, nutrición, seguridad alimentaria, tecnología de la información y las comunicaciones.

En cuanto al Acuerdo Ambiental, firmado el 3 de diciembre de 2018, incluye 11 artículos. Su plazo es de cinco años, con posibilidad de renovación. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un tema que llama la atención es el artículo 2, párrafo 5, que indica que China ofrecerá “supervisión de la aplicación de la planificación de ecosistemas de cuencas”.

En nuestra opinión, Panamá podría beneficiarse de capacitación y formación del recurso humano, pero no necesita ser supervisado en sus funciones institucionales en temas ambientales, lo primero es que no está claramente definido, que involucra tal supervisión y como se garantiza que no sea utilizada para fines distintos; porque estamos hablando de las fuentes de agua potable y el desarrollo nacional; como son las cuencas hidrográficas, acuáticos, costeros-marinos, de agua dulce, entre otros, por lo que tiene que ser objeto de análisis desde el conocimiento científico de las ciencias naturales y sociales, de las implicaciones que tal decisión conlleva, y nuestra responsabilidad como Estado, de proteger el ambiente y los recursos naturales.

La mayoría de los acuerdos, aunque son Memorandos de Entendimiento (MoU) y no son legalmente vinculantes, son marcos de negociación que se amplían automáticamente. En consecuencia, las autoridades deben analizar cada uno, consultar a todos los sectores y tener evidencia científica, que en estos acuerdos, se garantice el interés nacional.

## CONCLUSIONES

Panamá no ha sido ajeno a la diplomacia del dólar. Desde sus primeros años de vida independiente, los países desarrollados han utilizado la diplomacia del dólar para defender sus intereses económicos y políticos en Panamá.

Al 13 de junio de 2017, Panamá ha tenido relaciones con la República Popular China y reconoció la existencia de una sola China, comprometiéndose también con el BRI. La República Popular China, en tanto, cuenta con Planes Quinquenales y una agenda estratégica en política internacional, que promueve a través de acuerdos de cooperación, incluyendo temas prioritarios para América Latina y el Caribe, a través de la plataforma CELAC.

Los temas incluidos en los acuerdos de cooperación con Panamá corresponsal con el objetivo de la República Popular China de avanzar en su avance hegemónico y estratégico en América Latina. De hecho, los 47 acuerdos firmados entre Panamá y China contemplan áreas sensibles que requieren que todos los sectores afectados por los temas sean consultados. El gobierno del presidente Laurentino Cortizo Cohen debe liderar en este frente.

Cualquier análisis, debe tener en cuenta que las prioridades han cambiado debido a los efectos de la pandemia del COVID-19, a saber, la exacerbación de la desigualdad social existente. De hecho, la cantidad de temas y áreas cubiertas en los acuerdos necesitan una consulta amplia y conocimiento previo e informado, para que las personas y los actores clave, aporten desde sus saberes para conciliar los temas de estos acuerdos, con la agenda nacional. Este es nada menos que un imperativo ético y democrático. Panamá debe fomentar la participación ciudadana, modificar estos acuerdos cuando sea necesario y orientar las conversaciones futuras pensando en el Panamá que queremos en el escenario nacional y global. ■

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. (2012). *Constitución Política de la República de Panamá. Texto Único*. Panamá: Asamblea Nacional.
- De La Muela, A. M. (1974). *Introducción al Derecho Internacional Público* (Sexta ed.). Madrid: Atlas.
- Economía, A. (22 de Enero de 2018). *Foro China Celac finaliza con plan de acción 2019-2021*. Obtenido de <https://asialink.americaeconomia.com/economia-y-negocios-macroeconomia/foro-china-celac-finaliza-con-plan-de-accion-2019-2021>
- Herrera M, L. C. (2010). Desigualdad Social: Una lectura desde la teoría de sistemas y elección racional. *Procesos Sociales.No.2. Edición de Nov. 2010. FLACSO Panamá.*, 99-114.
- Lagos Suarez, D. (23 de mayo de 2020). *La Diplomacia del Dolar y su aplicacion en America Latina y El Caribe \*. (Historia). 2001*. Obtenido de <https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA104572240&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=&p=IFME&sw=w>
- Mendez, A., & Alden, C. (2019). China in Panama: From Peripheral Diplomacy to. *Geopolitics*, 1-24. doi:10.1080/14650045.2019.1657413
- MINREX. (12 de Octubre de 2018). *Panamá y China comparten en Foro de Diplomacia Pública* . Obtenido de <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/13583-panama-y-china-comparten-en-foro-de-diplomacia-publica>
- Miranda Z, E. (17 de Mayo de 2016). *La diplomacia cultural de China: poder suave de alcance global*. Obtenido de <https://elordenmundial.com/la-diplomacia-cultural-china-poder-suave-alcance-global/>
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Writers.
- Panamá, M. (25 de MARZO de 2020). *MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PANAMÁ. ACUERDOS*. Obtenido de <http://www.mire.gob.pa>
- Rebasco Ferreira, R. (2017). *La Representación Pontificia en la Corte Española*. Madrid: Sanz y Torres SL.
- Ríos, X. (15 de Noviembre de 2015). *El XIII Plan: antecedentes, contexto, contenidos y expectativas* . Obtenido de <http://www.politica-china.org/wp-content/uploads/6sei-xulio-rios.pdf>
- Rodríguez P, M. (5 de Agosto de 2018). *China y Panamá entran en fase de negociación del TLC*. Obtenido de <https://www.laestrella.com.pa/economia/180508/fase-china-panama->
- Torres, J. A. (10 de Agosto de 2014). Refrescando la Memoria Histórica sobre la dolarización panameña. *La Estrella de Panamá.*, pág. 1 Política.
- Vilariño, E. (1987). *Curso de Derecho Diplomático y Consular.Parte General y textos codificados.-*. Madrid: Edit.Tecnos.
- Wei, Q. (25 de Abril de 2019). *La Franja y la Ruta, Un Camino por Construir entre Todos*. Obtenido de <http://pa.china-embassy.org/esp/sgxx/t1684694.htm>

## SOBRE LOS AUTORES

**Luis Carlos Herrera:** Ph.D. en Ciencias Sociales, Investigador y Profesor de Sociología en la escuela de comunicación social de la Universidad Católica Santa María La Antigua, (USMA), miembro del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI), exbecario de la SENACYT e Investigador del Centro de Investigaciones Científicas de Ciencias Sociales (CENICS). Cuenta con un sin número de publicaciones entre libros y artículos, por mencionar algunas de sus publicaciones son; Marginación socioeconómica de Panamá 1990-2010: estableciendo una línea base (2019), El Pensamiento Crítico en la Investigación Social (2019), Proceso De Integración De América Latina y El Caribe (2018), Pesos y Contrapesos Del Sistema Democrático Panameño: Un Enfoque Institucionalista (2017), La nueva agenda de derechos humanos para la igualdad y el desarrollo humano sostenible (2015), Metodología de la Investigación Social: Discusión epistemológica entre el datismo y el dadaísmo (2015), Experiencias recientes sobre transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos en el marco de una agenda de Derechos Humanos (2015), Desigualdad social: entre la desesperanza y la supervivencia. Estudio de caso de dos comunidades en Costa Rica y Panamá (2013), Políticas de control en la democracia panameña de 1994 al 2004 (2009).

**Markelda Montenegro:** Abogada, especialista en Ciencias Políticas y estudios con perspectiva de enfoque de género. Investigadora del Centro de Investigaciones Científicas de Ciencias Sociales (CENICS), cuenta con más de 40 años de experiencia en estudios de políticas públicas y enfoque de género, ocupando diversos cargos destacando la posición de Directora Nacional de la Mujer (2009.2014), con grado de Ministra, además durante el periodo 2009 al 2014 ocupó diversos cargos internacionales, por mencionar algunos; vicepresidente de la Comisión Interamericana de la Mujer de la OEA, miembro de la mesa directiva de la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL – COMMCA, dentro de sus diversas publicaciones se puede destacar, Los Derechos de las personas LGBTIQ+, agenda de género y las políticas de igualdad (2020), Factores intervinientes del femicidio en Panamá en mujeres indígenas Ngäbe Buglé y Afrodescendientes. (2019), Impacto De La Beca Universal en Retención Escolar y Cumplimiento Del Ciclo Educativo (2019), Derechos de las mujeres afrodescendientes en Panamá: una agenda pendiente (2018), importante destacar que ha recibido diversos reconocimientos por el Sistema de Naciones Unidas (ONU), por el permanente trabajo en defensa de los derechos humanos de las mujeres.

**Virginia Torres-Lista:** Ph.D. en Psiquiatría, miembro del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI) y profesora e investigadora de la Universidad Católica Santa María La Antigua, (USMA) e investigadora del Centro de Investigaciones Científicas de Ciencias Sociales (CENICS). En el 2019 obtuvo una beca de formación en ética humana, con UNESCO, para proteger los derechos de las personas más vulnerables. Cuenta con 15 años de experiencia, en el campo de la psicología a nivel clínico y en investigación. Ha realizado una carrera científica en el campo de los síntomas psicológicos y conductuales de la demencia (BPSD) y las alteraciones en las actividades de la vida diaria (DLA). Actualmente, ha estado trabajando en diferentes proyectos en el campo de las ciencias sociales, como por ejemplo: buena salud y bienestar ODS 3 (Guía psicoeducativa para niños y adolescentes: comprender el cáncer en la familia); educación de calidad ODS4 (Las claves del éxito para una educación de calidad); igualdad de género ODS5 (Desigualdad de género en la participación de las mujeres en el acceso a lo popular; Paz, justicia e instituciones fuertes ODS 16 y Alianzas para los objetivos ODS17, estas dos ODS se están estudiando para analizar el comportamiento social en COVID-19, y como las instituciones deben estar capacitadas en infraestructura, tecnologías, información y la comunicación e investigación.



**Nota:** Las opiniones vertidas en esta publicación, son de responsabilidad exclusiva del autor, y no comprometen a las entidades y organizaciones del Proyecto.

**Título del Proyecto:**

Nuevas Relaciones Diplomáticas entre Panamá y  
China: Implicaciones geopolíticas y socioeconómicas

**Código de Proyecto:**

SENACYT-FID-18-034

**Equipo de Investigadores de Panamá:**

Luis Carlos Herrera  
Markelda Montenegro  
Virginia Torres-Lista

**Equipo de Investigadores de Londres:**

Chris Alden  
Álvaro Méndez