

UNA EXPLORACIÓN COMPARATIVA DE LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR ENTRE PANAMÁ Y CHINA: ¿CÓMO LA FALTA DE CONTINUIDAD GOVERNAMENTAL IMPACTA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA?

UMA EXPLORAÇÃO COMPARATIVA DAS ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA EXTERNA ENTRE PANAMÁ E CHINA: COMO A FALTA DE CONTINUIDADE GOVERNAMENTAL AFETA A ATIVIDADE ECONÔMICA?

A COMPARATIVE EXPLORATION OF FOREIGN POLICY STRATEGIES BETWEEN PANAMA AND CHINA: HOW DOES THE LACK OF GOVERNMENTAL CONTINUITY IMPACT ECONOMIC ACTIVITY?

Sebastian Naranjo Rodriguez¹ 
Renmin University of China, China

Resumen: El siguiente artículo presenta una exploración comparativa de las estrategias de política exterior implementadas por dos administraciones en Panamá (2014-2019 y 2019-2024) hacia China y describe su impacto en la actividad económica bilateral. La investigación deduce que, a pesar de la alineación de las políticas respectivas de Panamá y China, el avance de su relación se vio impedido por la administración 2019-2024, que optó por crear distancia con China para mejorar los lazos con los Estados Unidos de América. En consecuencia, esto llevó a la suspensión o postergación de proyectos y esfuerzos comerciales que habrían sido ventajosos, como el Tratado de Libre Comercio (TLC) y diversas iniciativas de infraestructura. El artículo presenta una metodología que explora cómo las fluctuaciones en los vínculos políticos hacia China de un gobierno a otro repercutan en el ámbito comercial y de cooperación internacional. Este análisis es un punto de referencia para otros estados centroamericanos que han establecido relaciones diplomáticas con China.

¹ Doctorando en la School of International Studies de la Renmin University of China. Correo: sebastian@naranjo.com

Palabras clave: Panamá; China; Relaciones diplomáticas; Política exterior; Iniciativa de la franja y la ruta.

Resumo: O artigo seguinte apresenta uma exploração comparativa das estratégias de política externa implementadas por duas administrações no Panamá (2014-2019 e 2019-2024) em relação à China e descreve o seu impacto na actividade económica bilateral. A investigação deduz que, apesar do alinhamento das respectivas políticas do Panamá e da China, o avanço da sua relação foi impedido pela administração 2019-2024, que optou por criar distância com a China para melhorar os laços com os Estados Unidos da América. Consequentemente, isto levou à suspensão ou adiamento de projectos e esforços comerciais que teriam sido vantajosos, como o Acordo de Comércio Livre (ACL) e várias iniciativas de infra-estruturas. O artigo apresenta uma metodologia que explora como as flutuações nos laços políticos em relação à China de um governo para outro impactam o campo do comércio e da cooperação internacional. Esta análise é um ponto de referência para outros estados centro-americanos que estabeleceram relações diplomáticas com a China.

Palavras-chave: Panamá; China; Relações diplomáticas; Política externa; Iniciativa do cinturão e rota.

Abstract: The following article presents a comparative exploration of the foreign policy strategies implemented by two administrations in Panama (2014-2019 and 2019-2024) towards China and describes their impact on bilateral economic activity. The research deduces that, despite the alignment of the respective policies of Panama and China, the advancement of their relationship was impeded by the 2019-2024 administration, which chose to create distance with China to improve ties with the United States of America. Consequently, this led to the suspension or postponement of commercial projects and efforts that would have been advantageous, such as the Free Trade Agreement (FTA) and various infrastructure initiatives. The article presents a methodology that explores how fluctuations in political ties towards China from one government to another impact the commercial and international cooperation sphere. This analysis is a reference point for other Central American states that have established diplomatic relations with China.

Keywords: Panama; China; Diplomatic Relations; Foreign policy; Belt and road initiative (BRI).

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2024.227616](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2024.227616)

Recebido em: 31/07/2024
Aprovado em: 01/01/2025
Publicado em: 01/01/2025

1. Introducción

El 6 de junio de 2017, los vínculos bilaterales entre la República de Panamá y la República Popular China experimentaron una transformación significativa con el establecimiento de relaciones diplomáticas durante el mandato del presidente Juan Carlos Varela (2014-2019). Este momento crucial, en el que Panamá adoptó la Política de Una Sola China, sirvió para mejorar los vínculos políticos que estimularon la actividad comercial. Este giro en la política exterior panameña reflejó una ambición internacional estratégica, orientada hacia los intereses nacionales y con la previsión de que las relaciones con China generarían beneficios económicos sostenibles a largo plazo para Panamá (XIANG; XIN, 2023, p.241) Dentro del bienio inicial de relaciones diplomáticas, ambas naciones firmaron una pléthora de acuerdos, fomentando diversas ventajas comerciales como el inicio del vuelo directo inaugural de Panamá a China —transitando por Houston, Estados Unidos de América (EE.UU.)—, el aval de Panamá como un destino turístico autorizado, la firma de protocolos de exportación y el inicio de conversaciones para un Tratado de Libre Comercio (TLC). A partir de 2019, el recuento de acuerdos alcanzó más de 50 en los escalones gubernamental e interinstitucionales (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 2019).

No obstante, la transición de liderazgo en 2019, bajo la presidencia de Laurentino Cortizo (2019-2024), estuvo marcada por la disminución en la relación política entre ambos Estados, lo que, en consecuencia, impidió el avance de proyectos comerciales significativos entre China y Panamá. En palabras de varios autores, las relaciones entraron en un periodo de enfriamiento, cuando Cortizo reenfocó su política exterior hacia una política multipolar y balanceada (ILLUECA, 2023; MON PINZÓN, 2022), como se verá. Este enfriamiento fue una consecuencia de la presión ejercida por los EE.UU., que se expresó a través de las visitas del secretario de Estado, Mike

Pompeo, aún en la presidencia de Varela en 2018 (MARTÍN; BOSCÁN, 2023, p.246) y del secretario de Comercio, Wilbur Ross, al presidente Cortizo poco después de asumir el cargo el 1 de julio de 2019 (MON PINZÓN, 2022, p.786, 788). Como consecuencia, numerosos acuerdos y proyectos, como las negociaciones del TLC e iniciativas de infraestructura, fueron ignoradas, suspendidas o modificadas. Este reajuste en la política exterior panameña hacia China refleja la influencia de EE.UU. en las decisiones de política exterior de Panamá, dada la fuerte relación de dependencia y alineación en temas clave para los intereses estadounidenses (GUEVARA MANN, 2016, p.265).

El presente artículo tiene como objetivo explorar los cambios en la política exterior de dos períodos presidenciales panameños (Varela, 2014-2019 y Cortizo, 2019-2024) hacia China, con el propósito de identificar su impacto en las actividades económicas bilaterales. Para ello, el estudio compara las políticas exteriores y posturas de las administraciones de Juan Carlos Varela y Laurentino Cortizo, clasificándolas como variables independientes. Asimismo, debido a la influencia de EE.UU. en la política exterior panameña, las presiones ejercidas por este país se consideran una variable interviniente. Finalmente, el impacto de estas dinámicas en los acuerdos e iniciativas políticas y económicas se define como variables dependientes. La cooperación internacional también se incluye como una variable dependiente, aunque se concluye que está presente en niveles altos y moderados de las primeras dos variables.

En la primera parte de este artículo, el autor describe las relaciones entre Panamá y China previas al establecimiento de relaciones diplomáticas. En la segunda parte, se comparan las políticas exteriores hacia China de Varela del Partido Panameñista (PP) y Cortizo del Partido Revolucionario Democrático (PRD), a partir de las ideologías históricas. En la tercera parte, se examinan las políticas exteriores complementarias de Panamá y China, los libros blancos oficiales, legislaciones y acuerdos gubernamentales. Si bien estas políticas no fueron diseñadas

específicamente para Panamá, resuenan con las áreas que vieron desarrollo en tiempos del fortalecimiento de los vínculos políticos. Lo mismo puede extrapolarse a los documentos de política exterior de Panamá: si bien no están dirigidos explícitamente a China, transmiten una postura hacia el exterior que refleja las acciones emprendidas por cada gobierno respectivo. La cuarta parte describe el impacto de los cambios de la política exterior hacia China durante los dos períodos presidenciales, utilizando las variables previamente descritas. Entre estos cabe destacar que la administración Cortizo decidió no avanzar en las negociaciones de un TLC con China, priorizando en su lugar la revisión del Acuerdo de Promoción Comercial con EE.UU. (MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, 2022). En contraste, el recientemente nombrado, en 2024, presidente José Raúl Mulino ha emprendido acercamientos con autoridades del gobierno chino, evidenciando un enfoque pragmático orientado a fortalecer los vínculos políticos y económicos bilaterales.

Metodológicamente, el contexto delineado fue complementado con información obtenida mediante diálogos y encuentros con figuras gubernamentales de las cancillerías y embajadas de ambas naciones, incluidas intervenciones de los expresidentes Juan Carlos Varela y Martín Torrijos entre 2015 y 2024.

Este artículo postula una asociación favorable entre los lazos políticos, referidos como vínculos políticos, y las actividades comerciales. Los niveles de vínculos políticos pueden evaluarse mediante el establecimiento de relaciones diplomáticas, el nombramiento de embajadores, la inauguración de embajadas y consulados, visitas oficiales de alto nivel y acuerdos sobre exenciones de visa. Desde el punto de vista económico, un alto grado de vínculos políticos da como resultado un mayor comercio, inversiones, discusiones sobre tratados de libre comercio, proyectos de infraestructura, el establecimiento de rutas de vuelo directas y el estímulo del turismo. La cooperación internacional puede manifestarse a través de diversos niveles de relaciones políticas; sin embargo, cuando los intercambios se limitan

únicamente a iniciativas dentro de esta esfera, representan un nivel inferior de vínculos. Dichos intercambios pueden materializarse en forma de becas educativas, donaciones, intercambio cultural e iniciativas financiadas a través de mecanismos de cooperación no reembolsables.

Este estudio de caso proporciona un valioso punto de referencia para otros países centroamericanos que han establecido o restablecido relaciones diplomáticas con China siguiendo el ejemplo de Panamá: República Dominicana y El Salvador en 2018, Nicaragua en 2021 y Honduras en 2023. Costa Rica y Nicaragua finalizaron el importante hito de firmar un TLC con China, respectivamente el 10 de febrero de 2010 y el 31 de agosto de 2023; mientras que Honduras inició negociaciones el 4 de julio de 2023. Estos hechos ponen de relieve el fuerte interés de China en cultivar asociaciones económicas en Centroamérica.

2. Previo al Establecimiento de Relaciones Diplomáticas

Para efectos de esta investigación, es imperativo hacer una distinción clara entre relaciones diplomáticas y comerciales. Con fecha anterior al año 2017, Panamá y China mantuvieron fuertes lazos culturales además de conexiones comerciales. Los importantes vínculos comerciales pueden atribuirse en gran medida al Canal de Panamá, con China clasificándose entre uno de los tres principales usuarios del Canal desde principios del siglo XXI. Así, según el informe anual del Canal de Panamá (2024), China ocupó la segunda posición en términos de uso del Canal, después de EE.UU., que representa más del 21% del flujo de carga total (CANAL DE PANAMÁ, 2024). Panamá también ha establecido una extensa conectividad con el resto de la región, posicionándose como un *hub* de distribución óptimo, lo que dilucida la condición de China como usuario primario de la Zona Libre de Colón. Las interacciones culturales comenzaron con oleadas sustanciales de migración china, particularmente para proyectos de

desarrollo de infraestructura en Panamá, un período en el que Panamá no era un Estado independiente sino parte de la Gran Colombia. Estas olas migratorias fueron fundamentales para tres proyectos clave que han dado forma a la economía basada en servicios de Panamá: la construcción del ferrocarril transatlántico entre 1850 y 1855, estimulada por la fiebre del oro de California (HERRERA; MONTENEGRO; TORRES-LISTA, 2020, p. 4); la construcción del Canal Francés en la década de 1880, orquestada por la Compañía Francesa del Canal de Panamá, conocida como *Universelle du Canal Interocéanique* (MON PINZÓN, 1989); y el Canal de Panamá de 1904 a 1914.² Muchos de los trabajadores optaron por quedarse en Panamá una vez finalizados los trabajos de construcción. La población local se transformó posteriormente en una de las diásporas chinas más extensas de América Latina, con una población superior a 150.000 individuos, ocupando el tercer lugar después de Brasil y Perú (MON PINZÓN, 2022).

A la luz de esta asociación, muchos años antes de la formalización de las relaciones diplomáticas, ambas naciones establecieron misiones comerciales y culturales en sus respectivos territorios, facilitadas por el refrendo del Acuerdo entre el Gobierno de República de Panamá y el Gobierno de la República Popular China sobre el Establecimiento Recíproco de Representaciones Comerciales No Gubernamentales de 1995 y su Acuerdo adicional de 19 de Agosto de 1996 (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PANAMÁ, 2020). Si bien las oficinas no gubernamentales tenían semejanza con las misiones diplomáticas, se caracterizaban por contar con sus enviados permanentes designados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y proporcionar becas gubernamentales y servicios consulares a sus nacionales. Esencialmente, la oficina de representación funcionaba como una embajada *de facto* que encarnaba diversos aspectos del artículo 3 de la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de fecha 18 de abril de 1961. Antes de 2017, Taipéi mantenía una embajada en Panamá, completa con un embajador acreditado.

² Se les conocía como “coolies” a los trabajadores de origen chino.

Además de sus funciones designadas, estas oficinas marcaron un avance significativo hacia la formalización de las relaciones diplomáticas. Fue sólo luego de la elección del Partido Progresista Democrático (PPD) en Taiwán y la finalización de la “tregua diplomática” entre el Partido Comunista Chino (PCCh) y el Kuomintang (KMT) en 2008, que Panamá estableció relaciones diplomáticas con China (JENKINS, 2019, p. 237). Posteriormente, la República Dominicana, que también tenía una oficina comercial y de desarrollo en Beijing, se convirtió en el próximo país latinoamericano en reconocer a la República Popular China, el 1 de mayo de 2018. Dada la considerable distancia geográfica que separa a China y las naciones centroamericanas, las oficinas establecidas proporcionaron un conducto tangible para la comunicación gubernamental.

Esta vía resultó especialmente valiosa ya que las discusiones sobre el reconocimiento diplomático con Panamá se mantuvieron confidenciales hasta después de la firma del memorando de entendimiento (MoU). Además, existen eventos concretos que evidencian los progresivos acercamientos de Panamá hacia China y, al mismo tiempo, el desconocimiento de estas intenciones por parte de Taiwán. Por ejemplo, durante la reunión de China-CELAC de 2015 en Beijing, representado por su vicecanciller Luis Miguel Hincapié, Panamá adelantó su interés en fortalecer lazos de cooperación con China (MON PINZÓN, 2022 p.780; MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2015). Adicionalmente, a menos de un mes de la ruptura de relaciones diplomáticas, el gobierno de Taiwán, por medio de su embajada, realizó una donación de US\$2.9 millones destinados a cuatro proyectos de gran relevancia a nivel nacional, como muestra de amistad entre ambas partes (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2017). Pese a estos acercamientos, según resaltaron Thierry Kellner y Sophie Wintgens (2021), la ruptura de las relaciones diplomáticas con Taipéi tomó por sorpresa a muchos (KELLNER; WINTGENS, 2021).

Tras el establecimiento de relaciones diplomáticas, Panamá procedió a realizar el estatus diplomático de su oficina comercial y cultural en Beijing

a la de embajada, designándose a Francisco Escobar Pedreschi como embajador. Adicionalmente, Panamá estableció consulados en Beijing, Shanghái y Guangzhou, cada uno con sus respectivos cónsules generales. De igual manera, China elevó su oficina no gubernamental en la Ciudad de Panamá a embajada, con Wei Qiang asumiendo el papel de embajador; el consulado se mantuvo ubicado dentro de las mismas instalaciones que la embajada.

3. Dinamismo de la Política Exterior de Panamá: Ideologías Partidistas y Relaciones con China

La política exterior de Panamá se caracteriza por su neutralidad y el compromiso de participar activamente en discusiones multilaterales. Como nación en desarrollo, esta política funciona como una herramienta clave para fomentar el progreso económico y social. Tanto las administraciones de Varela como la de Cortizo subrayaron estos objetivos, aunque con matices distintos en sus enfoques hacia China. Dichos objetivos están fundamentados en la ideología de sus respectivos partidos políticos: el PP de Varela y el PRD de Cortizo.

El Partido Panameño fue establecido en el año 1931 por Arnulfo Arias Madrid, quien ocupó la presidencia de Panamá en tres ocasiones distintas: 1940-1941, 1949-1951 y 1968. La doctrina panameña, la cual defiende los principios del anticomunismo y el antiimperialismo, junto con la justicia social, ha pasado por una transición del nacionalismo proteccionista al nacionalismo conservador, con el objetivo de fomentar el progreso nacional (PARTIDO PANAMEÑISTA, 2024). En concordancia con la doctrina de velar por el interés nacional, antes de ser electo como presidente en 2014, Juan Carlos Varela fungió como vicepresidente en coalición con Ricardo Martinelli (2009-2014) del partido Cambio Democrático (CD), periodo durante el cual la política exterior del país tuvo como rasgo más importante

la promoción del país como espacio privilegiado para la inversión extranjera (BROWN ARAÚZ; LUNA VÁZQUEZ, 2013, p. 297). Habría sido sensato iniciar relaciones diplomáticas con China durante este período, dadas las posibles inversiones que se derivarían; sin embargo, la “tregua diplomática” entre el PCCh y el KMT de 2008 a 2016 hizo que esta alternativa fuera inviable.

Varela, ya como presidente, finalizando su mandato introdujo una política exterior denominada como la “política halcón”. Este cambio estratégico se dio a conocer durante su visita oficial a los Emiratos Árabes Unidos en febrero de 2018, con el objetivo de establecer y fortalecer conexiones con regiones no tradicionales, como el sudeste asiático, Oriente Medio y África. El enfoque del gobierno se centró en estrategias de diversificación, potenciación de diálogos políticos, fomento de nuevas oportunidades de inversión y promoción de intercambios comerciales. Estas estrategias estuvieron en armonía con la decisión de establecer relaciones diplomáticas con China en 2017, enfatizando la importancia de las iniciativas de conectividad, logística y turismo. Para Varela, el hito diplomático con China se destacó como un logro significativo en su agenda de política exterior (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2018).

Por su parte, el PRD tiene como uno de sus principios fundamentales la defensa de la autodeterminación, integridad y soberanía, en pro de la defensa de los recursos naturales panameños (PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, 2024). Fundado en 1979 por Omar Torrijos Herrera, tras el golpe de Estado contra Arnulfo Arias Madrid durante su última presidencia en 1968, el PRD surgió en un contexto marcado por la dictadura militar en Panamá, que perduró por 21 años (MARTÍN; BOSCÁN, 2023, p. 263). A pesar de ser parte de este régimen militar, Torrijos dejó un legado positivo. Su política exterior se destacó por la firma de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, que establecieron la reversión del Canal de Panamá y sus zonas aledañas a manos panameñas, a partir del mediodía del 31 de diciembre de 1999 (ILLUECA, 2023, p.13). Estas negociaciones fueron posibles gracias a dos sinergias claves: la comunicación de alto nivel con el

gobierno norteamericano, lo que demuestra altos vínculos políticos, y la internacionalización de la causa panameña, una estrategia del gobierno para negociar el Canal de Panamá como parte de un proceso de descolonización. En el marco de estos esfuerzos, el 15 de marzo de 1973 el gobierno panameño convocó una reunión del Consejo de Seguridad en Ciudad de Panamá, donde el proyecto de resolución final sobre el Canal de Panamá fue vetado por EE.UU., luego de recibir 13 votos a favor y una abstención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (SEVERO, 1973). China, como miembro permanente del Consejo, no solo votó a favor del proyecto de resolución, sino que también manifestó, por medio de un telegrama firmado por el Presidente Mao Zedong, que "China apoyará la eliminación de las bases militares [estadounidenses] si Panamá lo pide" (YAO VILLALAZ, 2023). El apoyo de China contra la presencia de bases militares extranjeras en Panamá refleja un alto grado de simpatía con la causa panameña, a pesar de que ambos Estados no contaban con relaciones diplomáticas.

Dado este antecedente, hubiese sido coherente que la formulación de vínculos diplomáticos se hubiera producido durante las administraciones posteriores del PRD, como las presidencias de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) o Martín Torrijos (2004-2009), hijo de Omar Torrijos. Sin embargo, en conversaciones con Martín Torrijos, al preguntarle sobre este tema, el expresidente destacó que una de las principales prioridades de su gobierno fue la negociación y firma del Tratado de Promoción Comercial (TPC) con EE.UU., a lo que dedicó todos los recursos y esfuerzos posibles (información verbal).³ Otro proyecto clave de Torrijos fue la expansión del Canal de Panamá, iniciada en 2006 tras su aprobación en un referéndum nacional (MARTÍN; BOSCÁN, 2023, p. 259).

Enmarcado en estos lineamientos, Cortizo esbozó dos objetivos clave de política exterior: mejorar las relaciones con EE.UU. y salir de la

³ Información obtenida mediante una conversación con el expresidente Martín Torrijos, Pekín, China, en 15 mayo 2015.

jurisdicción no cooperativa en relación con los protocolos contra el lavado de dinero establecidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la Unión Europea (UE). Es discutible cuánto estos objetivos beneficiaron al desarrollo nacional de Panamá. Respecto a China, desde el inicio del gobierno de Cortizo, las relaciones entraron en una etapa de enfriamiento, abogando por una diplomacia multipolar y balanceada (ILLUECA, 2023, p. 33). Analizando los resultados de sus esfuerzos de política exterior con EE.UU., la estrategia de Cortizo resultó exitosa. Cabe destacar que el 21 de noviembre de 2022, Mari Carmen Aponte presentó sus credenciales ante el presidente Cortizo como Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria ante EE.UU. en Panamá, marcando un avance significativo desde la ausencia de un embajador en Panamá desde el 9 de marzo de 2018, lo que reflejaba una disminución de los vínculos políticos.

Cortizo estaba consciente de que, para potenciar las relaciones diplomáticas con EE.UU., necesitaba inclinar la balanza a favor de ellos. En sus entrevistas iniciales y discurso de toma de posesión, enfatizó la necesidad de un cuidadoso avance en las negociaciones con China. Este enfoque cauteloso se evidenció en la decisión de poner en revisión las discusiones del TLC por parte del Ministerio de Comercio e Industrias (MON PINZÓN, 2022, p. 788). Además, se hicieron ajustes a los planes para la construcción del cuarto puente que cruza el Canal de Panamá, llevado a cabo por el Consorcio Cuarto Puente (CPCP), integrado por las empresas chinas China Communications Construction Company (CCCC) y China Harbour Engineering Company (CHEC). Este proyecto se separó de los desarrollos concernientes a la Línea 3 del Metro, y se detuvo la idea del Ferrocarril Panamá-Chiriquí. Según Mon Pinzón (2022), estos cambios estratégicos fueron una respuesta a las presiones ejercidas por EE.UU. por pedido de la visita del Secretario de Comercio norteamericano, Wilbur Ross, en la toma de posesión de Cortizo, lo que indica la trascendencia de los intereses estadounidenses en la materia. En contraste con su predecesor Varela, quien también había enfrentado advertencias del entonces

secretario de Estado, Mike Pompeo, respecto a hacer negocios con China, el ajuste de Cortizo en el enfoque fue más pronunciado. Si bien la cautela de Pompeo pudo hasta cierto punto haber influido en Varela, no fue tan visiblemente impactante como el cambio de actitud demostrado por Cortizo.

Antes de su elección, Cortizo dio a conocer el “Plan de Acción: Uniendo Fuerzas”, que enfatizó cuatro áreas clave: gobernanza efectiva, adhesión al estado de derecho, competitividad económica, y esfuerzos para combatir la pobreza, la desigualdad, y mejorar la educación. En el plan se detallaron 125 proyectos e iniciativas específicos que se identificaron como prioridades gubernamentales, sin que ninguno involucrara la participación de empresas ni proyectos con China. A la luz de la pandemia de COVID-19, el enfoque de Panamá hacia China pasó a un enfoque de cooperación más humanitaria. Este cambio se hizo evidente durante la II Reunión de Consulta Política, donde los viceministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Federico Alfaro Boyd y Erika Mouynes, se comprometieron con el viceministro de Relaciones Exteriores de China, Zheng Zeguang, para asegurar suministro de insumos para afrontar la pandemia del COVID-19, a través de fondos de cooperación no reembolsables (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2020). En diciembre del mismo año, la viceministra Mouynes fue ascendida al cargo de ministra de Relaciones Exteriores. En abril del año siguiente, viajó a Tunxi, China, para una reunión con su homólogo, Wang Yi. Los resultados de la reunión abarcaban la progresión de diversos proyectos como autobuses eléctricos, paneles solares, unidad médica móvil, equipos deportivos y perforadoras de pozos. Durante esta reunión, Panamá reiteró su invitación a China para ratificar el acuerdo relativo a la adhesión al Tratado de Neutralidad del Canal de Panamá de 1978. China acordó establecer una mesa de trabajo para adelantar negociaciones, citando reservas con Taipéi como uno de los signatarios originales (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2022; ILLUECA, 2023, p. 34). El autor sostiene que, en esa coyuntura particular,

inexistían niveles suficientes de vínculos políticos para que China consintiera.

En los meses anteriores a la conclusión del mandato de Cortizo, la ministra de Relaciones Exteriores Janaina Tewaney Mencomo, la sucesora de Mouynes, publicó un documento titulado “Una política exterior para Panamá 3.0: Manteniendo la Relevancia en un Mundo en Constante Cambio”. El documento delinea las eras históricas que conducen a la actual fase 3.0 de la siguiente manera: la era 1.0, que abarca el período colonial bajo dominio español hasta la independencia de Panamá de Colombia (1510-1903); la era 2.0 posterior desde la separación de Colombia hasta la terminación de la antigua Zona del Canal (1903-1999); y la época en curso, posterior a la transferencia del Canal a la jurisdicción de Panamá, otorgando soberanía completa sobre su territorio. Se subraya la importancia de China en relación con su papel fundamental en el tránsito por el canal. En esencia, el Libro Blanco define la política exterior de Panamá como un mecanismo para abordar las disparidades estructurales internas que restringen la influencia global de la nación, denotando esta como la “sexta frontera”. Una vez más, la política exterior de Panamá se apalanca como un medio para fomentar el progreso económico y social, incluyendo la promoción del país como un atractivo centro de inversión.

4 Políticas Complementarias de Panamá y China

En la premisa de esta investigación se destaca la correlación positiva entre las relaciones políticas y económicas, específicamente, las mejoras en las primeras conducen a mejoras en las segundas. El inicio de las relaciones diplomáticas con China sirve para reforzar los lazos políticos, particularmente el reconocimiento a la política de Una Sola China, que tiene importancia en las relaciones con los estados centroamericanos. Esta

medida se alinea con los esfuerzos de Panamá para impulsar las exportaciones, atraer inversiones y ampliar sus asociaciones comerciales.

Panamá posee tres marcos legales clave diseñados para promover y simplificar inversiones, atraer empresas constructoras para participar en licitaciones públicas y atraer a las empresas multinacionales a establecer sus *hubs* regionales en Panamá para brindar servicios a la región: el Régimen Especial de Sedes de Empresas Multinacionales (SEM) de 2007, los contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) para el Desarrollo de 2019 y el Régimen Especial de Empresas Multinacionales que Prestan Servicios Relacionados con la Manufactura (EMMA) de 2020. Estos marcos permiten a las empresas capitalizar la posición geográfica estratégica de Panamá y sus robustos enlaces de transporte por tierra, mar y aire; evolucionan y se adaptan para cumplir con los requerimientos internacionales, alineándose con las dinámicas de las actividades comerciales de las entidades multinacionales y corporativas (MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS DE PANAMÁ, 2021).

El régimen SEM, regulado por las Leyes 41 y 159 promulgadas en 2007 y 2020, respectivamente, proporcionan un marco de disposiciones fiscales, migratorias y laborales encaminadas a facilitar el establecimiento y operación de la Sede Regional de Empresas Multinacionales, sean nacionales o extranjeras, en Panamá. Estas sedes están destinadas a ofrecer servicios de apoyo a sus entidades afiliadas en todo el mundo. Para noviembre de 2024, se habían registrado un total de 183 empresas bajo estos regímenes, de las cuales 15 de ellas eran originarias de China (MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, 2024).

Establecida en virtud de la Ley 93 del 19 de septiembre de 2019, la APP sirve como un mecanismo para estimular la inversión, fomentar el progreso social y promover la creación de empleo. Este marco regulatorio permite la conformación de contratos con una duración de hasta 30 años, con un umbral mínimo de inversión de US\$15 millones, entre entidades

públicas y entidades del sector privado con el propósito de planear, construir, potenciar y mantener la infraestructura pública para la prestación de los servicios públicos. Una característica atractiva para las empresas extranjeras es la capacidad de generar ingresos cobrando a los usuarios finales por la utilización de los servicios o la infraestructura que han desarrollado. Desde la perspectiva del gobierno, esta configuración incentivará a las empresas constructoras a completar proyectos puntualmente con el fin de obtener ganancias financieras. Cabe destacar que el proyecto inaugural adjudicado bajo este régimen fue la carretera Panamericana Este, una iniciativa emprendida por el Ministerio de Obras Públicas de Panamá en colaboración con Intervial Chile S.A., por un gasto total de US\$262 millones. Si bien CHEC participó en el proceso de licitación, en última instancia no fue elegida. Este desarrollo señala un creciente interés entre las empresas constructoras chinas en los marcos APP, los cuales fueron resaltados en el Libro Blanco hacia América Latina y el Caribe de 2016, como un modelo viable de asociaciones para fomentar modelos innovadores de colaboración.

Introducido a través de la Ley 159 el 31 de agosto de 2020, el EMMA representa un esquema que otorga ventajas fiscales, migratorias y laborales a las empresas que optan por establecer su sede regional en Panamá con enfoque en la entrega de servicios relacionados con la fabricación, ensamblaje, remanufactura, acondicionamiento, mantenimiento y reparación de bienes. Esta iniciativa también abarca funciones logísticas, incluyendo la operación de instalaciones de almacenamiento, centros de implementación y centros de distribución para componentes o piezas esenciales para los procesos de fabricación, así como servicios de apoyo al desarrollo de productos, investigación e innovación como procedimientos analíticos, pruebas de laboratorio y experimentación. Actualmente, hay 2 empresas registradas en el régimen EMMA: Aegir-Marine Group (2021) originaria de Países Bajos y Grupo Empresarial Smartbrix (2022) de Panamá.

Previo al inicio de las relaciones diplomáticas entre Panamá y China en junio de 2017, ocho empresas chinas estaban haciendo uso de las ventajas comerciales que brinda el régimen SEM: ZTE (2010); Huawei Technologies (2011); CHEC (2012); China State Construction Engineering Corporation (CCA Panamá) (2013); Sinohydro Corporation (2015); Corporation Cosco Containerlines (2016); Shanghai Gorgeous Investment Development (2017) y Shanghai Zhenghua Industria pesada (2017). Posteriormente al establecimiento de relaciones diplomáticas, se registraron otras diez empresas: CRRC Hongkong Capital Management Co., Ltd (2017); Baoshan Iron & Steel Co., Ltd. (2018); CCCC Dredging (Group) Co., Ltd (2020); Hangzhou Hikvision Digital Technology Co. (2020); Dashang Group Co., Ltd (2020); Zhejiang Dahua Technology Co., Ltd. (2020); Zhejiang Dahua Technology Co., Ltd. (2020); ZKTECO CO. LTD. (2022); China Mobile International Limited (2022); CRCC International Investment Co., Limited (2023) y Honor Group (2024). Desde el punto de vista del gobierno chino, la presencia de empresas chinas en Panamá se alinea con la estrategia “Go Out” y contribuye a la expansión mundial de las empresas. En consecuencia, China se erige como el segundo país con mayor número de empresas registradas, después de EE.UU. con 36 (MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, 2024).

Tanto CHEC como CCA Panamá han asegurado contratos para la planeación y desarrollo de proyectos de infraestructura, como el Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá y la Terminal de Cruceros Amador para el primero, así como Ciudad Esperanza para el segundo. El posicionamiento de su sede regional en Panamá les proporcionó una ventaja competitiva. Es crucial señalar que la inscripción bajo los marcos SEM o EMMA no garantiza la selección de proyectos; sin embargo, sí facilita a las empresas establecer canales de comunicación y comprender procesos. CHEC sirve como ilustración principal de este escenario. A pesar de participar en procesos de licitación en Panamá desde 2010, la compañía solo obtuvo el Proyecto

Terminal de Cruceros Amador en 2017, en colaboración con la firma belga, Jan de Nul (CENTRAL AMERICA DATA, 2017).

Los proyectos de infraestructura juegan un papel crucial en la mejora de la conectividad, el fomento del desarrollo y la generación de oportunidades de empleo en Panamá, fenómeno que se evidencia en la situación financiera del país. En una escala más amplia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) aboga por una asignación de 6.2% del Producto Interno Bruto (PIB) hacia inversiones en infraestructura a nivel regional para atender los requerimientos de las respectivas naciones (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2017). De manera que según el Presupuesto Estatal 2024, se prevé que Panamá destine 7.12% de su Producto Interno Bruto a mejorar su infraestructura.

La asignación de recursos por parte del estado para proyectos de infraestructura permite a los ministerios o autoridades financiar proyectos bajo su supervisión. Por el contrario, las obras públicas son financiadas por bancos multilaterales de desarrollo, lo que lleva a una deuda interna administrada por el ministerio de Economía y Finanzas. Panamá se beneficia de tasas de interés favorables para la mayor parte de su financiamiento, gracias a sus calificaciones crediticias estables —BB+ de Fitch, BBB de S&P, y Baa3 de Moody's. A marzo de 2024, 48.13% de la deuda pública lleva una tasa de interés que oscila entre 3-6%, mientras que 42.04% soporta intereses entre 6-9%. Dada su solvencia crediticia y su robusta economía, Panamá puede acceder al financiamiento a tasas atractivas, haciendo que los préstamos de los acreedores estatales chinos, que fluctúan entre 4-6%, sean poco atractivos (MALIK et al., 2021). Al momento de redactar este artículo, los principales acreedores de Panamá por su deuda pública externa eran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Los bancos de política chinos, como el Banco de Desarrollo de China (CBD, por sus siglas en

inglés) y el Banco de Exportación e Importación de China (Eximbank), compiten con las tasas que proporcionan estas instituciones multinacionales, lo que requiere una preferencia para ser considerados como una opción de financiamiento.

Panamá también está sujeto a regulaciones de responsabilidad fiscal que restringen la expansión de su deuda en relación con su Producto Interno Bruto (PIB), evitando así que el gobierno asuma obligaciones más allá de su capacidad de pago y evitando un estado de insolvencia. El 5 de junio de 2008, la promulgación de la Ley 34 de la Ley de Responsabilidad Fiscal restringió el crecimiento anual de la deuda pública a un máximo de 1% del PIB, según lo determinado por la Dirección de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República. No obstante, existen excepciones, como la relajación del déficit anticipado bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal, para atender los gastos suplementarios derivados de la pandemia de COVID-19, según lo estipulado por la Ley 139 del 2 de abril de 2020. Cabe destacar que el financiamiento para proyectos de infraestructura no es parte de estas provisiones de emergencia. Por lo cual, la capacidad de Panamá para emitir deuda con el propósito de financiar proyectos de infraestructura depende de la tasa de crecimiento anual de su PIB.

En conclusión, las iniciativas de infraestructura de Panamá reciben financiamiento del propio gobierno debido a su capacidad para asignar recursos a ministerios y organismos para la ejecución de proyectos, o alternativamente, para asegurar préstamos de bancos multilaterales de desarrollo a tasas de interés ventajosas dentro de los límites de su marco regulatorio de responsabilidad fiscal. El CBD y el Eximbank se presentan como competencia a estos socios financieros de larga data.

Las relaciones de China con Panamá, en términos de política exterior, mejoraron en línea con los Libros Blancos sobre América Latina y el Caribe de 2008 y 2016, la estrategia de “go out” y la IFR. Estas iniciativas tienen como objetivo facilitar la internacionalización de las empresas chinas y

promover el intercambio de bienes, tecnología, capital y personas a través de una mayor conectividad y aprendizaje recíproco. Ambos libros blancos subrayan la importancia de la política de una sola China como el principio fundamental que guía el establecimiento y la progresión de las relaciones con América Latina. La parte III del libro blanco de 2016 profundiza en el marco conocido como “1+3+6”, que tiene como objetivo fomentar la cooperación mutuamente beneficiosa entre China y América Latina y el Caribe. El “1” representa el plan de cooperación China-LAC 2015-2019; el “3” significa los tres pilares de comercio, inversión y cooperación financiera; y el “6” denota las seis áreas clave de energía y recursos, desarrollo de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica, y tecnología de la información. Adicionalmente, el documento de política introduce el innovador modelo “3x3” para la cooperación de capacidad, enfocándose en la construcción de grandes pasajes logísticos para la electricidad y la información, así como la expansión de los canales de financiamiento, crédito y seguros. Este enfoque alinea los proyectos de infraestructura con los mecanismos de apoyo financiero, concepto que resuena con la IFR de China.

Derivado del concepto de una estrategia global de desarrollo de infraestructura, Panamá y China firmaron un MoU 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 el 17 de noviembre de 2017. Al ser el primer país de la región en participar en un acuerdo de este tipo, la decisión de Panamá subraya su papel como pionero en la adopción de los principios de la Franja y la Ruta dentro de la región de América Latina. (MÉNDEZ; ALDEN, 2021, p. 840). En julio de 2021, el MoU se prorrogó automáticamente hasta 2024, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo IV, a menos que fuera rescindido por alguna de las partes mediante notificación escrita a la otra con al menos tres meses de anticipación, sin que exista ningún programa de colaboración existente para “alineación de infraestructura y capacidad de producción”. Este memorándum carece de exigibilidad, dado que no es

vinculante, al no recibir la ratificación de las Asambleas Nacionales de ninguno de los países. Illueca (2023) argumenta que este tipo de compromisos contraviene el procedimiento constitucional adoptado por Panamá (ILLUECA, 2023, p. 17).

El primer proyecto dentro de este marco consistió en realizar un estudio de factibilidad sobre el Ferrocarril Panamá-Chiriquí, el cual fue elaborado por China-Railway Design. (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2019). La investigación se llevó a cabo con un costo de US\$16 millones, que se financió a través de fondos de cooperación internacional no reembolsables, establecidos mediante un intercambio de notas diplomáticas entre el ministro interino de Relaciones Exteriores de Panamá, Luis Miguel Hincapié, y el ministro de Comercio de la República Popular China, Zhong Shan, el 7 de diciembre de 2017. Es pertinente resaltar que el pacto de cooperación no reembolsable tuvo una suma de 100 millones de renminbi (equivalente a aproximadamente US\$15 millones), monto inferior al gasto total del estudio de factibilidad. No obstante, para el estudio no se utilizó la totalidad de estos fondos, pues la mencionada nota diplomática especificaba que su intención era apoyar iniciativas colaborativas encaminadas a potenciar los recursos humanos y otorgar becas para talleres entre ambas naciones. Se han implementado varias iniciativas de colaboración, mientras que otras están actualmente en evaluación. Por ejemplo, en 2023, una delegación de siete técnicos enviados por la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China viajó a Panamá para evaluar proyectos de cooperación no reembolsable que se habían propuesto. En cuanto al estudio de factibilidad, a pesar de afirmar la viabilidad de la construcción del ferrocarril, su implementación real no ha sido aprobada por el gobierno panameño.

En conjunto con este análisis de factibilidad, el gobierno chino incorporó la asignación del proyecto de licitación pública, Nueva Línea de Transmisión Mata de Nance - Frontera Lt 230kv, a *China CAMC Engineering*

por US\$34 millones, como parte de la IFR. (JIANING, 2023). Sin embargo, este esfuerzo no constituye una inversión, dado que el financiamiento provendrá de los recursos financieros de ETESA, entidad plenamente bajo la propiedad del gobierno panameño, y no de un prestamista chino. Tal situación da lugar a una divergencia en cuanto a la categorización de proyectos que caen dentro del ámbito de la IFR.

5 Impacto de los Ajustes en la Estrategia Gubernamental panameña hacia las Relaciones con China

Para describir cómo las fluctuaciones en los vínculos políticos inciden en el ámbito comercial bilateral, se representa cada mandato presidencial de Panamá (2014-2019 y 2019-2024) como una variable independiente que afecta tanto los vínculos políticos con China como la actividad comercial bilateral. El impacto de estas dinámicas en los acuerdos e iniciativas políticas y económicas se define como variables dependientes, como se puede visualizar en la **Tabla 1**. Las variables interviniéntes incluyen las presiones ejercidas por los EE.UU. sobre la política exterior de los gobiernos panameños, las cuales condicionan las posturas de Panamá.

Tabla 1 – Descripción de las variables dependientes

Variables	Descripción
Vínculos Políticos	Establecimiento de relaciones diplomáticas, nombramiento de embajadores, inauguración de embajadas y consulados, visitas oficiales de alto nivel, acuerdos de exención de visa.
Actividad Económica	Comercio, inversiones, tratados de libre comercio, proyectos de infraestructura, rutas de vuelo directas, estímulo al turismo.
Cooperación Internacional	Becas educativas, donaciones, intercambios culturales, proyectos de cooperación no reembolsable.

Fuente: elaborada por el autor (2024).

Desde 1996 hasta principios de la década de 2000, Panamá y China mantuvieron un nivel moderado de vínculos políticos a pesar de la ausencia de vínculos diplomáticos, debido a la presencia de representaciones no gubernamentales. Durante la presidencia de Varela, Panamá estableció relaciones diplomáticas con China, lo que llevó a la acreditación mutua de embajadores y la firma de una pléthora de acuerdos bilaterales. La firma del memorándum 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 desempeñó un papel crucial en el avance de los proyectos de infraestructura, fomentando posteriormente fortalecimiento en los vínculos políticos y un repunte en las actividades comerciales. Esto derivó en que un número cada vez mayor de empresas chinas optaran por establecer sedes regionales para capitalizar el marco preferencial que ofrece el SEM. Además, ambos países participaron en seis rondas de negociaciones para un TLC, con China designando a Panamá como destino turístico aprobado e iniciando un servicio de vuelo directo entre Beijing y Panamá. La aprobación de protocolos fitosanitarios y zoosanitarios para la exportación de productos agrícolas panameños a China por parte de la Administración

General de Aduanas de la República Popular China solidificó aún más la relación bilateral, respectivamente en los siguientes rubros: cobia (2018), piña (2018), carne bovina (2018). Cabe destacar que Varela emprendió la primera visita oficial de un presidente panameño a China el 17 de noviembre de 2017. Durante los últimos dos años de su mandato, realizó tres misiones a China (MON PINZÓN, 2022, p. 780), subrayando la importancia de las relaciones con China como máxima prioridad para su gobierno y destacando el establecimiento de relaciones diplomáticas como un logro significativo (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2018).

Los vínculos políticos se mantuvieron en un alto nivel hasta 2019 cuando Cortizo asumió la presidencia. Si bien la administración Cortizo mantuvo los compromisos asumidos por el gobierno de Varela con las empresas chinas, no avanzó con las propuestas de ciertos proyectos, incluido el tren Panamá-Chiriquí, ni se embarcó en una visita oficial a China durante su mandato de 5 años. En materia comercial, el gobierno de Cortizo suspendió las negociaciones del TLC, mas sí pudo concretar algunos protocolos de exportación: productos acuáticos (2019), carne porcina (2019), carne avícola (2020) y productos acuáticos salvajes (2023). Sin embargo, dado el tiempo requerido para negociar y aprobar un protocolo de exportación, es posible que los esfuerzos a nivel gubernamental se hayan iniciado durante el gobierno de Varela. Además de ello, el inicio de la pandemia de COVID-19 y los problemas de salud personal de Cortizo, divulgados en junio de 2022, contribuyeron a una disminución en las interacciones cara a cara con China, a un cambio hacia la cooperación internacional y contracciones en las exportaciones panameñas. La disminución de los vínculos políticos de niveles altos a moderados se atribuye en parte a las presiones ejercidas por medio de las visitas del secretario de Estado de EE.UU., Mike Pompeo, al presidente Varela en octubre de 2018 y del secretario de Comercio Wilbur Ross al presidente Cortizo poco después de asumir el cargo el 1 de julio de 2019 (MON PINZÓN, 2022, p. 786, 788). Estas visitas ejercieron presión sobre

Panamá para que lograra un equilibrio entre sus relaciones con China y EE.UU. Además, el énfasis en mejorar los lazos con EE.UU. se alineó con uno de los objetivos de política exterior del presidente Cortizo, proporcionando una justificación para la disminución de los vínculos políticos tal como se esboza en el plan estratégico de su gobierno.

Tabla 2 – Patrones entre las Variables Independientes y Dependientes

Variables Independientes	Variables Dependientes		
Administración	Vínculos Políticos	Actividad Económica	Cooperación Internacional
Juan Carlos Varela (2014-2019)	Altos	Alto	Alta
Laurentino Cortizo (2019-2024)	Bajos	Baja	Moderada

Fuente: elaborada por el autor (2024).

Como se puede visualizar en la **Tabla 2**, los mandatos presidenciales ejercen un impacto significativo en las relaciones bilaterales con las naciones en el corto plazo debido a su atribución constitucional para tales acciones. Según lo estipulado en el artículo 184 de la Constitución panameña, el presidente tiene la tarea de supervisar las relaciones exteriores, ratificar tratados y pactos internacionales sujetos a revisión legislativa, así como acreditar representantes diplomáticos y consulares. Durante el mandato de Varela, se establecieron relaciones diplomáticas con China, lo que en consecuencia fortaleció los vínculos políticos en las relaciones bilaterales con China. Varela actuó con independencia, velando por su propio beneficio (XIANG; XIN, 2023, p. 240-241). Por el contrario, Cortizo disminuyó los vínculos e inició un periodo de enfriamiento.

De ahí que el panorama político en Panamá sea altamente individualizado, impactando directamente la dinámica de las relaciones exteriores. Desde el advenimiento de las elecciones democráticas en 1994, tras la era de la dictadura militar de 1968 a 1989, ningún partido político ha asegurado la reelección. Cada cinco años, coincidiendo con la duración del mandato presidencial de Panamá, una gestión distinta asume el poder con un líder que no ha ocupado previamente el cargo presidencial. Si bien el PP y el PRD han gobernado en múltiples ocasiones desde 1994, no lo han hecho de manera consecutiva. A pesar de que la rotación del gobierno es propicia para la democracia, puede dificultar la continuidad de las políticas estatales cruciales para el desarrollo del país.

El 1 de julio de 2024, Panamá dio inicio al mandato de José Raúl Mulino, postulado por el partido Realizando Metas (RM), como nuevo presidente de la República. Su amplia trayectoria como miembro del gabinete en administraciones pasadas —fungiendo como ministro de Relaciones Exteriores (1993-1994), ministro de Gobierno de Justicia (2009-2010) y ministro de Seguridad Pública (2010-2014) — lo posiciona favorablemente. En octubre de 2024, el presidente Mulino sostuvo una reunión con la embajadora de China en Panamá, Xu Xueyuan, durante la cual discutieron el interés de empresas chinas en invertir en sectores estratégicos como logística, infraestructura, energía renovable, tecnología, turismo, telecomunicaciones y agricultura, reforzando así el enfoque pragmático de su política hacia China, orientado al desarrollo nacional (MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, 2024). Dentro de esta visión de fortalecer los vínculos políticos y económicos, la administración de Mulino ha manifestado su intención de retomar iniciativas suspendidas durante el gobierno anterior. Entre estas, el presidente ha destacado su dedicación a mejorar la red ferroviaria nacional (MORALES, 2024). Aunque no se han presentado detalles específicos sobre el proyecto, se dispone del estudio de factibilidad realizado por China Railway Design, lo que podría acelerar su implementación. Asimismo, en octubre de 2024, el ministro de Comercio e

Industrias, Julio Moltó, anunció que las negociaciones del TLC con China se reanudarían en 2025 (GARCÍA MUELLES, 2024). Estos avances sugieren una continuidad de las políticas iniciadas durante la administración de Varela, lo que podría resultar en un fortalecimiento significativo de los vínculos políticos y económicos con China.

6 Conclusiones

En este artículo se han explorado las fluctuaciones en la política exterior implementadas por dos gobiernos de Panamá —Varela y Cortizo—hacia China, con el fin de describir su impacto en las actividades económicas bilaterales. Es evidente que la política exterior de Panamá se alinea con los objetivos de China en Centroamérica. Como una economía basada en servicios, Panamá busca mejorar su comercio, inversiones, diversificación de socios y conectividad global. Las inversiones juegan un papel vital en la reducción del déficit comercial de Panamá. No obstante, la política partidista y la influencia de otras fuerzas geopolíticas a menudo oscurecen la percepción que tienen los líderes de esta interacción. El punto focal del TLC entre Panamá y China fueron las inversiones entrantes, componente no perseguido activamente por la administración Cortizo. Dada la correlación positiva entre los vínculos políticos y comerciales, es lógico que Panamá fomente estas relaciones después de su aval de la política de una sola China, lo cual como se fundamenta en los puntos antes expuestos, es un requisito previo para sostener intercambios de alto nivel.

Incluso antes del establecimiento formal de relaciones diplomáticas, Panamá tenía importantes conexiones comerciales y culturales con China, evidentes a través de oficinas comerciales en respectivas capitales, una considerable diáspora china en Panamá, su papel fundamental en las operaciones del canal, y siendo el principal cliente de la Zona Libre de Colón. Algunos canales comerciales solo se abrieron tras el reconocimiento

de Panamá de la política de una sola China, incluida la aprobación de acuerdos de exportación de productos agrícolas panameños a China y las discusiones de un TLC. No obstante, estas iniciativas se vieron obstaculizadas por el cambio de gobierno en julio de 2019, lo que subraya cómo las desalineaciones y los cambios políticos pueden impedir el progreso. La rigidez en las relaciones chino-panameñas se derivó de los objetivos de política exterior del gobierno de Cortizo y las presiones ejercidas por EE.UU., evidentes a través de visitas de alto perfil a Panamá. Esto subraya la necesidad de Panamá de lograr un delicado equilibrio en sus relaciones con China y EE.UU., ambos fundamentales para su desarrollo y ninguno de los dos debe pasarse por alto.

China ha publicado dos documentos de política que delinean su postura hacia América Latina. Esto es parcialmente factible debido a su estructura de gobierno consistente, contrastando el sistema democrático panameño susceptible de frecuentes alteraciones de agenda en cada periodo electoral. La ausencia de un conjunto estandarizado de principios a nivel nacional podría servir de ventaja, otorgando a las democracias de la región la flexibilidad para navegar. Sin embargo, es imperativo que capten rápidamente las oportunidades para evitar que se frene el progreso. Si no lo hace, Panamá podría quedar rezagado por detrás de sus contrapartes regionales, aprovechando efectivamente las perspectivas económicas de China, como Costa Rica, Nicaragua y Honduras, que han ratificado o están en proceso de finalizar sus respectivos TLC.

La alternancia en el liderazgo político en Panamá tiene un impacto directo en la continuidad de las políticas implementadas por administraciones anteriores, especialmente cuando las prioridades de las nuevas autoridades difieren significativamente. En este contexto, la relación con China alcanzó su punto más alto durante la administración de Juan Carlos Varela, pero experimentó un retroceso durante el mandato de Laurentino Cortizo. Sin embargo, el presidente Mulino se ha posicionado como un líder pragmático, enfocado en proteger y promover los intereses

nacionales. En lo que respecta a su postura hacia China, su reunión con la embajadora Xu sugiere un interés renovado en fortalecer los vínculos políticos. Tal como evidencia esta investigación, dicho fortalecimiento podría traducirse en una mayor actividad económica en áreas clave como inversiones, comercio y proyectos de infraestructura.

7. Referencias

BROWN ARAÚZ, Harry; LUNA VÁSQUEZ, Clara Inés. Panamá: El Crecimiento Económico a Expensas de la Política. **Revista de Ciencia Política**, v. 33, n. 1, p. 287-301, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100014>.

CANAL DE PANAMÁ. Estadísticas de Tránsito. **Canal de Panamá**, oct. 2024. Disponible en: <https://pancanal.com/estadisticas/>. Consultado en: 22 nov. 2024.

CENTRAL AMERICA DATA. Construction of Cruise Terminal Starts. **Central America Data**, 19 oct. 2017. Disponible en: <https://www.centralamericanadata.com/en/article/home/Construction_of_Cruise_Terminal_Starts>. Consultado en: 3 sept. 2023.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Inversión en infraestructura en países de América Latina y el Caribe se mantiene por debajo de necesidades de la región. **ECLAC - United Nations**, 15 may. 2017. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/noticias/inversion-infraestructura-paises-america-latina-caribe-se-mantiene-debajo-necesidades-la>>. Consultado en: 6 junio 2024.

GARCÍA MUELLES, Lourdes. TLC entre Panamá y China se trataría en 2025, según el ministro del MICI. **La Estrella de Panamá**, 2 oct. 2024. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/economia/tlc-entre-panama-y-china-se-trataria-en-2025-segun-el-ministro-del-mici-XB8751505#:~:text=Un%20posible%20tratado%20de%20libre,de%20Panama%20Motor%20Show%202024>. Consultado en: 24 nov. 2024.

GUEVARA MANN, Carlos. Panamá: Luces y Sombras en Torno a la Institucionalidad Democrática. **Revista de Ciencia Política**, v. 36, n. 1, p. 259-285, 2016. DOI: dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100012.

HERRERA, Luis Carlos; MONTENEGRO, Markelda.; TORRES-LISTA, Virginia. **The 'two Chinas' and Panama: an historical review of Panamanian relations with the People's Republic of China and Taiwan, 1903–2017**, SENACYT-FID-18-034, London, UK. 2020. Disponible en: https://eprints.lse.ac.uk/110976/1/WorkingPaper02_folder.pdf. Consultado en: 10 mayo 2024.

ILLUECA, Alonso. La Influencia de China en Panamá: Un caso de estudio. **Expediente Abierto**, 27 oct. 2023. Disponible en: <https://www.expedienteabierto.org/wp-content/uploads/2023/11/Reporte-de-China-y-Panama-n.pdf>. Consultado en: 10 jun. 2024.

JENKINS, Rhys. **How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponible en: <https://global.oup.com/academic/product/how-china-is-reshaping-the-global-economy-9780192866356?cc=us&lang=en&>

JIANING, Cao. Zhōng qǐ hǎiwài xiàngmù zhōubào [中企海外项目周报(2023.3.25-2023.3.31)] [Informe semanal sobre proyectos de empresas chinas en el extranjero (2023.3.25-2023.3.31)], **Belt and Road Initiative Portal**, 4 abr. 2023. Disponible en: <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0F67624C.html>. Consultado en: 6 ago. 2023.

KELLNER, Thierry; WINTGENS, Sophie. The rise of China in Panama under Varela (2014–2019): A new Latin-American pivot of the Silk Road or a diplomatic ‘tour de valse’? In: **China-Latin America and the Caribbean: Assessment and Outlook**. Milton: Routledge, 2021. p. 274-304. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003037934>

MALIK, Ammar A. et al. **Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects**. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2021, p. 23-36. Disponible en: https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/Banking_on_the_Belt_and_Road_Insights_from_a_new_global_dataset_of_13427_Chinese_development_projects.pdf. Consultado en: 10 mar. 2024.

MARTÍN, Rodrigo M.; BOSCÁN, Guillermo E. La Puerta de Latinoamérica: las Relaciones de Panamá con Estados Unidos y China, Oportunidades de Desafíos. **Revista UNISCI**, n. 61, p. 243-265, 2023. DOI: dx.doi.org/10.31439/UNISCI-164.

MENDEZ, Alvaro; ALDEN, Chris. China in Panama: From Peripheral Diplomacy to Grand Strategy. **Geopolitics**, v. 26, n. 3, p. 838-860, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1657413>

MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS. Listado Vigente de Grupos Empresariales SEM por País e Industria. **Ministerio de Comercio e Industrias**, 2024. Disponible en: <<https://mici.gob.pa/wp-content/uploads/2024/11/11-Listado-Licencias-SEM-y-Grupo-empresarial-2007-NOV.24.pdf>>. Consultado en: 20 nov. 2024.

MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS DE PANAMÁ. SEM-Normativa. **Ministerio de Comercio e Industrias**, 2021. Disponible en: <https://mici.gob.pa/sem-normativa>. Consultado en: 2 jul. 2023.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Panamá pide renegociar el Tratado de Promoción Comercial con Estados Unidos. **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, 11 mar. 2022. Disponible en: <<https://mida.gob.pa/panama-pide-renegociar-el-tratado-de-promocion-comercial-con-estados-unidos>>. Consultado en: 11 jul. 2024.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. **Panamá y China exploran oportunidades de inversión y desarrollo**. Ministerio de la Presidencia, 8 nov. 2024. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/publicacion/panama-y-china-exploran-oportunidades-de-inversion-y-desarrollo>. Consultado en: 24 nov. 2024.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. Wang Yi Se Reúne con Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Alejandro Ferrer. **Ministerio de Relaciones de la República Popular china**, 26 jun. 2019. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/esp/wjb/zzjg/lsmzs/xwlb/201909/t20190926_935807.html. Consultado en: 22 nov. 2024.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PANAMÁ. Acuerdo Sobre la Conversión de las Representaciones Comerciales Acreditadas en la Otra Parte en Embajadas. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, 27 mar. 2020. Disponible en:

<https://mire.gob.pa/ministerio/tratados/acuerdo-sobre-la-conversion-de-las-representaciones-comerciales-acreditadas-en-la-otra-parte-en-embajadas>. Consultado en: 11 jun. 2023.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Estudio revela que propuesta del Presidente Varela para un Tren Panamá-David es Económica y Socialmente Rentable. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, 15 mar. 2019. Disponible en: <https://mire.gob.pa/estudio-revela-que-propuesta-del-presidente-varela-par-a-un-tren-panama-david-es-economica-y-socialmente-rentable>. Consultado en: 12 may. 2024.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Panamá Fortalece Proyectos Agropecuarios y de Seguridad con Donación de la República de China (Taiwán). **Ministerio de Relaciones Exteriores**, 9 may. 2017. <https://mire.gob.pa/panama-fortalece-proyectos-agropecuarios-y-de-seguridad-con-donacion-de-la-republica-de-china-taiwan>. Consultado en: 19 nov. 2024.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Panamá Participa de Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, en Beijing. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, 8 ene. 2015. Disponible en: <https://mire.gob.pa/panama-participa-de-reunion-ministerial-del-foro-china-celac-en-beijing>. Consultado en: 22 nov. 2024.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Panamá y China comparten en Foro de Diplomacia Pública. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, 12 oct. 2018. Disponible en: <https://mire.gob.pa/panama-y-china-comparten-en-foro-de-diplomacia-publica>. Consultado: 1 nov. 2024.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Resultados Concretos se obtienen de la Reunión de Trabajo en China de la Canciller Mouynes. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, 4 abr. 2022. Disponible en: <https://mire.gob.pa/resultados-concretos-se-obtienen-de-la-reunion-de-trabajo-en-china-de-la-canciller-mouynes/>. Consultado en: 6 jun. 2024.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Vice Foreign Minister Zheng Zeguang and Deputy Foreign Minister Federico Alfaro Boyd of Panama Hold Political Consultation Between the Two Foreign Ministries. **Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China**, 23 jul. 2020. Disponible en:

<https://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zyqy/hd/202406/t20240603_11374672.htm>. Consultado en: 6 jun. 2024.

MON PINZÓN, Ramón Arturo. La migración china a Panamá. En: LEANDER, Birgitta. **Europa, Asia y África en América Latina y El Caribe**. México: UNESCO-Siglo Veintiuno, 1989. p. 247-267.

MON PINZÓN, Ramón Arturo. La Presencia China en Panamá en el Siglo XX. En: SANG BEN, Mukien Adriana. **La presencia china en el Gran Caribe: Ayer y hoy**. Santo Domingo: Centro de Estudios Caribeños (PUCMM), 2022. p. 747-807. Disponible en: <https://www.institutomora.edu.mx/Seminarios/visioneshistoricas/SiteAssets/SitePages/Lecturas/Presencia%20china%20completo.pdf>. Consultado en: 15 may. 2024.

MORALES, Yorlenne. Tren Panamá-David, la megaobra del gobierno de Mulino. **La Estrella de Panamá**, 21 jun. 2024. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/tren-panama-david-la-megaobra-del-gobierno-de-mulino-AL7739310>. Consultado en: 20 nov. 2024.

PARTIDO PANAMEÑISTA. Historia. **Partido Panameñista**, 2024. Disponible en: <https://www.panamenistas.org/historia>. Consultado en: 19 nov. 2024.

PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO. Ideología. **Partido Revolucionario Democrático**, 2024. Disponible en: <https://prdespanama.com/ideologia>. Consultado en: 19 nov. 2024.

SEVERO, R. U.S. in U.N. Council Vetoes Panama Canal Resolution. **New York Times**, 22 mar. 1973. Disponible en: <https://www.nytimes.com/1973/03/22/archives/us-in-un-council-vetoes-pa-ma-canal-resolution-scali-voices-regret.html>. Consultado en: 20 nov. 2024.

XIANG, Chen; XIN, Qiang. Small states as helpless pawns? Panama's diplomatic strategy over the Taiwan Strait. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 37, n. 2, p. 226-244, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2023.2170872>.

YAO VILLALAZ, J. China y la neutralidad del Canal de Panamá. **La Estrella de Panamá**, 15 abr. 2023. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/china-neutralidad-canal-panama-OFLE489412>. Consultado en: 20 nov. 2024.