

Implicaciones de los acuerdos entre China y Panamá

Luis Carlos Herrera
Markelda Montenegro
Virginia Torres–Lista



RESUMEN

Estudiar las implicaciones de los acuerdos bilaterales entre la República de Panamá y la República Popular China de 2017 nos permite comprender los efectos económicos y políticos de la diplomacia china en la cooperación internacional, el desarrollo económico y el “soft power” los principios de confianza y beneficio mutuo. El objetivo es teorizar los posibles riesgos de los distintos aspectos de estos acuerdos; ampliar o modificar sus términos, idealmente, si es deseable; promover la participación de todos los sectores; y recopilar evidencia científica para facilitar la evaluación de los acuerdos por parte de los tomadores de decisiones. Mantener relaciones complejas e interdependientes con diferentes esferas de poder requiere priorizar los intereses nacionales y adecuarlos a la nueva realidad global de la pandemia de COVID-19, que requiere ajustar acuerdos por motivos distintos a los objetivos específicos de la Franja y la Ruta.

I. INTRODUCCIÓN

En el proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas, las declaraciones de las autoridades chinas dejan claro el objetivo de garantizar a través de la Belt Road Initiative (BRI), utilizar a Panamá como plataforma estratégica y puerta de entrada a América Latina, y acceder al Canal de Panamá (Méndez & Alden , 2021).

La diplomacia china del “soft power”, aplicada desde 2004 por Hu Jintao y sus sucesores, ambiciosamente “abarca la política, la cultura, la economía, el intercambio cultural; que también se promueve a través de la presencia de la población china en el mundo, lo que permite fortalecer los lazos culturales y económicos con mayor aceptación y propagación, reforzados por la política del gobierno de difundir su cultura” (Herrera, Montenegro, & Torres-Lista, 2019).

Panamá acometió la firma de acuerdos con el gigante asiático de forma acelerada que lo colocó en desventaja. Dejó un manto de dudas sobre si los panameños obtendrían beneficios reales, dada la experiencia de la política económica china en otros países. Los préstamos chinos han sido atractivos para los países en desarrollo que buscan nuevos mercados; han obtenido financiamiento para proyectos de gran envergadura, promoción del comercio, estímulo económico y transferencia de conocimiento, todos ellos ejes esenciales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Algunos han llamado a esta estrategia “diplomacia de la deuda”: otorgar préstamos fácilmente para obtener influencia política, no solo económica y, por lo tanto, poder geoestratégico (Shock, 2020).

Es lo que podríamos llamar espejismos del progreso panameño, que puedan dar lugar a préstamos impagables, y homologando hechos de la conquista en América, estaríamos ante un moderno intercambio de espejos, por bienes preciosos. “No se trata de un principio inocente o un ejercicio de donación caritativa, sino de una estrategia basada en el convencimiento de que la persistencia en principios éticos permite ganar influencia en los asuntos internacionales. Ese soft power, respaldado por una economía en pleno auge, podría contribuir de forma decisiva a elevar el prestigio global de China.” (Ríos Paredes, 2011).

Algunos casos ilustran este tipo de diplomacia, según Choque (2020); Por ejemplo, desde 2005 China ha otorgado préstamos a Venezuela y otros países de América Latina para grandes proyectos de infraestructura y energía, siendo así que antes de 2017 el endeudamiento de América Latina con China ascendía a unos US \$ 150.000. El financiamiento del proyecto estuvo sujeto a una serie de condiciones, como la contratación de empresas chinas para su ejecución, lo que impulsó aún más las importaciones de bienes de capital de China. Los préstamos se convirtieron en vehículos de la influencia política y social china sobre estos países, convirtiéndolos en socios preferenciales para la explotación de los recursos naturales.

La expansión del poder chino ha puesto a Panamá en el mapa debido a su posición geoestratégica y ha desarrollado el comercio marítimo internacional a través del Canal de Panamá. Las prácticas de China en la ejecución de acuerdos con otros países como Venezuela, Bolivia, Sri Lanka y otros despiertan sospechas en algunos sectores sobre la forma en que se firmaron 47 acuerdos detallados sobre temas de gran alcance

sin consulta, todos destinados a llevar a cabo la agenda china de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda. Este trabajo busca analizar diferentes aspectos que faciliten la evaluación precisa de lo que estos compromisos en los acuerdos firmados representan para Panamá más allá de las expresiones de amistad y buena voluntad.

II. UNA MIRADA CRÍTICA A LOS ACUERDOS ENTRE CHINA Y PANAMÁ

En 2017 y 2018 el gobierno del presidente panameño Varela firmó 47 convenios con la República Popular China; En 2019, el nuevo gobierno del presidente Laurentino Cortizo cerró las negociaciones con la firma de 3 nuevos acuerdos, elevando el total a 50.

Muchos de estos acuerdos se basan en promesas amplias; por ejemplo, entre los objetivos señalados en el acuerdo económico está formalizar la política de asistencia bilateral con el argumento de que atraerá inversión de China a Panamá y facilitará la apertura del mercado chino a las exportaciones panameñas. Esta fue la principal justificación del gobierno panameño para terminar las relaciones con China-Taiwán y forjar nuevas conexiones con la República Popular China. En las áreas económica, comercial y de inversión, se creó un comité conjunto presidido por los ministros de comercio de los dos países para fortalecer y promover la cooperación bilateral y examinar el progreso de varios proyectos.

Panamá ya contaba con un robusto sector bancario, por lo que China introdujo en los acuerdos el objetivo de una plataforma de colaboración en materia financiera, que creó rutinas en la comunicación y el intercambio de información en materia económica, comercial y de inversión. Este fue vendido como una facilidad para el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura: carreteras, puentes, centrales eléctricas, aeropuertos, instalaciones portuarias, parques logísticos, entre otros; incluyendo la sede del Banco de Desarrollo de China en Panamá y mecanismos y mecanismos de cooperación con China Exim Bank.

China es un impulsor principal del comercio mundial y juega un papel vital en el sector financiero internacional de América Latina (Fornes & Méndez, 2018). Es el primer mercado de destino de las exportaciones de Brasil y Chile y el segundo de Perú, Cuba y Costa Rica. China es también el tercer importador más importante de bienes de América Latina y el Caribe, con un valor que representa el 13% del total de las importaciones de la región. A su vez, América Latina y el Caribe se han convertido en un destino destacado de la inversión extranjera directa China (Rosales & Mikio, 2012).

En materia de cooperación para el desarrollo, las áreas de interés común incluyen la construcción y operación de infraestructura; el sector de servicios, incluida la navegación de barcos; zonas de cooperación industrial y económica; fabricación; agricultura y procesamiento de alimentos; y otros. Dado que ninguno de los gobiernos consultó con los sectores afectados, ni tomó en cuenta las prioridades de la agenda nacional de desarrollo sostenible de Panamá, estos acuerdos bilaterales ciertamente reflejan los intereses de China, pero dejan poco claro el efecto sobre los intereses de Panamá.

Un buen ejemplo es el Acuerdo Marco de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación de 2018, que tiene una modalidad de costo compartido. Aporta poco a la visión panameña para el avance de la ciencia, la tecnología, la innovación y la investigación contenida en el PENCYT 2019-2024, que exige una revisión integral para adecuar dichos emprendimientos a la estrategia general de desarrollo nacional, especialmente teniendo en cuenta que la pandemia del COVID-19, incorpora nuevas prioridades científicas y de investigación que deben planificarse.

Los temas fitosanitarios y agrícolas que son de importancia estratégica en términos de inocuidad

alimentaria, deben ser sometidos a consulta pública y procedimientos de total transparencia antes de que Panamá se comprometa a exportar alimentos de origen vegetal o animal a un mercado tan grande como China, y sin adoptar previamente una política agrícola que garantice la soberanía alimentaria panameña (es decir, que el pueblo de Panamá debe tener prioridad en el consumo de productos panameños). Esto requiere una revisión de las regulaciones aduaneras para asegurar el cumplimiento de cualquier acuerdo bilateral con la legislación general de salud y exportación.

La experiencia previa de Tratados de Libre Comercio (México, Estado de Israel, Chile, Estados Unidos,) aconseja la prudencia, porque se firman acuerdos sin antes asegurar las condiciones adecuadas en los sectores involucrados. Esto ha dificultado la explotación de tales oportunidades de marketing, cuyas demandas superan las capacidades existentes de la agroindustria panameña.

Sobre un tema delicado como la electrificación, los acuerdos bilaterales indican que el Banco de China apoyará al Gobierno de Panamá en el financiamiento de proyectos de inversión en transmisión eléctrica, incluyendo potencialmente líneas de crédito a largo plazo para financiar el plan de inversión de ETESA, la empresa eléctrica paraestatal de Panamá, que abre la puerta a un endeudamiento insostenible con conocidas consecuencias que se han denominado la trampa de la deuda (Méndez & Alden, 2019).

En el lado positivo, los acuerdos bilaterales de transporte aéreo, ratificados en Panamá por la Ley del 23 de marzo de 2018, facilitan el establecimiento de rutas aéreas directas, eligiendo cada nación hasta tres destinos en la otra. Esto ha abierto oportunidades para vuelos comerciales y / o de carga, pero los derechos de tráfico que se otorgan están vinculados a la seguridad nacional; por tanto, es fundamental informarse sobre la posición técnica de los expertos antes de regular o negociar otras vías.

El Acuerdo de Transporte Marítimo establece que las embarcaciones con matrícula panameña deben recibir privilegios en los puertos chinos; además, habrá un reconocimiento recíproco de los títulos de la gente de mar expedidos por Panamá y China y su desembarco temporal en el momento de tocar los puertos, en ambas naciones. Según su Autoridad Marítima, Panamá todavía tiene el registro de barcos más grande a nivel mundial, con el 18% de la flota mundial. Es necesario analizar los efectos en Panamá de más de 8 mil buques mercantes que reconocen ampliamente los títulos de la gente de mar y qué pueden hacer las regulaciones adicionales.

Además, hay que tener en cuenta que el comercio marítimo internacional no escapa a la realidad política de las grandes potencias, que mantienen pretensiones en las rutas navales. En octubre de 2020, los periódicos internacionales informaron que el Secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, concluyó una gira por cinco países asiáticos dejando un mensaje claro de que Estados Unidos se opone a las invasiones chinas en los territorios marítimos soberanos de las naciones del Sudeste Asiático, Asia y la India Región pacífica. El Departamento de Estado de EE. UU. También criticó a China por incumplir sus promesas a las naciones con respecto a sus reclamos territoriales en el Mar de China Meridional, donde Vietnam, Filipinas, Malasia, Brunei y Taiwán tienen reclamos tan buenos, si no mejores. Un tercio de todo el transporte marítimo mundial pasa por este Mar (incluidos los barcos con bandera panameña). El escenario geopolítico actual no puede ser ignorado a la hora de negociar estos acuerdos bilaterales, que pueden resultar comprometedores si el conflicto afecta las relaciones que Panamá tiene con otros países, dada su posición estratégica y relaciones históricas con Estados Unidos (Méndez, 2021).

En este contexto, el Memorando de Entendimiento (MoU) de Cooperación en el Marco del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y la Iniciativa Marítima de la Ruta de la Seda del Siglo XXI, constituye el documento más relevante para China. La adhesión de Panamá refuerza la estrategia China en América Latina, a través del Canal de Panamá que facilita la conectividad por su presencia comercial y económica,

rutas terrestres, marítimas y culturales, incluidas en los distintos acuerdos firmados.

Muchas personas se pretenden beneficiar, considerando su cooperación no reembolsable, por los convenios de Cooperación para el desarrollo personal: formación de periodistas; recursos humanos contemplados en el Plan Nacional de Cooperación (Panamá Coopera); el sector educativo; intercambios culturales; y el Sistema de Radio y Televisión del Estado. Pero no se incluye al personal de ciencia, investigación y tecnología, y otros sectores que requieren fortalecer los recursos humanos para una mayor competitividad económica y técnica.

Entre los primeros acuerdos firmados con China se encuentran en materia diplomática: establecimiento de un mecanismo de consulta política entre ambos países; el Consulado de Panamá en Shanghai y el de China en Panamá; y la abolición de visas en pasaportes de diplomáticos y oficiales de servicios; y consulados que faciliten el intercambio de visitas oficiales.

Por todo lo anterior, es imperativo consultar y realmente escuchar las recomendaciones de especialistas, académicos y asociaciones sectoriales panameñas y repensar cómo estos acuerdos benefician o no a Panamá. ¿Qué se necesita específicamente de esta relación bilateral? ¿Cuáles son las implicaciones de apoyar un programa político hegemónico como el BRI? ¿Y los acuerdos que promueven el turismo, la supuesta apertura de nuevos mercados y el financiamiento sostenible de megaproyectos se alinean estratégicamente con las políticas nacionales de desarrollo? Tenemos que definir cuáles son las prioridades nacionales de Panamá con más atención a los detalles estratégicos. Es responsabilidad del Estado salvaguardar el interés nacional en los acuerdos bilaterales, y preservar la cultura, los valores, la democracia, la seguridad, la soberanía y el respeto de los derechos humanos de Panamá, que son los principios que deben reflejarse en ellos.

Como señalan Herrera, Montenegro y Torres Lista (2019), del total de 47 acuerdos, ya sean denominados MoU, Canje de Notas, Protocolos, Acuerdos o Tratados, fueron adoptados sin una amplia consulta ciudadana, y la mayoría de ellos responden a intereses estratégicos y agenda de China.

Cuadro No. 1

47 acuerdos suscritos entre Panamá y China 2017-2018 gobierno de Juan Carlos Varela.

1. <u>Comunicado Conjunto sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China.</u>
2. <u>Acuerdo sobre la conversión de las representaciones comerciales acreditadas en la otra parte en embajadas.</u>
3. <u>Acuerdo para la supresión mutua de visas en pasaportes diplomáticos, de servicio, oficiales y consulares.</u>
4. <u>Memorándum de Entendimiento sobre el establecimiento del mecanismo de consultas políticas.</u>
5. <u>Acuerdo sobre el establecimiento del consulado general de Panamá en Shanghai.</u>
6. <u>Acuerdo Marco entre el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China para promover la capacidad de producción y la cooperación para la inversión.</u>
7. <u>Acuerdo relativo a la organización de un taller de prensa en China. (canje de notas.)</u>
8. <u>Memorando de Entendimiento sobre cooperación estratégica entre Banco de Desarrollo de China y Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.</u>
9. <u>Memorando de entendimiento sobre mecanismo de cooperación entre el Banco de Exportación-Importación de China y el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá.</u>
10. <u>Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industria de la República de Panamá y el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional.</u>
11. <u>Memorándum de Entendimiento sobre cooperación estratégica entre la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. de Panamá (ETESA) y el Banco de China (Bank of China Limited).</u>
12. <u>Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación estratégica entre la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. de Panamá (ETESA) y el Banco de Exportación e Importación de China (CEXIM).</u>
13. <u>Memorando de Entendimiento sobre cooperación agrícola entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá y el Ministerio de Agricultura de la República Popular de China.</u>
14. <u>Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular China en el área de las medidas sanitarias y fitosanitarias.</u>
15. <u>Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China sobre el establecimiento de la Comisión Mixta de las cooperaciones económicas, comerciales y de inversión.</u>
16. <u>Convenio de Cooperación Económica y Técnica entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China.</u>
17. <u>Memorando de Entendimiento para la Cooperación en el campo del sistema de transporte ferroviario entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China.</u>
18. <u>Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en zonas económicas y comerciales entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China.</u>
19. <u>Memorando de Entendimiento entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China sobre la cooperación en el marco de la franja económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI.</u>
20. <u>Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular de China para el inicio del estudio conjunto de factibilidad para un acuerdo de libre comercio entre Panamá y China.</u>

21. Acuerdo entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China, relativo al transporte aéreo civil. aprobado mediante Ley No. 23 de 20 de marzo de 2018. Gaceta Oficial No. 28492-a de 27 de marzo de 2018, que entró en vigor el 4 de abril de 2018.
22. Acuerdo entre el gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Popular China sobre transporte marítimo. Aprobado mediante Ley No. 24 de 20 de marzo de 2018. Gaceta Oficial No. 28492-a de 27 de marzo de 2018.
23. Memorando de Entendimiento entre la Autoridad de Turismo de Panamá y la Administración Nacional de Turismo de la República Popular China sobre la facilitación de viajes grupales por turistas chinos a Panamá.
24. Memorándum de Entendimiento sobre el fortalecimiento de la cooperación cultural entre el Instituto Nacional de cultura (hoy Ministerio de Cultura), de la República de Panamá y el Ministerio de Cultura de la República Popular China.
25. Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China para la realización de estudios de factibilidad de proyectos ferroviarios en la República de Panamá.
26. Acuerdo entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China sobre arrendamiento de bienes inmuebles y terrenos para la sede de las embajadas. Aprobado mediante Ley No. 22 de 20 de marzo de 2018. Gaceta Oficial No. 28492-a de 27 de marzo de 2018.
27. Acuerdo relativo a la cooperación económica no reembolsable de 100, 000,000.00 yuanes de renminbi proporcionada por la República Popular China para financiar proyectos de cooperación en la República de Panamá.
28. Acuerdo relativo a la implementación del estudio de factibilidad del proyecto ferroviario de la provincia de Panamá a la provincia de Chiriquí.
29. Tratado entre la República de Panamá y la República Popular China sobre extradición.
30. Acuerdo entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China sobre cooperación educativa.
31. Acuerdo entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China sobre el otorgamiento de visas de entradas múltiples para portadores de pasaportes ordinarios.
32. 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.
33. Acuerdo de Cooperación cultural entre el gobierno de la República de Panamá y el gobierno de la República Popular China.
34. Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Ambiente de la República de Panamá y el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de la República Popular China.
35. Convenio de Cooperación Económica y Técnica entre el gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Popular China.
36. Memorando de Entendimiento entre la Autoridad Marítima de Panamá y el Ministerio de Transporte de la República Popular China sobre cooperación marítima.
37. Protocolo sobre requisitos fitosanitarios para la exportación de piñas frescas de Panamá a China entre el Ministerio de Desarrollo agropecuario de la República de Panamá y la administración general de aduanas de la República Popular China.
38. Protocolo entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá y la Administración General de Aduanas de la República Popular China sobre inspección, cuarentena y requisitos sanitarios veterinarios para Cobia y Barrilete Negro será importado de la República de Panamá a la República Popular China.

39. Protocolo entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá, y la Administración General de Aduanas de la República Popular China sobre inspección, cuarentena y requisitos sanitarios veterinarios para la exportación de carne de Panamá a China.
40. Memorando de Entendimiento sobre cooperación de radio y televisión 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.
41. Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China sobre cooperación en comercio electrónico.
42. Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Ministerio de Comercio de la República Popular China sobre cooperación en el comercio de servicios.
43. Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Comercio e Industrias de la República de Panamá y el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT) sobre la co-organización de la XIII Cumbre Empresarial China-Lac.
44. Canje de Notas sobre cooperación en el desarrollo de recursos humanos. (4 cursos).
45. Memorando de Entendimiento entre el Banco Nacional de Panamá y el Banco de Desarrollo de China.
46. Memorando de Entendimiento entre el Banco Nacional de Panamá y el Bank of China.
47. Acuerdo Marco entre la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. de la República de Panamá y China Export & Insurance Corporation.

Fuente. Elaboración propia con Información del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá.

Como señalan Herrera, Montenegro y Torres-Lista (2019), del total de 47 acuerdos, ya sean denominados MoU, Canje de Notas, protocolos, Acuerdos o Tratados, adoptados sin una amplia consulta ciudadana, la mayoría de ellos responden a los intereses estratégicos y la agenda de China.

Entre los documentos firmados con China entre 2017 y 2018, es importante destacar el Memorando de Entendimiento sobre BRI, del 11 de diciembre de 2017, que está motivado a “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 fomentando lazos comerciales y económicos más estrechos”.

Los planes y la visión de Una China es parte de la política de cooperación internacional de los documentos bilaterales firmados. Sin embargo, estos acuerdos se negociaron apresuradamente, no se conoce ninguna justificación debatida públicamente que respalde las decisiones, más allá del acceso prometido a un mercado gigantesco. Se desconoce la visión nacional de Panamá, y eso no cuenta la ausencia de muchos sectores nacionales intrincados en los diversos temas de los acuerdos, y la falta de consulta y transparencia para los ciudadanos de Panamá sobre las implicaciones políticas que tendrá para Panamá el compromiso de construir conjuntamente el “One Belt, One Road”.

En el Acuerdo de Cooperación Marítima, Panamá se ha comprometido con el Desarrollo Conjunto de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, que se reitera en el Memorandum de Entendimiento del BRI a medida; convirtiéndose en una manifestación de voluntad que expresa el interés de China en concretar su programa estratégico, el cual, por sus posibles implicaciones en la política internacional, no debería ser implementado sin el asesoramiento y, de manera realista, el consentimiento de la Autoridad del Canal de Panamá y especialistas en el sector marítimo.

El afán de China por suscribir acuerdos bilaterales es materializar el BRI como una realidad: obtener acceso a los recursos naturales y mercados de consumo para sus productos en América Latina. En este sentido, Panamá debe esforzarse más en las negociaciones. La implementación de los 50 acuerdos firmados, la visión del país, sus políticas y prioridades de desarrollo en el actual contexto geopolítico y económico, no puede avanzar sin la participación de una ciudadanía informada y de los actores estratégicos vinculados a los temas, para que las relaciones con China, realmente impacten en un desarrollo sostenible. Esto es especialmente crítico, teniendo en cuenta que después de la pandemia de COVID-19, las desigualdades sociales se han profundizado. El desarrollo humano es una prioridad de la mano del desarrollo económico; por lo tanto, la política de cooperación internacional para el desarrollo de Panamá requiere considerar esta nueva realidad.

La mayor parte de los acuerdos establecen un plazo de 5 años, con posibilidad de renovación. Este aspecto es esencial por cuanto sería irresponsable que el gobierno, no realice el proceso de evaluación y consultas necesarias para que no se espere llegar a su término y sean objeto de escrutinio.

El tema ambiental es vital para Panamá. Existe la responsabilidad de superar cualquier desventaja; tener en cuenta las diferentes políticas públicas vigentes en la materia: mares, humedales, fuentes de agua, protección de especies, entre otras. En el acuerdo ambiental suscrito con China se acordaron once artículos. Se destaca la supervisión de las operaciones institucionales en materia ecológica, relacionada explícitamente con las áreas hidrográficas, acuáticas, costero-marinas y cuencas de agua dulce. Estos son temas fundamentales para el desarrollo sostenible del país. Ningún estudio científico previo nos permite establecer tal necesidad, especialmente cuando se habla de operaciones o actividades operativas vinculadas directa e indirectamente a la Zona del Canal. Otra implicación para el medio ambiente se relaciona con las actividades e ingresos generados en torno a estas actividades (artesanal, pesca comercial, ecoturística, etc.) y sus impactos sobre el medio ambiente y la población. En materia agrícola e industrial, si bien los acuerdos en teoría obligan

a acceder a los mercados de China, se encuentra la realidad de un sector que no ha recibido la debida atención gubernamental, por lo que falta una política agroindustrial que cubra el acceso a los mecanismos de financiamiento, cuestiones tecnológicas, reglas claras de exportación, instalaciones de preparación y capacitación de recursos humanos, laboratorios científicos, sistemas de transporte y refrigeración, y suficiencia técnica para competir con los requisitos del mercado internacional. ¿Qué beneficios reales se pueden esperar entonces de tales acuerdos bilaterales para los cuales el país no está preparado?

Tras los primeros meses de la pandemia COVID-19 en 2020, se empezó a reactivar la exportación a China. Desde junio de 2019, la empresa Carnes de Coclé ha estado entre las primeras en exportar carne a China. En 2019 aprobó la construcción de dos plantas para la elaboración de carne vacuna de exportación: Unión Ganadera, SA (Ungasa), operada por Carnes de Coclé, y Fortunato Mangravita, S.A. (Tejeira, 2020). Estas ventas de carne bovina han representado unos 5.4 millones para el país, habría que observar el desarrollo de estas actividades y que no afecten el suministro de carnes al mercado nacional.

Un estudio comparativo de los Tratados de Libre Comercio negociados por América Latina con la República Popular China, India, Singapur y Taiwán y de los TLC de Perú y Chile, realizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, señala entre lecciones que se debe aprovechar al máximo los dos TLC firmados con China con el tema de la cooperación, no solo las normas relativas al intercambio comercial (IICA, 2009).

Al negociar el TLC en Costa Rica, por ejemplo, quedó claro que uno de los desafíos más importantes era lograr la diversificación de su oferta exportadora, es decir, llevar más productos al mercado chino. Este es uno de los temas sobre los que Panamá debe estar preparándose en este sector. En el caso del TLC entre Panamá y China, aunque el gobierno anterior adelantó cinco rondas de negociaciones, el nuevo Presidente de la República anunció en las redes sociales el congelamiento de las negociaciones del TLC con China durante la XIII Cumbre Empresarial China-América Latina y el Caribe. (XIII China-LAC) en diciembre de 2019; contrario al creciente interés de China en expandir el comercio bilateral con ALC. Durante una conferencia de prensa internacional, el presidente Laurentino Cortizo Cohen prometió que el gobierno revisaría los acuerdos “cuidadosa y cautelosamente”. (Telemetro Reporta, 2019).

El sector agropecuario debe participar más en los procesos de negociación e implementación de protocolos. A la industria agrícola le preocupa que la mano de obra china pueda entrar de manera masiva en estas negociaciones. Sin embargo, el Ministerio de Comercio ha asegurado que busca garantizar un trato preferencial a los productos agrícolas, pesqueros y agroindustriales panameños con mayor potencial (Garrido A, 2018).

A diferencia de Costa Rica, Panamá no abrió el TLC a la consulta pública con los diferentes sectores de la economía (América, 2008). En declaraciones al diario Panamá América, Augusto Jiménez, expresidente de la Asociación de Tierras Altas, dijo: “Es muy preocupante que no se tomen en cuenta los sindicatos de las Tierras Altas porque China tiene un sistema fitosanitario defectuoso y Panamá es muy permisivo... dos factores que nos ponen en una situación inoperante”. Por su parte, el productor Nodier Díaz, Secretario de la Federación de Arroces y Granos de Panamá, dijo: “Nos preocupa el control previo que no existe, el principio de reciprocidad en los gobiernos para que se apliquen las mismas condiciones, la falta de laboratorios suficientes y el equipo humano preparado para estos controles, y una Aupsa que solo ve productos en estanterías.” (Castillo, 2018).

El Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá anunció en las redes sociales a fines de agosto de 2019 que no se habían fijado fechas para nuevas rondas de negociaciones del Tratado de Libre Comercio que busca limitar el intercambio de productos agrícolas. Esto significa que es un TLC de alcance parcial, cuyas negociaciones se han suspendido debido a la pandemia de COVID-19.

La mayoría de los acuerdos tienen implicaciones para el desarrollo sostenible de Panamá y su posición económica, comercial y financiera, y sus relaciones internacionales. Sin duda, estos marcos de negociación que se expanden automáticamente imponen a nuestras autoridades la responsabilidad de realizar más

análisis y consultar a todos los sectores involucrados, poniendo la información a disposición de manera transparente y buscando evidencia científica, para tener más herramientas con las que proteger el interés nacional.

China sigue manifestando su interés y está a la espera de que el gobierno panameño reanude las negociaciones del TLC (Hernández V, 2021), y mantiene interés en expandir su presencia en América Latina a través de Cooperación Internacional para el Desarrollo como estos 50 acuerdos. Es un logro significativo en su estrategia política y económica.

El gobierno del presidente Cortizo escucha con prudencia a varios sectores cuando reclaman y deciden pausar las negociaciones para analizar los avances logrados hasta el momento. Como señalan Berjano y otros sobre los TLC firmados por China con América Latina, las motivaciones de estos TLC (más aún en el Pacífico) no son solo comerciales sino también de estrategia geopolítica (Ramón Berjano, Malena y Velloso, 2015).

La firma del Acuerdo sobre Inspección y Cuarentena Vegetal, y los dos Protocolos para la exportación de productos acuáticos y porcinos, logran una apertura comercial en materia agrícola con China, a pesar de que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio están suspendidas. Los mismos fueron firmados por Augusto Valderrama, Ministro de Desarrollo Agropecuario, y Rosario Turner, Ministra de Salud de Panamá, y por China; Hu Wei, Viceministro de la Administración General de Aduanas de China. Según fue divulgado por el canal de noticias TVN2. (TVN Noticias Canal 2, 2019).

Con la firma de los protocolos, se complementan acuerdos anteriores en materia agrícola, y se suman una serie de requisitos de calidad del producto y estándares sanitarios veterinarios por parte de ambos países, y otras exigencias sobre las condiciones e instalaciones para el manejo, transporte, almacenamiento y empaque de estos productos, que difícilmente favorecerán a los pequeños productores si no tienen acceso a tecnología, ayudas y recursos estatales, para que sus exportaciones puedan ajustarse a los requerimientos pactados.

En el siguiente cuadro se incorporan los contenidos generales de estos acuerdos firmados con China.

Cuadro No.2.

Acuerdos entre Panamá y China- 2019.
Gobierno de Laurentino Cortizo Cohen.

FECHA	INSTRUMENTO JURÍDICO	CONTENIDO
Firmado el 10 de diciembre de 2019. Entró a regir desde esa fecha, por un periodo de 5 años, prorrogado automáticamente. Podrá ser modificado en cualquier momento por las partes. Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28924 del 19 de diciembre de 2019.	Acuerdo de Cooperación para la Inspección Vegetal y Cuarentena entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá y la Administración General de Aduanas de la República Popular China.	Cooperación bilateral para la bioseguridad en inspección de plantas y cuarentena, para facilitar y agilizar el intercambio comercial. Incluye intercambio de información, visitas, tecnologías y experiencias en el tema, seminarios, investigaciones, prevención de plagas, entre otros.
Firmado el 10 de diciembre de 2019. Contiene las mismas cláusulas que el de Cooperación para la Inspección Vegetal y Cuarentena, antes mencionado. Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28924 del 19 de diciembre de 2019	Protocolo entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá y la Administración General de Aduana sobre inspección, cuarentena y requisitos sanitarios veterinarios para productos acuáticos para ser importados* de la República de Panamá a la República Popular China. *Término correcto es exportación como aparece en el anexo	Se refieren a productos de animales acuáticos y sus productos, capturados en forma silvestre o cultivados, procesados/o conservados como congelados, refrigerados, secados, ahumados, y otros procesos aptos para el consumo humano, Los animales acuáticos vivos y materiales de producción no están incluidos. En el Protocolo se anexan el listado de productos acuáticos exportados.
Firmado el 10 de diciembre de 2019, bajo las mismas condiciones de vigencia de los anteriores instrumentos jurídicos. Publicado en Gaceta Oficial Digital No. 28924 del 19 de diciembre de 2019.	Protocolo entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Salud de la República de Panamá y la Administración General de Aduana sobre inspección, cuarentena y requisitos sanitarios veterinarios para la exportación de cerdos de la República de Panamá a la República Popular China.	Establece las responsabilidades de Panamá de la calidad y requisitos de la carne de cerdo y el cumplimiento sanitarios veterinarios tanto del MIDA Y MINSA. También incluye cumplir con las normas de China, en el embalaje, almacenamiento y transporte y estará acompañados de certificaciones veterinarias en chino, español e inglés. Si la Administración General de Aduanas de la República Popular de China (GACC), determina que no cumple con el Protocolo, notificara al MINSA, para la devolución, destrucción o eliminación del producto..

Elaboración propia, en base a información obtenida del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

<https://www.mida.gob.pa/>

En el contexto de la Pandemia COVID-19, el Ministerio de Agricultura junto con el Ministerio de Salud están avanzando en la implementación de estos últimos acuerdos sobre la exportación de productos porcinos y acuáticos. De acuerdo con el embajador en Panamá, se han cumplido los protocolos sanitarios para la exportación de productos como café, carne bovina, piña, pescado y camarón, y de la carne de cerdo ya se está avanzando el proceso de aprobación de plantas procesadoras para exportar a China (Cigarruista, 2020).

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Los 47 acuerdos entre la República de Panamá y la República Popular China en 2017 y 2018 y los tres acuerdos en 2019 son el resultado de la diplomacia estratégica en la política de cooperación internacional, planificada en el marco de Una China y el BRI, donde Panamá se convierte en la puerta de entrada de China en sus relaciones con otros países de América Latina y el Caribe. Con la conclusión de estos acuerdos, Panamá pasa a formar parte del mapa de expansión energética regional de China, aportando la posición estratégica del Canal de Panamá y el desarrollo de su comercio marítimo internacional.

Los acuerdos tienen diferentes implicaciones socioeconómicas para el desarrollo sostenible de Panamá, su posición económica, comercial y financiera, y sus relaciones internacionales. Históricamente, Panamá ha mantenido un próspero sistema bancario, con el apoyo de organizaciones regionales y nacionales y empresas privadas; sin embargo, los acuerdos financieros bilaterales fortalecen la estructura económico-financiera de China, impulsando la expansión de sus bancos, que apuntan a convertirse en las principales fuentes de financiamiento del Estado panameño para obras de infraestructura y energía a gran escala. Esto conlleva claramente el riesgo de la diplomacia de la deuda.

El actual gobierno de Cortizo ha expresado interés en revisar los acuerdos firmados por su antecesor y en negociar con cautela para proteger los intereses nacionales en cualquier TLC. Esto debería permitir nuevas oportunidades para incorporar representantes sectoriales, especialistas y expertos académicos.

Para evaluar adecuadamente las implicaciones de estos convenios es necesario estudiar los efectos sobre el empleo, el uso de los recursos naturales, la regulación económica, las necesidades de desarrollo en ciencia, investigación y tecnología con base en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT); preparar la infraestructura nacional en agronegocios; definir con mayor claridad la posición política del país en los foros nacionales en materia marítima, teniendo en cuenta los conflictos internacionales, y que nos regimos por el principio de neutralidad en el Canal de Panamá; analizar las inversiones financiadas con capital chino, si aportan beneficios reales para la población, el desarrollo sostenible y los intereses estratégicos del país; y volver a conectar los acuerdos con las necesidades posteriores a COVID-19.

Una prioridad es seguir una estrategia política de difusión de información a toda la población en aras de la transparencia y rendición de cuentas de los compromisos del Estado en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo con la República Popular China. ■

BIBLIOGRAFÍA

- America, C. (21 de Noviembre de 2008). *Costa Rica abre consultas para TLC con China*. *Centralamericadata.com*. Retrieved from https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costa_Rica_abre_consultas_para_TLC_con_China
- Castillo, C. (10 de Julio de 2018). Surge inquietud por TLC, con China. *Panamá América*, págs. 17-18. Retrieved from <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/surge-inquietud-por-negociacion-de-tlc-con-china-1110488>
- Choque, F. L. (17 de Noviembre de 2020). Encrucijada china y la "diplomacia de la Deuda". *Brujula digital*, pág. 2. Retrieved from <https://brujuladigital.net/opinion/encrucijada-china-y-la-34diplomacia-de-la-deuda-34>
- Cigarruista, H. (5 de Febrero de 2020). *China espera aprobar este año a plantas panameñas para exportar pollo a su mercado*. Retrieved from <https://elcapitalfinanciero.com/china-espera-aprobar-este-año-a-plantas-panamenas-para-exportar-pollo-a-su-mercado/>
- Economía, A. (22 de Enero de 2018). *Foro China Celac finaliza con plan de acción 2019-2021*. Retrieved from <https://www.asialink.americaeconomia.com/economia-y-negocios-macroeconomia/foro-china-celac-finaliza-con-plan-de-accion-2019-2021>
- Fornes, Gaston, & Mendez, Alvaro. (2018). *The China-Latin America Axis: Emerging Markets and their Role in an Increasingly Globalised World* (2 ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Garrido A, E. (9 de julio de 2018). *Capital Financiero.com*. Retrieved from <https://elcapitalfinanciero.com/las-preocupaciones-para-la-negociacion-del-tlc-entre-panama-y-china/>
- Hernández V, A. E. (8 de febrero de 2021). *La Prensa. Com*. Retrieved from <https://www.prensa.com/impres/economia/china-esta-a-la-espera-que-panama-decida-retomar-negociaciones-para-el-tlc/>
- Herrera, L., Montenegro, M., & Torres-Lista, V. (2019). *El contexto diplomático entre China y Panamá y sus acuerdos*. Panamá: CENICS. Retrieved from <https://cenics.org/wp-content/uploads/2020/09/Paper-3-Diplomacia-China-y-Panama.pdf>
- IICA. (2009). *Los tratados de libre comercio negociados por América Latina con La República Popular de China, India, Singapur y Taiwán: estudio comparativo*. San José: IICA. Retrieved from <http://repiica.iica.int/docs/B1587e/B1587e.PDF>
- Mendez, A., & Alden, C. (2021). China in Panama: From Peripheral Diplomacy to Grand Strategy. *Geopolitics*, 26(3), 838-860. doi:10.1080/14650045.2019.1657413
- Mendez, Alvaro. (2021). *Geopolitics in Central America: China and El Salvador in the 21st Century*. In Thierry Kellner & Sophie Wintgens (Eds.), *China-Latin America and the Caribbean: Assessment and Outlook*. Abingdon, UK: Routledge.
- Panamá, M. (25 de MARZO de 2020). *MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PANAMÁ. ACUERDOS*. Retrieved from <http://www.mire.gob.pa>
- Ramón Berjano, C., Malena, J. E., & Velloso, M. A. (2015). *96/Documento de Trabajo. El Relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado del la Alianza Estratégica Integral y los Recientes Acuerdos Bilaterales*. Buenos Aires: CARL. Retrieved from <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>
- Ríos Paredes, X. (2011). China: Poder y Civilización en el Siglo XX1. *Cuadernos de Estrategia. No.151. Las potencias emergentes hoy: Hacia un nuevo orden mundial.*, 49-79. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_151_PotenciasEmergentesHoy.pdf
- Rosales, O., & Mikio, K. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Retrieved from <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2598-china-america-latina-caribe-relacion-economica-comercial-estrategica>
- Tejera, E. C. (22 de Marzo de 2020). *La Prensa. Se reactiva venta de carne de res panameña a China*. Retrieved from <https://www.prensa.com/impres/economia/se-reactiva-venta-de-carnede-res-panamena-a-china/>
- Telemetro Reporta. (11 de Septiembre de 2019). *Telemetro*. Retrieved from <https://www.telemetro.com/nacionales/2019/09/11/presidente-panama-distanciamiento-gobierno-china/2194235.html>
- TVN Noticias Canal 2. (10 de Diciembre de 2019). *Panamá y China Firman Protocolos Sanitarios para la exportación de carne de cerdo y productos acuáticos*. págs. 1-1. Retrieved from https://www.tvn-2.com/economia/economia-panamena/Panama-China-protocolos-sanitarios-exportacion-productos-acuaticos-carne-cerdo_0_5461703795.html

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; vicepresidenta 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.

Proyecto:

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

Código del 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