

Geopolítica e **integración**
en el Gran Caribe.
Alcances y desafíos



LA BIBLIOTECA



Nayar López Castellanos
Coordinador

**Geopolítica e integración en el Gran Caribe.
Alcances y desafíos**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers

Rector

Leonardo Lomeli Vanegas

Secretario General

Leopoldo Silva Gutiérrez

Secretario Administrativo

Mónica González Contró

Abogada General

Socorro Venegas Pérez

Director General de Publicaciones y Fomento Editorial

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Angélica Cuéllar Vázquez

Directora

Arturo Chávez López

Secretario General

Juan Manuel López Ramírez

Secretario Administrativo

Ilan Edwin Garnett Ruiz

Jefe del Departamento de Publicaciones



FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

Geopolítica e integración en el Gran Caribe. Alcances y desafíos

Nayar López Castellanos
coordinador



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

México, 2019

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

El libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), mediante el proyecto “El gran Caribe: geopolítica, procesos de integración y proyectos alternativos”, coordinado por el Dr. Nayar López Castellanos, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) con número de proyecto PAPIIT IN307318.

Geopolítica e integración en el Gran Caribe. Alcances y desafíos

Nayar López Castellanos
(coordinador)

Primera edición: 27 de agosto de 2019.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, CDMX,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n,
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, CDMX.

D.R. © Ediciones La Biblioteca, S.A. de C.V.
Azcapotzalco La Villa No. 1151
Colonia San Bartolo Atepehuacán
C.P. 07730, CDMX
Tel. 55-6235-0157 y 55-3233-6910
Email: contacto@labiblioteca.com.mx

ISBN UNAM: 978-607-2229-3
ISBN EDITORIAL: 978-607-8364-90-9

Corrección del original y cuidado de la edición: Clara Isabel Martínez Valenzuela

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México
Printed and bound in México

Índice

Presentación	7
<i>Nayar López Castellanos</i>	
Parte 1. La dimensión geopolítica del Gran Caribe	13
La construcción histórica del Caribe a partir de la lógica geopolítica del siglo XIX	15
<i>Jazmín Benítez López</i> <i>Leonardo Héctor Rioja Peregrina</i>	
Geopolítica en el Gran Caribe. Hacia una genealogía de las formas políticas y geopolíticas imperialistas en la región	51
<i>Georgette Ramírez Kuri</i>	
Fundamentos histórico-ideológicos del expansionismo norteamericano hacia el Gran Caribe y la actual geopolítica imperial de seguridad hemisférica e intervencionismo: retos y alternativas	69
<i>Samuel Sosa Fuentes</i>	
La geopolítica de la integración autónoma del Gran Caribe	93
<i>Jaime Antonio Preciado Coronado</i>	
La diplomacia económica de China y Estados Unidos en el Gran Caribe	127
<i>Mariana Aparicio Ramírez</i> <i>Gustavo Adolfo Islas Cadena</i>	
Oceanopolítica del Gran Caribe. La disputa entre clases sociales	145
por las riquezas del Mar <i>Efraín León Hernández</i>	

Parte 2. Casos particulares como espejo del Gran Caribe	165
Cuba y Estados Unidos en el Caribe insular y continental: misiones en conflicto	167
<i>Luis Suárez Salazar</i>	
Venezuela y Rusia: la reconfiguración geopolítica del Gran Caribe	187
<i>José Antonio Hernández Macías</i>	
Colombia y Venezuela frente al Gran Caribe: geopolítica y cooperación. en la integración regional	205
<i>Enrique Catalán Salgado</i>	
Costa Rica y la Alianza del Pacífico: repercusiones comerciales e integración regional.	223
<i>Josué Fernández Araya</i> <i>Willy Soto Acosta</i>	
Panamá y el Gran Caribe: modelo de desarrollo e integración fallida	237
<i>Dídimo Castillo Fernández</i> <i>Nallely Zetina Nava</i>	
Políticas de lucha contra la pobreza en el Caribe. El caso de República Dominicana y el Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI)	267
<i>Salvador Martí i Puig</i> <i>Diego Sánchez-Ancochea</i> <i>Alfredo Stein Heinemann</i>	
Geopolítica, desarrollo sostenible y alternativas en el Gran Caribe	285
Una mirada sobre Cuba y el Zapatismo <i>Nayar López Castellanos</i>	
Sobre los autores.	305

Panamá y el Gran Caribe: modelo de desarrollo e integración fallida

Dídimo Castillo Fernández

Nallely Zetina Nava

Introducción

Panamá es un país que, por su posición geográfica y dada su condición de zona de paso de mercancías desde la época colonial, se insertó a la dinámica de la economía mundial durante el largo periodo de la “primera globalización”,¹ adaptando actividades conexas de comercialización e intermediación financieras y logística de transporte a lo largo del siglo pasado y lo que va de éste. Tal forma de inserción temprana a la dinámica capitalista global se enfatizó con la construcción del Canal a comienzos del siglo pasado y se actualizó en la segunda mitad de éste con la conformación y modernización de la plataforma de servicios comerciales y financieros a comienzos de la década de 1970 y, más recientemente, con la ampliación del Canal, destinada a redoblar su capacidad de tráfico de embarcaciones de mayor calado. No obstante, aunque resulte paradójico, las condiciones inherentes a su modelo económico –basado en el desarrollo de actividades comerciales y de servicios financieros, con un escaso desarrollo industrial y un mercado interno relativamente pequeño– generan condiciones de excepción en cierto modo no compatibles con la lógica de competencia económica e intercambios comerciales promovidos por la globalización. En cuanto a los servicios del Canal, el modelo opera bajo un esquema de monopolio, adherido a una estructura de producción que, por sus características escasamente diferenciadas, limita los procesos de integración económica con posibilidades de vinculaciones efectivas que potencien el desarrollo y consolidación de mercados regionales auténticos, instituidos bajo principios de cooperación, complementariedad y competitividad productiva, así como de intercambios comerciales dinámicos y ampliados.

Los empeños por la generación de condiciones estatales que promovieran esquemas de integración regional no son nuevos en América Latina, pero las tendencias

¹ Alfredo Castillero Calvo (2018), “Panamá y los orígenes de la globalización”, en Gandásegui, Marco, Castillo Fernández, Dídimo y Carrera Hernández, Azael, *Antología del pensamiento crítico panameño contemporáneo*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, pp. 147-170.

—además de ser actualmente mucho más marcadas— denotan diferencias sustantivas de las impulsadas durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el marco de los procesos de industrialización sustitutiva. Mientras aquellas estuvieron particularmente caracterizadas por responder a iniciativas estatales,² en el marco de las relaciones interestatales o de la internacionalización de las economías nacionales, enfocadas al desarrollo nacional y al reposicionamiento de los países en el mercado internacional, por el contrario, gran parte de las actuales —iniciadas en el contexto del nuevo patrón de acumulación global, de la mundialización económica o de la globalización neoliberal— han sido promovidas por el capital transnacional, dependientes de la lógica del capital global a través de iniciativas empresariales transnacionales, no subordinadas a las decisiones estatales³, concretamente enfocadas en la promoción de la competencia e intercambios comerciales globales aprovechando las ventajas competitivas de los países o regiones en cuanto a las posibilidades de gestión y uso de la fuerza de trabajo, la cercanía geográfica y disposición de recursos naturales y materia prima, entre otros factores. La contraparte de este último modelo de integración globalizada corresponde a las iniciativas integracionistas planteadas por los países con gobiernos de izquierda o posneoliberales en América Latina, con enfoques que replantean la necesaria centralidad del Estado en dichos proyectos.

En este sentido, los procesos de integración económica regional y subregional de apertura comercial en América Latina resultan muy heterogéneos, con prevalencia de los que responden a las tendencias globales de producción e intercambios de bienes competitivos en el mercado internacional globalizado. Es en este marco referencial que deben ubicarse los esfuerzos integracionistas promovidos por lo menos a lo largo de más de tres décadas en América Latina, con todas sus diferencias de enfoque, potencialidades, tensiones, debilidades, ventajas y oportunidades en las relaciones interestatales. Algunos de los procesos de integración más importantes impulsados en la región, siguiendo las consideraciones indicadas son, entre otros: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), iniciado en 1991, integrado por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela; la Comunidad Andina de Naciones (CAN), creada en 1969, uno de los proyectos integracionistas más antiguos de la región, conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), impulsado desde Venezuela en 2007 y conformada por 12 países del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela y Paraguay; la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

² En esta etapa, también conocida como modelo de desarrollo hacia adentro, el Estado no sólo jugó un papel importante y decisivo en la generación de las condiciones institucionales para el desarrollo, sino también para la promoción de las inversiones infraestructurales requeridas por los sectores productivos, así también, como parte sustantiva de la política pública, el impulso de la industria nacional y la ampliación del mercado interno.

³ González Molina, Rodolfo Iván, 2012, “Desarrollo económico de América Latina y las integraciones regionales del siglo XXI”, *Ecos de Economía*, año 16, núm. 35, Universidad EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico), El Poblado, Medellín, julio-diciembre. En la perspectiva del autor, contrario a los proyectos de integración del modelo industrializador, las nuevas formas de integración responden a la lógica del capital global, y no de la iniciativa del Estado en relación con los proyectos de desarrollo nacionales.

(ALBA), promovida por Venezuela y Cuba, creada en 2004, a la que se sumaron Bolivia, Nicaragua, Honduras, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, Surinam y San Cristóbal y Nieves, con la participación de Haití, en carácter de invitado especial; la Comunidad del Caribe (CARICOM), refundada en 1973, en sustitución de la Asociación Caribeña de Libre Comercio, creada en 1965 e integrada por 15 países, ex colonias inglesas, anglófonos, gran parte de ellos insulares: Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, y Haití; y, finalmente, entre los más destacados, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), creado en 1991, teniendo como antecedente el Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado en 1960 en la fase aún de auge del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Honduras, Belice y, desde 2013, República Dominicana, miembros con derecho pleno. En América del Norte, tenemos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito entre México, Estados Unidos y Canadá, vigente a partir de 1994⁴ y renegociado y reestructurado en 2018, bajo la denominación de tratado USMCA (Estados Unidos, México, Canadá). Cabe indicar que el SICA es la primera y única instancia en la que Panamá participa de manera formal, a pesar de su vinculación creciente con el MCCA y posterior vinculación de hecho con el CARICOM, así como otras iniciativas regionales.

Desde su separación de Colombia en 1903, por razones geopolíticas, Panamá se convirtió en un paso interoceánico privilegiado particularmente para el comercio de Estados Unidos. Esto fue así hasta después de la devolución del Canal –en diciembre de 1999– por parte de dicha potencia, cuando el istmo mostró “señales” de replantear y perfilar sus condiciones estructurales *sui generis*, caracterizadas por el escaso desarrollo de su mercado interno y de un reducido sector manufacturero, lo que no ofrece las bases necesarias para competir en el entorno de la subregión centroamericana, y de las economías caribeñas integradas en el Gran Caribe, y limita e impide la comercialización de bienes con dichos países en calidad de exportador, más allá de la oferta de servicios vinculados a las actividades financieras y al intercambio de bienes de capital. De ahí que la economía panameña, y también la centroamericana, quedaran expuestas a una gran dependencia extranjera, en cierto modo supeditada a la dinámica de comercialización e intercambios de bienes primarios o terciarios con la economía de Estados Unidos.

Este es el contexto general desde el cual puede entenderse la dinámica de larga data de los procesos de integración en Centroamérica y el Caribe, así como la vinculación formal frágil, marginal y relativamente tardía de Panamá. No obstante, para el resto de países de la subregión centroamericana, dichos procesos, no exentos de limitaciones, tuvieron, por un lado, como factor de impulso y promoción, la diversificación de

⁴ *Ibid.*

la producción agroproductiva con el incentivo de incrementar la agroexportación y, por el otro, el estímulo de la producción manufacturera. Estos importantes aspectos dieron paso al paulatino proceso de integración interregional, aunque con los límites intrínsecos que impusieron los conflictos armados, la crisis económica de inicios de la década de los ochenta y los obstáculos derivados de un mercado casi homogéneo, escasamente diversificado en la oferta productiva de los países. En estos esquemas de integración, el modelo económico panameño tuvo y mantiene una vinculación poco provechosa. Cabe considerar que, si bien Panamá no formó parte del MCCA, tampoco tuvo una vinculación enteramente marginal en la dinámica de integración subregional de intercambios comerciales, quedando formalmente reconstituida en el marco del SICA. A partir de éste, el país istmeño obtuvo un mayor acercamiento intrarregional, con las limitaciones que derivan de su modelo económico caracterizado por la hipertrofia comercial y financiera, la escasa producción industrial e, incluso, por razones demográficas asociadas con la existencia de un mercado interno relativamente pequeño, todo lo cual le confiere una posición de excepción en dichos procesos.

Este capítulo tiene como objetivo central aportar elementos para entender la manera como Panamá y parte de los países integrantes del llamado “Gran Caribe” se insertan al ámbito internacional bajo condiciones económicas dispares y heterogéneas. Para ello se consideran tres ejes: el primero contextualiza la dinámica de integración subregional en el marco de las relaciones de dependencia del sistema económico global, enfatizando la manera en que Centroamérica, el Caribe y Panamá, como subregiones y países económicamente dinámicos, participan de dichos procesos, a pesar de sus limitaciones intrínsecas; el segundo profundiza en las características estructurales de la economía istmeña —un modelo de desarrollo de excepción—, conformada por una plataforma de servicios puesta a la disposición de la dinámica del capital transnacional, con escaso desarrollo de un mercado interno y casi nula industrialización manufacturera; y finalmente, el tercer eje, centrado en las consecuencias fallidas y los desafíos a los que se enfrentan Centroamérica, el Caribe y Panamá ante los cambios internacionales y la manera como sus economías encaran la dinámica internacional de la última década del siglo XX. La finalidad del trabajo es contraponer estas circunstancias de aparente robustez y, a la vez, de fragilidad relativa expuesta por la economía istmeña, disfrazada con una aparente prosperidad, pero altamente vulnerable, dependiente de las operaciones del Canal y de la dinámica de los mercados de capitales asentados o circulantes en el país.

La integración como vía de desarrollo

El desarrollo regional latinoamericano y subregional en el Gran Caribe,⁵ se desenvuelve en un marco internacional en el que los intereses estadounidenses por asegurar su

⁵ En este artículo, por razones operativas, se asume como Gran Caribe los países que conforman Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Panamá, integrantes del SICA, y Antigua

zona de influencia en América Latina propiciaron el intento de establecer el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, generando reacciones de los gobiernos latinoamericanos, que respondieron con la formación de acuerdos gubernamentales locales como fue el Mercado Común del Sur (Mercosur), en 1991, y otras organizaciones como el Foro Social Mundial y la Alianza Social Continental en 2001, con diversos enfoques y alcances regionales y/o subregionales. Ante ello, Estados Unidos optaría por la estrategia de negociar tratados de libre comercio bilaterales,⁶ a través de los cuales, los países subdesarrollados tienen “acceso a sus instituciones financieras, a cambio de concesiones tarifarias limitadas para productos agropecuarios y bienes industriales de bajo valor producidos en países del Sur”.⁷ En el entorno antes descrito, aparece la coyuntura del reordenamiento económico a través de la creación de organismos internacionales y regionales conformados por países subdesarrollados. En 2015 surge el “Grupo de los 77”, conformado por 130 países en desarrollo, dependientes y periféricos, como una muestra de la cooperación Sur-Sur. Esta acción respaldó al Grupo de los 20+, desarrollado en Cancún en 2003.⁸ Estos actores se enfrentaban al proceso de la economía de servicios en el marco del neoliberalismo. El papel de los tratados de libre comercio tiene como antecedente la influencia comercial de Estados Unidos a través de la Alianza para el Progreso, de 1963. Aunados a ésta, destacan otros acuerdos comerciales como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) instituidos en 1960, así como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1980. Estas prácticas se vinculaban a un regionalismo latinoamericano entendido como una política de integración en un contexto de regiocentrismo, en que los Estados nacionales fomentaban la creación de regímenes de cooperación e integración con el propósito de acercar mercados-países.⁹ Surgió así el viejo regionalismo representado por “estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que dominaron la política y la teoría del desarrollo a principios del período de posguerra”,¹⁰ basado en el enfoque desarrollista y proteccionista impulsado por la CEPAL entre 1960 y 1970. Más tarde, a medida que la economía se recuperaba, el dinamismo de los flujos de comercio y finanzas internacionales priorizaba la flexibilización de la economía internacional, me-

y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago, integrantes de la CARICOM.

⁶ Rodolfo Iván González Molina (2012), “Desarrollo económico de América Latina y las integraciones regionales del siglo XXI”, *Ecos de Economía*, año 16, núm. 35, Universidad EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico), El Poblado, Medellín, julio-diciembre.

⁷ Wallerstein, Immanuel, 2006, “Después del desarrollismo y la globalización, ¿qué?”, en *Polis, Revista Latinoamericana* 5, núm. 13, México, p. 13.

⁸ Dos Santos, Theotonio, 2012, “Globalización, el futuro del capitalismo y las potencias emergentes”, en Castillo Fernández, Dídimo y Gandásegui, Marco A. (Coords.), *Estados Unidos. La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimización*, México: CLACSO/Siglo XXI Editores, pp. 43-62.

⁹ Molina, Franklin, 2007, “Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, núm. 3, Venezuela, p. 3.

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002, *El nuevo regionalismo en América Latina* (27-65), p. 35. [en línea] Dirección URL: <<http://www.cedem.org/Base%20Documentos/BID/IPES2002/Cap202.pdf>>.

diante la cual el Estado dejaba de fungir como rector económico.¹¹ Es en este marco que los países centroamericanos, primero bajo la figura del MCCA y luego del SICA, acogieron el modelo de regionalismo abierto como parte central de su política de desarrollo y profundizaron en la integración comercial, ampliando y diversificando las áreas y sectores de incidencia de dicho proceso comercial subregional.¹²

Centroamérica ha explorado, desde la independencia de los países que la conforman, diferentes modelos de desarrollo con características específicas en lo tocante a sus relaciones económicas. Las exportaciones de productos primarios e importaciones de bienes industriales definieron sus intercambios con las potencias extranjeras, lo que derivó en el escaso desarrollo de un sector secundario. Este modelo se vivió en la región por más de 100 años, por lo que fue definida por el desarrollo y predominancia de la producción agrícola. Una de las mayores debilidades del desarrollo en la región, así como en Latinoamérica en su conjunto, consistió en que los diferentes países se enfocaban en las mismas actividades, sin especialización ni desarrollo del comercio intrasubregional.¹³ Con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones se creó el MCCA en la década de 1960, en el que el Estado jugó un papel de la mayor importancia mediante la promoción de “las inversiones a gran escala en infraestructura y en sectores productivos”¹⁴. Durante el MCCA los países centroamericanos desarrollaron una política regionalista que afianzó en su integración comercial y amplió las áreas del proceso de integración. No obstante, en la década siguiente este modelo entró en declive, coincidiendo con la crisis que ponía fin al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sentaba las bases para la instauración del modelo neoliberal y fomentaba el libre mercado y la competencia global. Más tarde, en ese marco, Centroamérica desarrolló una política de inserción internacional bajo el concepto de un “regionalismo abierto” que amplió sus intercambios comerciales, lo que a la vez incrementó los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED).

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, la experiencia de los pasados organismos regionales se vio en la necesidad de adaptarse a los cambios hacia un nuevo regionalismo neoliberal. Las reformas estructurales incluyeron políticas unilaterales para abrir las economías al resto del mundo y desregularlas a fin de proporcionar más espacio para las actividades económicas del sector privado.¹⁵ Ese cambio implicaba la flexibilización de los flujos de intercambios comerciales, financieros e inversión extranjera directa, ahora en control de las empresas multinacionales, así como la creación de zonas de libre comercio. En consecuencia, América Latina desarrolló una mayor interdependencia respecto de la economía internacional afectando, incluso, sus

¹¹ Leandro Ariel Morgenfeld (2017), “Estados Unidos ante las disputas geopolítica en América Latina”, en *Anthropos*, núm. 247, Barcelona, abril-junio, pp. 149-166.

¹² Jorge Mario Martínez Piva (2019), “El modelo de desarrollo subyacente de la integración centroamericana”, en Jorge Mario Martínez Piva, *Logros y desafíos de la integración centroamericana. Aportes de la CEPAL*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 61-89.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 67.

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *op. cit.*

términos de intercambio. En este mismo marco, Centroamérica y el Caribe se insertaron al nuevo regionalismo bajo las prácticas neoliberales de desregulación económica dirigida por las empresas transnacionales.¹⁶ El mundo globalizado y multipolar se estructuró por medio de tratados de libre comercio, como estrategia para incidir en las economías y los sistemas políticos latinoamericanos. El nuevo regionalismo resalta y aprovecha los aspectos geográficos de una subregión específica, lo que permite el uso del espacio para los procesos de tipo económico o comercial al mismo tiempo que la vincula al orden mundial imperante.¹⁷ Así, Centroamérica y el Caribe se ven obligados a insertarse en el orden internacional. Esta subregión se ha conformado como un grupo de cooperación e intercambios, donde Panamá aparece como parte de la AEC con una condición *sui generis*, determinada por su posición geopolítica de paso interoceánico, enfocado en actividades de servicios financieros, logísticos y de transporte de mercancía y transacciones de bienes de capital que se realizan entre los países.

El Caribe, como región económica, enlaza una interdependencia funcional de los procesos económicos, comerciales y financieros globales, como zona vinculada a la dinámica capitalista mundial. La región se inserta en una relación Sur-Sur, aunque con muchas diferencias económicas entre los países. El Caribe ha establecido iniciativas regionales como la Asociación de Estados del Caribe (AEC), a la cual pertenece Panamá. Esta asociación, creada en 1994, se ha enfocado en la atención de asuntos y problemáticas regionales y globales, en busca de la cooperación regional, particularmente en áreas del turismo y desarrollo sostenible, intentando establecer formas de vinculación que fomenten el desarrollo comercial, en temas como el transporte aéreo y marítimo y en la reducción del riesgo de desastres. Las iniciativas en este sentido han sido impulsadas principalmente por los gobiernos de Venezuela y Cuba. La AEC comprende 25 miembros fundadores entre el Caribe insular y el continental: Antigua y Barbuda, Bardados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Las Bahamas, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela. Tiene como miembros asociados a Aruba, Bonaire, Curazao, Guadalupe, Guyana Francesa, Islas británicas, Martinica, Saba, San Bartolomé, San Martín y San Eustaquio, y como observadores internacionales a CARICOM, SICA, ALBA, la CEPAL, países de la Unión Europea, de Asia y África, entre otros. A la fecha se han realizado seis cumbres. El organismo fue promovido por el expresidente Hugo Chávez, quien en la tercera cumbre se manifestó abiertamente contra la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de la misma manera que su contraparte cubano Fidel Castro.¹⁸ Panamá ha

¹⁶ Björn, Hettne, 2002, "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político", *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 11, Ciudad de México, pp. 954-965. [en línea] Dirección URL: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf>>.

¹⁷ Heevem, A, 2000, "The New Regionalism" en Bojrn Heetne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and New Regionalism*, Londres, Macmillan.

¹⁸ Press Service en Cuba, 2018, en <<http://www.ipscuba.net/ipscuba-net/visiones-del-caribe/en-profundidad/caribe-primera-zona-regional-de-turismo-sustentable/>>.

mantenido relaciones comerciales directas y estrechas con algunos miembros de la AEC. La zona del Caribe es considerada una región en constante movimiento político, económico y social. A través de diversas asociaciones gubernamentales regionales, como la AEC, la región caribeña ha buscado fortalecer su cooperación regional, una opción que se suma a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) orientada a generar mayor cooperación y enfrentar los problemas económicos y de vinculación comercial de la región.

Tabla 1
Acuerdos realizados entre Panamá y los países del Caribe

Nombre	Tipo de negociación	Fecha
Asociación de Estados del Caribe (AEC)	Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República de Panamá y la Secretaría de la Asociación de Estados del Caribe para: acoger la sede del centro para la promoción de idiomas y culturas del gran Caribe.	En vigencia a partir del 6 de agosto de 2008.
México	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá. Acuerdo de Cooperación Mutua entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá para el Intercambio de Información respecto de Operaciones Financieras realizadas a través de Instituciones Financieras para Prevenir, Detectar y Combatir Operaciones de Procedencia Ilícita o de Lavado de Dinero.	Vigente a partir de abril de 2014. Vigente a partir de junio de 2002.
Centroamérica: Belice, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala	Mercado Común Centroamericano en 1960 (MCCA). Finalmente, en 2012 Panamá ingresa como miembro pleno y permanente del SICA. Se busca establecer una zona de libre mercado.	Vigente a partir de 2013.
Costa Rica	Tratado bilateral de libre mercado	Vigente a partir de 2008.
Guatemala	Tratado bilateral de libre mercado Asociación Guatemalteca de Exportaciones (Agexport), Macro Rueda Centroamérica y México.	Vigente a partir de 2009.
El Salvador	Tratado bilateral de libre mercado	Vigente a partir de 2003.
Honduras	Tratado bilateral de libre mercado.	Vigente a partir de 2009.
Trinidad y Tobago	Acuerdo Comercial de Alcance Parcial: impulsa el comercio de mercancías y de servicios y de cooperación bilateral para la eliminación progresiva del sistema arancelario.	Vigente a partir de octubre de 2013.
Cuba	Acuerdo Comercial en materia de cooperación en: turismo, comunicaciones, informática, investigación, transporte, medicamentos e instrumentos de uso hospitalario, propiedad intelectual, ciencia y tecnología. Se incluye una propuesta de Panamá para un Acuerdo Paralelo de Cooperación Marítima. Acuerdo de cooperación en materia agropecuaria en: información científica sobre ganadería, caña de azúcar y otros cultivos propios de la isla caribeña.	En vigor desde el 20 de agosto de 2009. En vigor desde septiembre 2015.

Nombre	Tipo de negociación	Fecha
Jamaica	Campaña de promoción económica y comercial en: el sector turístico, cultural y cooperación diplomática	Entró en vigor en 2012.
Puerto Rico	Relaciones comerciales a través de la Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico, las exportaciones panameñas provienen del sector primario. La inversión extranjera puertorriqueña se concentra en los sistemas de fuentes de energía (generadores hidroeléctricos), construcción, servicios financieros, franquicias y telecomunicaciones.	Desde 1999 se han reforzado las negociaciones.
República Dominicana	Tratado comercial en materia de libre comercio, tratamiento preferencial o de una desgravación arancelaria.	Vigente a partir de 1987.
Cuenca del Caribe (ICC, 1983) impulsada por Estados Unidos	Beneficios arancelarios de libre comercio.	Vigente a partir de 2000.
República de Colombia	Acuerdo de alcance parcial en 1995 sobre comercio y preferencias arancelarias. Tratado de libre comercio para estimular la expansión y la diversificación del comercio de mercancías y servicios. Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre Colombia y Panamá 2018-2020 en cooperación técnica. Proyectos en los sectores de salud y educación como en el sector de modernización del Estado, dos de los cuales son demandas de Panamá Las exportaciones panameñas consisten en productos alimenticios y abarros. Las importaciones al istmo son manufacturas para la construcción, máquinas, transportes, transformadores, acumuladores eléctricos y medicamentos.	Vigente a partir de 1995. Vigente a partir de septiembre de 2013. Pendiente de ratificar

Fuente: elaboración propia con en OEA (Organización de Estados Americanos), SICE, *Foreign Trade Information System*. <http://www.sice.oas.org/cty/index/DOM/DOMAgreements_s.asp>.

En los últimos años, la vinculación de Panamá a los procesos de integración tanto de Centroamérica como del Caribe, se realizó a través del SICA, y también con grandes economías como las de México, Colombia y Venezuela, y a través de la AEC, fomentando indirectamente relaciones comerciales con la Unión Europea, Asia y África, con la oportunidad de diversificar, ampliar y fortalecer nuevas relaciones y mercados con otros socios comerciales, más allá de las históricamente cimentadas con Estados Unidos. Cabe destacar que, a lo largo del siglo XX, de acuerdo con Xabier Gorostiaga, Estados Unidos impuso en la Zona del Canal de Panamá un esquema de expropiación del excedente económico y recurso natural más importante del país,¹⁹ con control cuasi monopolístico de dicho recurso, articulado a la dinámica del capital global. Aunque Panamá, en el contexto de la subregión centroamericana, no fue parte del MCCA formalmente, no permaneció enteramente al margen de la larga experiencia y vinculación comercial mantenida entre los países de la subregión y, por lo menos a partir de 1991, con la suscripción del Tratado de Tegucigalpa que lo acercaba al SICA, mostró cada vez mayor acercamiento y realineamiento con los principios del nuevo modelo.²⁰

¹⁹ Xabier Gorostiaga, 1976, “Debate en torno a la Zona del Canal y el subdesarrollo panameño”, en revista *Comercio Exterior*, núm. 3, México, BANCOMEXT, marzo.

²⁰ Cabe considerar que Centroamérica, en conjunto, durante la década de los noventa mostró una limitada diversificación de los mercados de exportación. En 1995, Estados Unidos y Canadá absorbieron 37 por ciento

Con posterioridad al año 2000, cuando el istmo recuperó la plena administración del Canal, el paso interoceánico reconfiguró su condición geopolítica con relación a la dinámica comercial de Panamá con las subregiones de Centroamérica y el Caribe. Al participar en el comercio centroamericano y caribeño, y tratar, sin el éxito esperado, de diversificar su economía e intensificar el comercio dentro de un ámbito de cooperación y complementariedad productiva, Panamá explota sus ventajas competitivas, pero sin logros sustantivos en la producción de bienes manufactureros ni posibilidades reales de diversificación de los intercambios comerciales. En este sentido, la economía ístmica, ahora con mayores posibilidades de injerencia e integración económica con ambas subregiones, lo hace de forma marginal, exhibiendo la vulnerabilidad que le impone su escaso desarrollo industrial.

El istmo presenta un déficit acumulado con la región caribeña, destacando los productos primarios y manufacturados, que benefician a ésta, lo que es también una muestra relevante del perjudicial abandono panameño de la producción agropecuaria y del proceso de industrialización, ligado o no a la producción manufacturera basada en recursos naturales y menos aún de baja, media o alta tecnología. Esta situación, inherente al modelo de economía de excepción panameño, de carácter estructural, que lo distingue de la subregión de Centroamérica, se debe a que el país no experimentó un proceso de industrialización, como sí lo hicieron, aunque débil y tardíamente, los países de Centroamérica durante la década de los cincuenta y posteriores. Tal modelo le acarrió consecuencias que le impiden emprender un proceso de integración amplio, diversificado y sostenido, basado al menos en la producción de bienes intermedios que favoreciera la expansión de la pequeña y mediana empresa²¹ y, ligado a ello, generara un mercado interno con mayor robustez, con una clase trabajadora vinculada a la producción industrial en condiciones laborales más estables, que aminore los niveles de informalidad y precariedad laboral e incida favorablemente en la reducción de la pobreza.

de las exportaciones regionales, seguido por la Unión Europea. En el mismo periodo, las exportaciones intrarregionales en el MCCA aumentaron apenas de 16 a 21 por ciento entre 1990 y 1995. Estados Unidos y Canadá aumentaron su participación en las importaciones del MCCA de 41 a 46 por ciento en el periodo, otros países de América Latina en 18 por ciento y la Unión Europea en 12 por ciento. (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/25301-la-integracion-centroamericana-la-institucionalidad-regional>>. Consultado febrero de 2018).

²¹ Antecedente de ello es que Panamá experimentó un proceso de industrialización débil y tardío, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y a lo largo de la década de los cincuenta, fase durante la cual el control directo del capital extranjero, en específico, el capital estadounidense en expansión –limitó los procesos de industrialización de países como Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Cuba y Panamá– los que conformaron estructuras agrario-exportadoras sin diversificación industrial. Consultar Vania Bambirra, 1976, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, México, Siglo XXI Editores, p. 120.

Panamá: modelo de desarrollo de excepción

Panamá tiene una estructura económica que se caracteriza por el sector servicios en el PIB, vinculado a actividades financieras, el uso del Canal y el desarrollo del comercio, compartiendo con el resto de los países de la subregión la forma de articulación al mercado externo, muy sensible y dependiente de la dinámica de la economía internacional. A diferencia de los demás países de la subregión, en Panamá el sector industrial tiene una escasa participación en el PIB, ya que gran parte de la riqueza producida proviene de las actividades de servicios y afines, acentuada en los años recientes, lo que le otorga un carácter eminentemente terciario a la estructura productiva istmeña, tipificada como “desindustrializante”, fenómeno conocido como el *síndrome holandés*,²² o una condición de hipertrofia del sector servicios, y un auge exportador ligado a dichas actividades, con efectos desfavorables sobre los demás sectores de la economía. Ligado a ello, cabe destacar que a lo largo de su vida independiente, a partir de 1903, la dinámica de la economía panameña giró en torno al comercio estadounidense, primero derivado de la dinámica económica que representó la construcción del canal interoceánico –puesto en funcionamiento en 1914– y posteriormente vinculado a las actividades conexas a su desarrollo y a un esquema de dependencia externa, propios de una economía liderada por un sector de clases originariamente rentistas.

El gobierno panameño se ha inclinado por la diversificación de su estructura económica con una marcada tendencia al sector servicios y comercial, a pesar de haber establecido la Ley No. 65, de 1975, con la que la Corporación Financiera Nacional (COFINA) apoyaría el desarrollo del campo y el comercio interno por medio de subsidios. No obstante, entre 1975 y 1979, el índice de préstamos a dichos sectores descendió de 1.46 a 0.94, lo que significó la pérdida de financiamiento en -123.3 y -95.6 millones de dólares respectivamente.²³ Panamá, con respecto al resto de los países de la subregión, tiene una estructura económica muy particular caracterizada por la preponderancia de las actividades de comercio, servicios –particularmente financieros– y, congruente con ello, con una relativamente baja participación o aporte de la industria manufacturera en el PIB, aspecto que la diferencia notablemente del conjunto de países de la subregión centroamericana y del resto de América Latina, además, en los últimos años, con tendencias decrecientes. La industria manufacturera panameña, lejos de lo esperado con la apertura comercial que significó su integración a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1997, “ha crecido poco y su

²² Luis René Cáceres, “Panamá y la integración económica centroamericana”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, núm. 57, diciembre de 1995 y Castillo Fernández, Dídimo (1999), “Integración económica y relaciones laborales en América Latina: el caso de Centroamérica”, *Estudios Latinoamericanos*, nueva época, vol. VI, núm. 11, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio, pp. 47-66.

²³ Gobierno de Panamá, Ministerio de Comercio e Industrias, 2013, Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá [en línea] Dirección URL: <<http://www.mici.gob.pa/>>.

participación en el PIB nacional ha disminuido”.²⁴ Dicha industria perdió, de hecho, importancia relativa al pasar de representar 6.3 por ciento del PIB en 2010 a 4.8 en 2014, y apenas recuperarse en 2016, alcanzando, según datos de la CEPAL,²⁵ una participación de 6.6 por ciento, estable, pero muy por debajo del 14.3 y 14.2 por ciento promedio de Centroamérica y América Latina, respectivamente (tabla 2). Todo esto a pesar, inclusive, de contar con una importante Inversión Extranjera Directa (IED), muy por encima de la del resto de la subregión, pero canalizada a otros subsectores de la economía.²⁶ En este sentido, Panamá comparte diferencias y similitudes con los países de Centroamérica y la con los países integrantes de la CARICOM, que pudieran considerarse como ventajas comparativas y complementarias. Mientras que los países centroamericanos, han ido especializándose en la producción de bienes industriales de consumo –entre otros, alimenticios, los cuales proveen a Panamá– el país istmeño comparte con los países del Caribe la especialización e hipertrofia de las actividades de servicios. Pero mientras que Panamá opera como centro de servicios logísticos, transporte y servicios financieros, los países de la CARICOM, en términos generales, se enfocan en servicios turísticos,²⁷ lo que desde ciertas lógicas de operatividad podría resultar complementario, sobre todo contribuyendo a disminuir costos de transporte y servicios financieros de dichos países, y del lado de Panamá, ampliando el mercado para la comercialización de sus productos manufactureros.²⁸

Tabla 2
Panamá, Centroamérica y América Latina: estructura del PIB, 2016

Ramas	Panamá	Centroamérica	América Latina y el Caribe
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.6	8.1	5.8
Explotación de minas y canteras	2.2	1.3	3.3
Industria manufacturera	6.6	14.3	14.2
Suministro de electricidad, gas y agua	1.6	2.4	2.5
Construcción	18.9	7.9	6.8
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes	24.0	20.8	16.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11.8	9.0	7.8

²⁴ Comisión Nacional de Competitividad, 2017, “Situación actual del sector industrial en Panamá”, Panamá. <<https://es.scribd.com/document/352996115/Situacion-actual-del-Sector-Industrial-en-Panama-docx>>. Consulta: 5 de mayo de 2019.

²⁵ CEPAL, 2018a, *La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*, Santiago de Chile.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Martha Cordero (2013), *Potencialidad comercial entre Panamá, Centroamérica y la CARICOM*, CEPAL, Santiago de Chile.

²⁸ De hecho, gran parte de las exportaciones de bienes industrializados panameños son destinados a los países de la subregión centroamericana y el Caribe, representando, actualmente, el principal destino de la “menguada” producción manufacturera panameña, seguido del Norte, sur América y países europeos. Comisión Nacional de Competitividad, 2017, *op. cit.*

Ramas	Panamá	Centroamérica	América Latina y el Caribe
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	20.4	19.7	18.8
Administración pública, defensa, seguridad social, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales	11.8	16.6	24.4

Fuente: CEPAL, 2018, *Desarrollo, integración e igualdad. La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*, Santiago de Chile.

En términos globales, el sistema bancario internacional propició la flexibilización de actividades económicas para la atracción rápida de capitales internacionales (IED), ocasionando que las políticas gubernamentales panameñas se inclinaron al incremento de la actividad de servicios, el desarrollo inmobiliario y el cobro de alquiler, en congruencia con las características propias del modelo de desarrollo. En cambio, las prácticas agropecuarias y agrícolas se consideraron de menor importancia económica, impidiendo la articulación de un mercado interno autosuficiente.²⁹ De esta manera, dentro de la división internacional del trabajo, la nación reafirmó su adhesión al capitalismo de forma dependiente, como plataforma de recepción de inversiones extranjeras enfocadas en las necesidades del capital transnacional.³⁰ Al contrario del país istmeño, en la década de los ochenta, los países de la subregión comenzaron a diversificar sus exportaciones, especialmente a través de industrias intensivas en mano de obra y enfocadas en el mercado estadounidense. A partir de 1990, Centroamérica se volvió una plataforma exportadora: la canasta de exportaciones se diversificó y ganaron peso los productos manufacturados. Además, desde 2008 se observa una creciente importancia en las manufacturas de alta tecnología comercializadas en la subregión, aunque para 2016 un 56 por ciento de los productos comercializados en su mercado fueron manufacturas basadas en recursos naturales y de baja tecnología,³¹ pero con efectos favorables sobre el crecimiento del PIB y sobre las condiciones generales de bienestar de la población en el conjunto de la subregión. De ahí que entre 2013 y 2017 el PIB de Centroamérica haya crecido a una tasa media anual de 3.9 por ciento, muy por encima del experimentado por la región latinoamericana, con un crecimiento de apenas 0.8 por ciento en dicho periodo, siendo Panamá y Nicaragua los países con mayor crecimiento, con tasas de 5.7 y 4.8 por ciento, respectivamente, mostrando la subregión una tasa promedio anual de crecimiento del PIB *per cápita* de 2.4 por ciento, en contraste con el -0.2 por ciento de la región latinoamericana.

²⁹ Jaime Osorio (2013), "Sobre dialéctica, superexplotación y dependencia", *Argumentos*, núm. 72, Ciudad de México, p. 64.

³⁰ Superintendencia de Bancos de Panamá, 2011, en <http://www.superbancos.gob.pa/documentos/informacion_general_economia_y_estadisticas/estadisticas/reportes_estadisticos/2011/diciembre/IE_DIC_2011.pdf>. Consulta: 14 de diciembre de 2018.

³¹ Según la CEPAL, "la mayor diferencia constatada en el mercado centroamericano desde 2008 es el aumento del peso relativo de las manufacturas de alta tecnología comercializadas en la región" (CEPAL, 2018, *op. cit.*, p. 34).

El país istmeño presentó tasas de crecimiento del PIB de 9.6 a 4.8 por ciento, entre 2013 y 2018, aunque tendencialmente a la baja, liderando la dinámica de crecimiento en la subregión, y siendo una de las economías con mayor dinamismo a nivel regional. No obstante, la composición del PIB de Panamá presentó un 24 por ciento en la rama de comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes y hoteles y restaurantes, así como un 20 por ciento por la intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. Mientras tanto, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca alcanzaron sólo un 2.6 por ciento; un 2.2 por ciento la explotación de minas y canteras, y apenas un 6.6 por ciento las industrias manufactureras (tabla 2). En el caso panameño cabe suponer que, con la entrada de IED y la apertura del Centro Bancario Internacional, el sector primario (agricultura y minería) disminuyó en contraste con el de servicios.

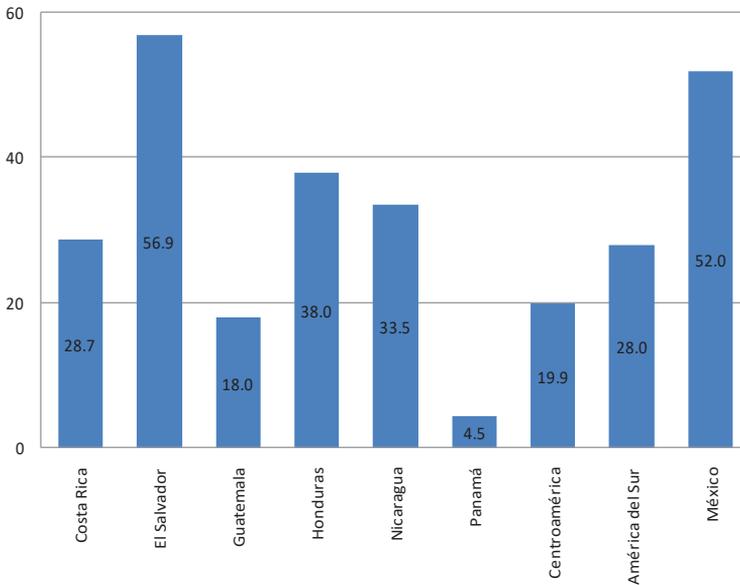
Contrario a lo supuesto, dada la relativa rigidez de la legislación laboral panameña en el contexto de la subregión centroamericana, el país capta gran parte de la IED destinada a la subregión. En 2014 encabezó la captación de IED, con 45 por ciento del total de dicha inversión, seguido de Costa Rica, con 20 por ciento, y de Honduras con 8 por ciento. La IED en Panamá representó 10 por ciento del PIB nacional en el periodo 2013-2014, el cual en términos relativos se equipara con Honduras, con 12 por ciento, superado por Bolivia, con 17 por ciento y Guatemala, con 16 por ciento para el mismo periodo.³² Algunos de los factores que contribuyeron a fomentar la IED subregional fueron el intenso proceso de privatización promovido por el modelo neoliberal, así como la cercanía con el mercado de Estados Unidos, la disposición de recursos naturales y materias primas y, particularmente, la existencia de un excedente amplio de fuerza de trabajo ociosa, integrable a la nueva forma de gestión global de la producción, con la que se aseguraba y eficientaba el incremento de la tasa de acumulación capitalista. En el caso de Panamá, la inversión extranjera se concentra en los servicios financieros, inversiones de capital, con 90 por ciento de IED, entre 2009 y 2012, en logística (transporte y comunicaciones) e inversiones en energía eólica y minería.³³ Las operaciones terciarias generadas en el istmo muestran las diferencias económicas con relación al Caribe y Centroamérica. La inversión extranjera en Panamá se compone, principalmente, de transacciones de comercialización de mercancías. El principal rubro de desarrollo en el sector servicios es el del transporte, almacenamiento y comunicaciones, derivado de la actividad de la vía interoceánica, que incluye las zonas francas. Después siguen las operaciones de comercio al por mayor y al por menor, y en menor medida, los restaurantes y hoteles. Entre 2013 y 2017, la IED para la subregión ascendió a más de 59,600 millones de dólares, de los que 43 por ciento se concentraron exclusivamente en Panamá, en los sectores de comercio y finanzas; seguido por Costa Rica, con un 26 por ciento, que se destinó a manufactura y servi-

³² CEPAL (2015), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf>.

³³ La política de atracción de IED de Panamá “está centrada en cuatro sectores estratégicos: logística, agroindustria, turismo y servicios financieros”, Martha Cordero, 2013, *op. cit.*

cios.³⁴ Estas cifras marcan una diferencia importante del país istmeño con el resto de países de la subregión. Así, de la IED recibida entre 2010 y 2017, la dirigida al sector manufacturero, supera el 50 por ciento para el caso de El Salvador, alcanza alrededor de un tercio para Costa Rica, Honduras y Nicaragua, mientras que en Panamá “ha tenido un desarrollo distinto, basado en el crecimiento del sector de servicios y vinculado a la presencia del Canal y a su papel de centro logístico y financiero de la subregión”, alcanzando apenas un 4.5 por ciento,³⁵ muy inferior al nivel promedio de la subregión, de América del Sur y México, con 19.9, 28.0 y 52.0 por ciento, respectivamente (gráfica 1).

Gráfica 1
Centroamérica, México y América del Sur.
Inversión Extranjera Directa en el sector manufacturero, 2010-2017



Fuente: CEPAL, 2018, *Desarrollo, integración e igualdad. La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*, Santiago de Chile.

³⁴ CEPAL, 2018a, *op. cit.* Con relación a la región centroamericana, Costa Rica es el mayor inversionista en Panamá, seguido con participaciones muy reducidas por El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras; y entre los países integrantes de la CARICOM, lo es Jamaica, en relación con la IED centroamericana, tiene una participación relativa sólo superior a la de Honduras; pero que considerando las inversiones de Bahamas, Belice, Haití y Trinidad y Tobago, sumada las de Islas Caimán, Islas Vírgenes y República Dominicana, representaron en 2010 el 64 por ciento de la IED del Caribe y Centroamérica. A la inversa, los inversionistas panameños “consideran a Centroamérica como su mercado natural” y tienen una menor vinculación con los países del Caribe. Martha Cordero (2013), *op. cit.*, p. 36.

³⁵ *Ibid.*, p. 109. Cabe considerar que la estrategia seguida por la subregión orientada a promover la producción manufacturera y posteriormente la de servicios para la exportación, contrario a Panamá, estuvo inseparablemente ligada a la atracción de la IED. *Ibid.*

En Panamá se efectúan operaciones en inversiones de cartera, crédito comercial, préstamos, deuda y depósitos bancarios, entre otras afines. Estos movimientos económicos, monetarios, financieros y bursátiles de capital extranjero se realizan como parte de las actividades comerciales y de servicios en el país. La Inversión Extranjera aparece en las actividades comerciales realizadas en la Zona Libre de Colón, así como en las operaciones derivadas de la Autoridad del Canal Interoceánico; estas prácticas demandan la movilización de capitales en divisas internacionales como el dólar estadounidense. Derivado de ello, la legislación panameña facilita la movilización de flujos financieros en la búsqueda y obtención de préstamos bancarios, financieros y bursátiles.³⁶ No obstante, a pesar de que entre 1964 y 1968 el comercio marítimo en la zona del Canal se incrementó en 64 por ciento,³⁷ esto no tuvo un impacto positivo en el desarrollo del país, pero sí para la economía estadounidense que administraba ese paso, ya que se le abarató el costo de transportación, toda vez que la operación del Canal, en sí misma, representaba un subsidio ante la falta del pago correspondiente de la renta del suelo. De ahí que el comercio internacional pudo elevar la tasa de ganancia de las grandes economías de Occidente que, entre 1960 y 1970, con las tarifas reducidas ahorraron 5,400 millones de dólares que no se destinaron al desarrollo interno y de las fuerzas productivas de Panamá.³⁸

Panamá y su vinculación comercial con Centroamérica y el Caribe, ¿Integración fallida?

En las últimas décadas, en términos generales, la subregión centroamericana experimentó cambios importantes en su estructura económica, con consecuencias notables en los procesos de integración extra e intrasubregional e impactos en la dinámica de comercialización superiores a los alcanzados en la región latinoamericana en conjunto. La subregión, durante más de un siglo –incluyendo el largo periodo de establecimiento regional del modelo de sustitución de importaciones– mantuvo un modelo de desarrollo con una estructura económica caracterizada por el predominio del sector primario, especializada en la producción de bienes agrícolas, y la existencia de un débil y casi nulo sector secundario, esencialmente basado en exportaciones de productos agropecuarios e importaciones de bienes industriales. En el contexto del modelo de desarrollo hacia adentro y de impulso del MCCA a comienzos de la década de los sesenta, la subregión logró conformar una unidad comercial de intercambios pero limitada, y no fue, por lo menos hasta las décadas de los ochenta y los noventa, con la introducción de cambios significativos tanto en su estructura económica como en los esquemas de comercialización diversificada externa y subregional, que bajo un esquema de regionalismo “abierto” logró avances importantes en el proceso de aper-

³⁶ CEPAL, 2015, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf>.

³⁷ Jaramillo Levi (1996), *Una explosión en América: El Canal de Panamá*, México, Siglo XXI Editores.

³⁸ *Ibid.*

tura comercial y financiera. Hasta entonces, en buena medida, quizá con la excepción de Panamá, los países de la subregión competían entre sí en los mercados externos y eran escasos los intercambios comerciales intrasubregionales.³⁹ A lo largo de estos años, pero particularmente a partir de 1990, los países centroamericanos han realizado importantes esfuerzos por ampliar los ámbitos territoriales de vinculación tanto extrarregional como intrasubregional, incrementando el volumen u oferta de bienes de exportación, la diversificación de los mercados de destinos de los productos, así como el tipo de bienes de servicios o manufacturados intercambiados.

La subregión centroamericana experimenta “el proceso de integración [...] más dinámico de los procesos clásicos de América Latina”,⁴⁰ pasando, de hecho, a ser la subregión comercialmente más integrada del subcontinente,⁴¹ a partir de una peculiar política de inserción internacional, al exterior, y particularmente al interior de la propia subregión y, más recientemente, con diversos países de la región del Caribe. En poco más de 50 años, entre 1960 y 2016, la evolución de la dinámica de exportaciones o comercio de bienes fuera de la subregión disminuyó de 93.3 a 67.6 por ciento, en contraste con la contraparte de las exportaciones dentro de la propia subregión que ascendió de 6.7 a 32.4 por ciento. A pesar de los efectos de las guerras y las crisis de comienzos de la década de los ochenta, el proceso de integración experimentó avances sustantivos; entre 1986 –con niveles de 10 por ciento– y 2016, más que triplicando el peso relativo de las exportaciones subregionales, duplicando los niveles alcanzados por el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe, que en 2016 alcanzó un 16 por ciento; con una estructura de exportaciones subregional en 2016 de 9 por ciento de productos primarios, 27 por ciento de bienes manufacturados con base en recursos naturales, 30 por ciento de manufactura de baja tecnología, 19 por ciento de manufactura de tecnología media y 15 por ciento de manufactura de alta tecnología. Mientras tanto, las exportaciones al exterior de la región o resto del mundo, 24 por ciento correspondieron a productos primarios, 23 por ciento a manufacturas con base en recursos naturales, 27 por ciento a manufactura de baja tecnología, 18 por ciento a manufactura de tecnología media y 9 por ciento a manufactura de alta tecnología.⁴²

A partir de la década de los noventa, Centroamérica experimentó cambios importantes en la estructura económica. Aunque tuvo una pérdida de la importancia relativa de los productos primarios en la canasta de exportación, se convirtió en una plataforma

³⁹ Jorge Mario Martínez Piva, 2019, “El modelo de desarrollo subyacente de la integración centroamericana”, en Jorge Mario Martínez Piva, *Logros y desafíos de la integración centroamericana. Aportes de la CEPAL*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 61-89. Según este autor, uno de los factores que incidieron en las debilidades del desarrollo en América Latina respondía a “que cada país intentaba hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco”. *Ibid.*, p. 65.

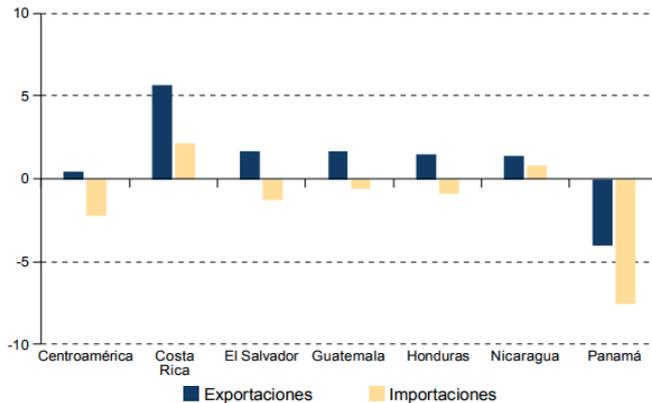
⁴⁰ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015). *La integración regional en América Latina: nuevos y viejos esquemas. Incertidumbre de futuro*. Documento de Trabajo. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, p. 14.

⁴¹ CEPAL, 2018a.

⁴² *Ibid.*

exportadora cada vez más dinámica, con un importante incremento en los intercambios comerciales intrasubregionales⁴³, y también (con la excepción de Panamá), mucho más diversificada y especializada en productos manufactureros; una parte importante provenientes de las zonas francas promovidas por la creciente IED regional desde mediados de la década de 1980, y enfocada mayoritariamente hacia el mercado de Estados Unidos. De ahí que las exportaciones de bienes y servicios presentaron una tendencia al crecimiento en el periodo de 2013 a 2017, con una tasa de crecimiento promedio anual de 0.4 por ciento. Costa Rica presentó el desempeño más favorable, mientras que las exportaciones de bienes de Panamá cayeron en -11.8 por ciento, aunque las de servicios crecieron en 4.7 por ciento. En este mismo periodo, las importaciones de bienes y servicios cayeron en una tasa de 2.2 por ciento, recuperándose en 2017; pero nuevamente el país istmeño registró la mayor caída, con una tasa de -7.6 por ciento; es decir, que mientras en los demás países de la subregión crecieron apreciable o moderadamente las exportaciones, Panamá mostró en dicho periodo un comportamiento muy desfavorable tanto de las exportaciones como de las importaciones de bienes y servicios (gráfica 2).

Gráfica 2
Centroamérica: crecimiento promedio anual de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, 2013-2017

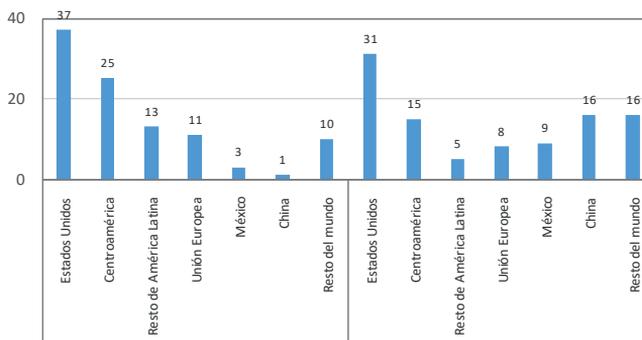


Fuente: CEPAL, 2018, *Desarrollo, integración e igualdad. La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*, Santiago de Chile.

⁴³ El incremento de los intercambios comerciales subregionales no es una particularidad de la subregión, sino también una característica destacada del mercado regional latinoamericano, en el que en la mayoría de los países el comercio intrarregional es superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados, al ser particularmente “el principal receptor de las exportaciones manufactureras de media y alta tecnología, de las que concentra mucho más del 70 por ciento”, con la excepción extrema de México, que participa sólo con 8 por ciento, muy similar a la de otros países caribeños como Surinam, Guyana, República Dominicana, Belice y Jamaica, con 20, 18, 13 y los dos últimos 6 por ciento, respectivamente de dichas exportaciones destinadas a la región y, por el contrario, estando fuertemente orientadas al mercado estadounidense. CEPAL, 2014, *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 59.

Estados Unidos es, además, el principal socio comercial de la subregión: destino de la mayor parte de las exportaciones y también país de procedencia de gran parte de las importaciones, con 37 y 34 por ciento, respectivamente, de dichos flujos de bienes en 2017, ligados al origen de gran parte de las empresas extranjeras localizadas en la región, vinculadas al esquema de IED y a las transformaciones económicas enfocadas a la producción en las llamadas zonas francas para manufactura de exportación. De ahí que, si bien la vinculación comercial con este país no es nueva, mientras que anteriormente estuvo basada en la exportación de bienes primarios, actualmente, si se incluyen las exportaciones de dichas zonas, es mayoritariamente de bienes manufactureros, una parte importante de bienes manufactureros de recursos naturales y de manufacturas de baja y media tecnología.⁴⁴ Actualmente, después de Estados Unidos, el segundo socio comercial más importante es la propia subregión centroamericana, la cual ha incrementado notoriamente los intercambios a su interior, con 25 por ciento de las exportaciones. Otras regiones y países a los que se destinan las exportaciones de la subregión son: el resto de América Latina, 13 por ciento; la Unión Europea, 11 por ciento; México, 3 por ciento; China, uno por ciento y el resto del mundo 10 por ciento. En cuanto a importaciones, igualmente destacan Estados Unidos con 31 por ciento; Centroamérica, 15 por ciento; China, 16 por ciento; México, 9 por ciento; Unión Europea, 8 por ciento; el resto de América Latina, 5 por ciento y del resto del mundo, 16 por ciento (gráfica 3). Cabe destacar que, en el contexto subregional centroamericano, Costa Rica es el principal proveedor de bienes de consumo y diversos a Panamá, lo que lo convierte en su principal socio comercial de la subregión, aportando más del 60 por ciento de las importaciones de Centroamérica.⁴⁵

Gráfica 3
Centroamérica: principales socios comerciales, 2017 (Porcentajes del total)
Exportaciones / Importaciones



Fuente: CEPAL, 2018, *Desarrollo, integración e igualdad. La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*, Santiago de Chile.

⁴⁴ CEPAL, 2018a.

⁴⁵ Martha Cordero, 2013, *op. cit.*

En 2014 Estados Unidos fue, igualmente, el principal usuario del Canal, con 40 por ciento de la carga de los tránsitos de mercancías; Sudamérica utilizó la vía en un 20 por ciento; el Caribe lo hizo en sólo 5 por ciento, observándose que, particularmente, el comercio caribeño dentro de la zona del Canal no es significativo debido, en gran parte, al carácter monoexportador de su economía centrada en actividades turísticas; mientras que Centroamérica utilizó la vía en sólo 3 por ciento,⁴⁶ quizás a causa de la contigüidad y cercanía territorial y al mantenimiento de la transportación terrestre de mercancías. No obstante Panamá es, formalmente, debido al esquema de abanderamiento de barcos,⁴⁷ el principal usuario, lo que deriva de la flexibilidad de las leyes panameñas para que otros países utilicen sus naves y logren así abaratar los costos de navegación, tal situación, que beneficia particularmente a Estados Unidos, para quien el abanderamiento de buques en su territorio no resultaría rentable, ya que los costos de la flota norteamericana son 25 por ciento mayores a los cobrados en naves en otro país.

No obstante esta tendencia subregional general, en el caso particular de Panamá la dinámica es distinta: si bien Estados Unidos ocupa el primer lugar como destino de las exportaciones, en congruencia con los países de Centroamérica, es China el país que ocupa el primer lugar como proveedor de mercancías, desplazando a un segundo lugar a Estados Unidos, lo que marca diferencia y una tendencia que parece cada vez más acentuada; pero no sólo ello, en el caso del país ístmico también China ha pasado a ser el principal cliente de los servicios de logística ofrecidos por Panamá, en lo que se refiere a actividades comerciales y logísticas asociadas tanto con la Zona Libre de Colón (ZLC) como con el Canal de Panamá.⁴⁸

En el entorno internacional de principios del siglo XXI, la vinculación e integración efectiva de Centroamérica, el Gran Caribe y Panamá enfrenta cambios importantes y desafíos de interés recíprocos. Ciertas similitudes y diferencias favorecen las complementariedades productivas y sus respectivas especializaciones, que viabilizan las relaciones comerciales. La especificidad de la situación geopolítica panameña, generada como una condición de enclave postcolonial, la diferencia del resto de la región. De ahí que, mientras que con Centroamérica mantiene una vinculación relativamente más estrecha, en parte por la cercanía histórica y geográfica, pudiendo ser considerados socios comerciales naturales, la integración de Panamá con el Caribe, especialmente a través de los países integrantes de la CARICOM, es mucho más reciente, iniciada hace alrededor de tres décadas, y aun relativamente débil, con características muy particulares dado el reducido tamaño del mercado y la escasa diversi-

⁴⁶ Autoridad del Canal de Panamá, ACP (2014) <<http://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2014/10/2014-Tabla11.pdf>>.

⁴⁷ El gobierno de Panamá permite el abanderamiento por medio de la Ley 25 del 3 de junio de 2002. Con ella se concede un descuento adicional de hasta 25 por ciento sobre el impuesto anual y de 50 por ciento sobre la Tasa Anual Consular, por un término de cuatro años. La duración del abanderamiento de buque se extiende hasta por 6 meses (Autoridad Marítima de Panamá, 2019).

⁴⁸ Martha Cordero (2013), *op. cit.*

ficación productiva, en ese sentido, con limitaciones de crecimiento y ampliación de los intercambios comerciales interregionales e intrasubregionales, pero también con avances importantes.

Centroamérica, la CARICOM y Panamá comparten el hecho de tener a Estados Unidos como principal país de destino de sus exportaciones, en el caso de las dos primeras, también como principal proveedor; y no así Panamá, en el que China ocupa la primera posición. La importancia alcanzada por los intercambios comerciales intrasubregionales, que ocupan el segundo lugar como destino y proveedores de mercancías, es otra de las características que muestra la importancia relativa del proceso de integración económica y la dinámica de los intercambios comerciales.⁴⁹

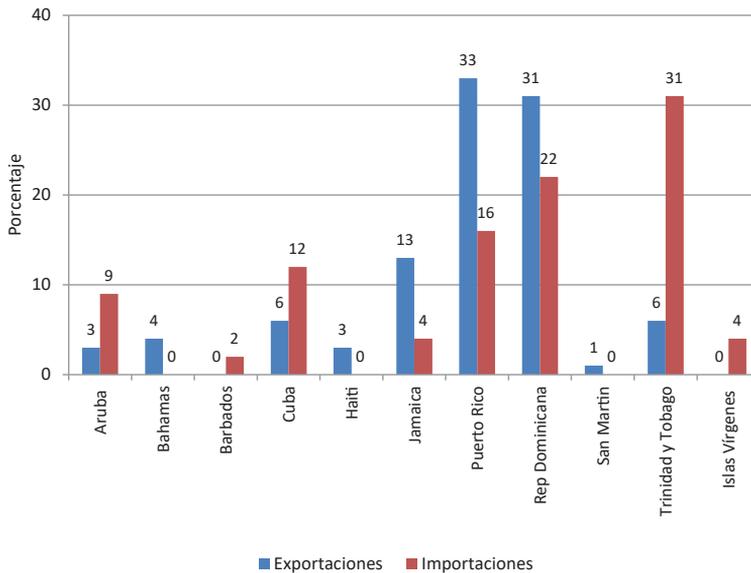
La heterogeneidad estructural y productiva al interior de los países del Caribe también se expresa en los niveles de integración comercial intrasubregional y extrarregional. De ahí que, por su dinámica comercial con Panamá, destaquen Puerto Rico, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Jamaica y Cuba, entre las más importantes, y queden rezagados otros como Haití. Cabe destacar que Puerto Rico, República Dominicana y Jamaica son los principales países receptores de las exportaciones de Panamá en el Caribe. En particular, el acercamiento comercial entre Panamá y Trinidad y Tobago se ha venido edificando desde 2011. Esta isla caribeña es la segunda economía en recibir las exportaciones panameñas en el Caribe, seguida de República Dominicana, Puerto Rico, Cuba y Aruba (gráfica 4). Con Trinidad y Tobago, en octubre 2013, Panamá suscribió un Acuerdo Comercial de Alcance Parcial, con los objetivos de impulsar y expandir el comercio de mercancías y de servicios, así como la cooperación bilateral con miras a la eliminación progresiva del sistema arancelario.⁵⁰ Otro socio comercial de importancia es Cuba, con la que mantiene relaciones comerciales desde mediados del siglo pasado, las cuales han sido reforzadas a inicios del presente, a partir de los cambios económicos y comerciales del entorno internacional del libre comercio, con el establecimiento de acuerdos comerciales. De éstos, la negociación que entró en vigor el 20 de agosto de 2009 tiene entre sus objetivos fomentar las relaciones comerciales, dinamizar el proceso de integración y cooperación comercial bilateral en turismo, comunicaciones, informática, investigación, transporte marítimo, medicamentos e instrumentos de uso hospitalario. La isla se perfila para ser el cuarto socio comercial de Panamá en el Caribe. Igualmente, la relación comercial con Jamaica y Puerto Rico, este último no perteneciente a la AEC, se ha consolidado apreciablemente. En el caso de Jamaica, en 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá impulsó una campaña de promoción económica, comercial, turística, cultural y de cooperación diplomática para acercarse a ese país caribeño. La economía de esta isla caribeña ha representado uno de los principales socios para Panamá en el Caribe en la última década. Las exportaciones panameñas hacia esta isla se componen

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Gobierno de Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013, *Convenios bilaterales con organismos internacionales y otros entes y/o sujetos de Derecho Internacional*, Departamento de Tratados, República de Panamá. Disponible en <<https://www.mire.gob.pa/images/tratados/convenios-bilaterales.pdf>>.

de productos agropecuarios y alimentos, así como servicios de telecomunicaciones. Con relación a las importaciones, consisten de productos agrícolas, agropecuarios y pesqueros.

Gráfica 4
Panamá: porcentaje de exportaciones e importaciones hacia y del Caribe
2000-2014

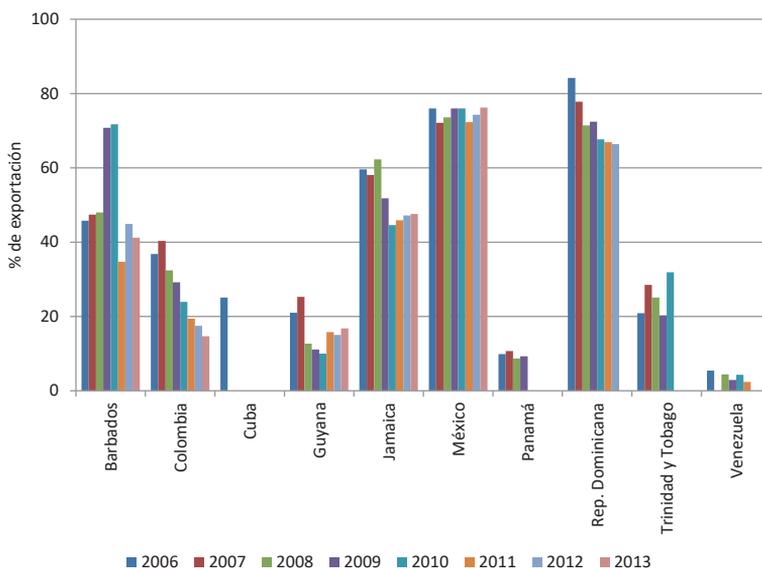


Fuente: Elaboración propia con base en información de la Contraloría del Gobierno de Panamá <<http://www.contraloria.gob.pa/inec/ComercioExterior/>>.

Si bien las exportaciones totales panameñas hacia los países del Caribe, integrantes de la CARICOM, han crecido de manera importante, incluidas las operaciones ligadas a operaciones de la ZLC, Panamá, al igual que con el mercado subregional centroamericano, participa en el comercio caribeño con las limitaciones que derivan de la escasa diversificación de sus procesos productivos, centrados en actividades de servicios logísticos y financieros. Lo anterior no implica solventar la vulnerabilidad de la economía ístmica determinada por su escaso desarrollo industrial, y que derivado de ello, la comercialización y exportaciones de servicios en torno al Canal y servicios conexos como la ZLC, el centro bancario y financiero, servicios aéreos y marítimos a través de la marina mercante, entre otros, hayan cobrado cada vez más importancia en relación con los países centroamericanos y CARICOM, y que el resultado de dichas relaciones comerciales sea deficitario, lo que resulta del abandono por parte del istmo de la producción agropecuaria y, particularmente, del rezago de la producción industrial de manufacturas, por lo que Panamá se ve relativamente aventajado no sólo por los países vecinos de la subregión centroamericana sino también por los países

caribeños. La gráfica 5 permite observar el rezago de Panamá en exportación de bienes manufacturados, muy por detrás de Barbados, Colombia, Guyana, Jamaica, México y la República Dominicana, con ventajas sólo sobre Venezuela, dadas las características de este país, igualmente centradas en la explotación petrolera.

Gráfica 5
Panamá: porcentaje de exportaciones de producción
manufacturera hacia el Caribe 2006-2013



Fuente: elaboración propia con base en información de la CEPAL, *Anuario Estadístico de 2014*, p. 103 <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/37647-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2014-statistical-yearbook-latin>>. Consulta: 14 de diciembre de 2018.

En términos de incidencia de la participación del istmo en el Caribe, al igual que en Centroamérica, a través de la exportación de bienes manufactureros, ésta no ha sido ni es significativa y, en todo caso, el relativo dinamismo de las exportaciones panameñas ha girado en torno a los servicios de transporte marítimo ofrecidos por el Canal y servicios conexos a la ZLC, así como a servicios bancarios y financieros, entre otros, fungiendo, además, como vínculo para la integración de socios de otras latitudes, en particular de Estados Unidos, y recientemente de otros países europeos y del resto del mundo.

Consideraciones finales

Con relación a las posibilidades de un desarrollo articulado a la dinámica comercial regional, Panamá se presenta como una plataforma al comercio y servicios internacio-

nales, que se torna frágil al interactuar y competir en el marco subregional, regional y extrarregional. El istmo se caracteriza por la hipertrofia terciaria de su economía, escasamente diversificada, contraria a las economías de Centroamérica y el Caribe, que cuentan con mercados internos productivamente más consolidados, que les permiten comerciar entre ellos, aprovechando y potencializando las ventajas competitivas. De ahí que, a través de la política exterior, los países centroamericanos y caribeños hayan venido encauzando sus acciones en beneficio de sus mercados internos, orientados a la promoción del multilateralismo, como instrumento esencial para alcanzar una regionalización abierta que propicie la interdependencia y el desarrollo de los países. Mientras tanto, el país ístmico se ha convertido en un nodo de conexión para las operaciones de la fase productiva del capital internacional, de manera que los gobiernos panameños se han enfocado más en satisfacer los intereses comerciales internacionales. Las operaciones derivadas de la vía interoceánica no repercuten directamente en los procesos productivos, menos en el desarrollo de la economía nacional. Por otro lado, las naciones caribeñas suelen considerar como central el papel de las políticas públicas, a fin de establecer condiciones de negociación entre los actores regionales así como acciones encaminadas a fortalecer a la pequeña y mediana industrias, particularmente la alimenticia.

La política exterior panameña se ve así subordinada a su condición geopolítica. No obstante, el hecho de que el istmo proporcione condiciones de estabilidad para la presencia de inversión extranjera en la propia legislación del país, fomenta las condiciones de dependencia. Esta situación, si bien genera confianza a los inversionistas y trae como consecuencia una óptima calificación internacional como un centro idóneo para la IED, fomenta crecimiento económico, pero, a largo plazo, no incide en su desarrollo. La entrada de capital implica una gran dependencia internacional del istmo. La presencia de capitales extranjeros agudiza la subordinación de la economía panameña a las decisiones del entorno internacional, y resta soberanía al Estado para impulsar su propio desarrollo. En el mismo sentido, la subordinación de la política exterior panameña a su condición geopolítica limita sus posibilidades de integración comercial efectiva bajo esquemas que vayan más allá de su especialización de servicios financieros, transporte y logística. La ausencia de un proceso de sustitución de importaciones, como el seguido en la región, impidió al país impulsar su mercado interno articulado a la producción industrial, con consecuencias, inclusive, sobre un escaso desarrollo agropecuario. El istmo no cuenta con un desarrollo agropecuario ni manufacturero de exportación, como el resto de las naciones centroamericanas y latinoamericanas. De ahí que, mientras los Estados caribeños han venido encauzando acciones en beneficio de su mercado interno, y promoviendo el multilateralismo –como instrumento esencial para alcanzar una regionalización abierta que propicie una interdependencia y el desarrollo de los países– Panamá se ha centrado en afirmarse como nodo de conexión al servicio de las operaciones de una fase productiva del capital internacional.

En este panorama, el istmo podría aprovechar sus ventajas competitivas y comparativas frente a la región latinoamericana. En contraparte, por medio de la cooperación internacional podría obtener transferencia de tecnología y capacitación en los procesos productivos para fortalecer su mercado interno. El hecho de que Panamá se encuentre inmerso en la globalización económica “antes que la globalización misma”, le ha impedido generar sus propias políticas internas. La legislación istmeña ha convertido al país en una plataforma de intercambio de capitales internacionales. Panamá se ve atrapado y dependiente de las decisiones en el ámbito del capital internacional. Como consecuencia, carece de un mercado interno fuerte no sólo para competir con sus socios regionales caribeños sino para enfrentar las fluctuaciones del dólar, como moneda de curso legal, en el entorno internacional. La existencia de una banca privada transnacionalizada implica una dependencia de la captación de flujos de inversión extranjera. La ausencia de una política bancaria autónoma para el país istmeño radica en la permisibilidad de inversión extranjera de fácil movimiento. Con ello, la legislación panameña ha facilitado dicho movimiento y la eliminación de pago de impuestos a las operaciones de tipo *offshore*, que fluctúan en el país. Esto beneficia al comercio internacional encareciendo los préstamos bancarios para la población nacional. No obstante, Panamá tiene pocas oportunidades de incentivar sus sectores económicos ante la ausencia de planes de financiamiento hacia las pequeñas y medianas empresas a fin de desarrollar el mercado interno. Esta situación contrasta con la de otros países latinoamericanos en donde existe una política monetaria autónoma a cargo de un Banco Central como es el caso de México, Brasil, Colombia, Chile.⁵¹

La confiabilidad de inversión extranjera en Panamá se fortalece por la ausencia de riesgos cambiarios. No obstante, ello obliga al istmo a depender de la entrada de capitales extranjeros y obtener recursos para financiar sus gastos gubernamentales y déficit de circulante. Esta situación limita la formulación de políticas públicas que fortalezcan la producción agrícola y la soberanía alimentaria del país. En cambio, los gobiernos han impulsado legislaciones para facilitar el desarrollo de inversiones y la entrada de capitales foráneos, como el establecimiento del Sistema Internacional Financiero a inicios del presente siglo, con lo que el sector servicios ha presentado un mayor impulso, derivado del comercio interoceánico, a diferencia de la actividad agrícola. En estas condiciones, Panamá ha experimentado una mayor dependencia externa canalizada al sector financiero. La legislación panameña permitió la atracción de inversión financiera extranjera con la entrada de capitales sin tasas impositivas. Este centro bancario representó una ventaja competitiva para el país, al dinamizar el sector comercial-financiero y de servicios, provocando el aumento de bancos privados nacionales y extranjeros y, al tener el dólar estadounidense como moneda oficial, le garantizó una mayor estabilidad macroeconómica, sin riesgos cambiarios para la inversión de capitales internacionales, pero sin consecuencias sobre el desarrollo del país.

⁵¹ CEPAL, 2015, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf>. Consulta: 14 de diciembre de 2018.

En particular, las subregiones de Centroamérica y el Caribe han desplegado una amplia y acelerada política de integración de la que Panamá participa marginalmente, incrementado su presencia en los intercambios comerciales, a pesar de las limitaciones inherentes a su modelo económico, pero sin posibilidades de liderazgo en la producción de bienes, dada la hipertrofia terciaria y la falta de una política basada en el desarrollo industrial manufacturero. En las últimas décadas, la economía panameña no sólo ha crecido muy por encima de las economías de la subregión y la región, sino lo ha hecho incluso como una de las de mayor crecimiento a nivel mundial; no obstante, el hecho de no contar con una política industrial, que priorice el desarrollo nacional, afirma su condición de dependencia de la economía mundial. La integración regional opera como estrategia posible para la promoción del desarrollo nacional y subregional, pero su condición particular marcada por la especialización en actividades logísticas, de servicios y financieras marginalizó su dinámica productiva del resto de la subregión. Asumiendo que la política industrial es central para la definición de estrategias conducentes al cambio estructural, la condición del modelo de excepción panameño resulta frágil, altamente vulnerable y riesgoso. De ahí que, según el propio Banco Mundial, en el contexto global actual altamente competitivo, “este modelo pudiera estar en peligro”, ya que “la economía hasta ahora se ha sustentado en el tráfico por el Canal e inversiones en infraestructura”, pudiendo ser afectado por conflictos comerciales internacionales y, en particular, “por un declive de la economía global”.⁵²

El vínculo entre industrialización e integración y, por consiguiente, la exportación manufacturera, resulta central en la estrategia de desarrollo autónomo y sostenido de los países y regiones. La política de industrialización, articulada a esquemas amplios de promoción y agendas de las políticas públicas, mantiene su centralidad en la “propuesta de cambio estructural que la CEPAL ha planteado a la región en años recientes”, lo que, desde los espacios nacionales, no sólo potenciaría los intercambios comerciales, sino también la integración y cooperación productiva, así como la solidaridad entre los países y la promoción de esquemas de desarrollo generadores de mayor empleo, una distribución más equitativa de los ingresos y mejores condiciones de bienestar social. No obstante, en el caso panameño, dos aspectos que merecen especial consideración son: por un lado, la apuesta mantenida y enfatizada en el modelo económico con especialización en servicios logísticos y financieros, altamente dependiente de las dinámicas de operaciones y entrada proveniente del tránsito marítimo por el Canal; y por el otro, la creciente vinculación comercial con China, lo que incrementará los riesgos de mantener y reforzar la dependencia externa. Sobre esto, cabría la interrogante de si después de la desocupación del istmo por parte de Estados Unidos, podrá el país asiático ocupar su lugar, en la condición de socio privilegiado y preponderante.

En diciembre de 2017 Panamá y China estrecharon las relaciones comerciales, planeándose entre otras iniciativas, el proyecto de construcción de un tren para enlazar

⁵² Banco Mundial, 2019, “Panamá: panorama general”, *El Banco Mundial en Panamá*, Panamá. <<http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>>.

la capital panameña con la frontera de Costa Rica⁵³ además de otros acuerdos sobre los que aún se sabe poco en cuanto a la viabilidad de las propuestas y de las consecuencias para el Istmo.

Cabe finalmente enfatizar que la forma de dependencia adoptada e históricamente mantenida por Panamá, basada en la “explotación” de la ruta interoceánica y actividades conexas, ha limitado la vinculación comercial con base en la producción e intercambio de bienes manufacturados, más allá de su especialización en servicios logísticos y financieros, con todo lo que ello implica en términos de impulsar una vinculación comercial sostenida y diversificada, y el mantenimiento de un mercado interno autosostenido y menos dependiente y vulnerable a la dinámica de la economía mundial. El modelo seguido hasta ahora ha funcionado, especialmente para una clase social rentista y una amplia burocracia estatal, e inclusive para una clase media privilegiada con ingresos relativamente altos, dependientes de la dinámica de servicios del tránsito por la vía interoceánica, y el resto del país está conformado por la población desarticulada de dicha dinámica económica, dependiente externamente e internamente excluyente. A pesar del alto crecimiento económico sostenido de las últimas décadas en el país, persiste la exclusión social para una parte importante de la población que está relegada al desempleo, la informalidad y la precariedad laboral, así como la prevalencia de una alta desigualdad social y la persistente pobreza urbana y rural, con un incremento de la inseguridad y de la violencia social.

Bibliografía

- AGENCIA Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015), *La integración regional en América Latina: nuevos y viejos esquemas. Incertidumbre de futuro*. Documento de Trabajo. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación,
- AUTORIDAD del Canal de Panamá, ACP (2014) <<http://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2014/10/2014-Tabla11.pdf>>.
- BAMBIRRA, Vania, 1976, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, México, Siglo XXI Editores.
- BANCO Interamericano de Desarrollo (BID), 2002, *El nuevo regionalismo en América Latina* (27-65). Dirección URL: <<http://www.cedem.org/Base%20Documentos/BID/IPES2002/Cap202.pdf>>.
- BANCO Interamericano de Desarrollo, 1998, *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/25301-la-integracion-centroamericana-la-institucionalidad-regional>>. Consultado febrero de 2018.

⁵³ Xinhuanet “China y Panamá suscriben dos nuevos acuerdos para implementación de compromisos pactados”, en Beijing Xinhuanet, 8 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://spanish.xinhuanet.com/2017-12/08/c_136810845.htm>. Consulta: 14 de diciembre de 2018.

- BANCO Mundial, 2019, “Panamá: panorama general”, *El Banco Mundial en Panamá*, Panamá. (<http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>).
- BJÖRN, Hettne (2002), “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 11, Ciudad de México, [en línea] Dirección URL: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf>>.
- CÁCERES, Luis René, “Panamá y la integración económica centroamericana”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, núm. 57, diciembre de 1995.
- CASTILLERO Calvo, Alfredo (2018) “Panamá y los orígenes de la globalización”, en Castillo Fernández, Dídimo (1999), “Integración económica y relaciones laborales en América Latina: el caso de Centroamérica”, *Estudios Latinoamericanos*, nueva época, vol. VI, núm. 11. Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio, pp. 47-66.
- CEPAL (2014), *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf>. Consulta: 14 de diciembre de 2018.
- CEPAL, 2018, *Desarrollo, integración e igualdad. La respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*, Santiago de Chile.
- COMISIÓN Nacional de Competitividad (2017), “Situación actual del sector industrial en Panamá”, Panamá. En, <<https://es.scribd.com/document/352996115/Situacion-actual-del-Sector-Industrial-en-Panama-docx>>. Consulta: 5 de mayo de 2019.
- CORDERO, Martha (2013), *Potencialidad comercial entre Panamá, Centroamérica y la CARICOM*, CEPAL, Santiago de Chile.
- DOS Santos, Theotonio (2012), “Globalización, el futuro del capitalismo y las potencias emergentes”, en Castillo Fernández, Dídimo y Gandásegui, Marco A. (Coords.), *Estados Unidos. La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimización*, México: CLACSO/Siglo XXI Editores.
- GANDÁSEGUI, Marco, Dídimo Castillo Fernández y Azael Carrera Hernández, *Antología del pensamiento crítico panameño contemporáneo*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- GOBIERNO de Panamá, Ministerio de Comercio e Industrias (2013), Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá [en línea] Dirección URL: <<http://www.mici.gob.pa/>>.
- GOBIERNO de Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores (2013), *Convenios bilaterales con organismos internacionales y otros entes y/o sujetos de Derecho Internacional*,

- Departamento de Tratados, República de Panamá. Disponible en <<https://www.mire.gob.pa/images/tratados/convenios-bilaterales.pdf>>.
- GONZÁLEZ Molina, Rodolfo Iván (2012), “Desarrollo económico de América Latina y las integraciones regionales del siglo XXI”, *Ecos de Economía*, año 16, núm. 35, Universidad EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico), El Poblado, Medellín, julio-diciembre.
- GOROSTIAGA, Xavier (1976), “Debate en torno a la Zona del Canal y el subdesarrollo Panameño”, en *Comercio Exterior*, núm. 3, México, BANCOMEXT, marzo.
- HEEVEM, A, (2000), “The New Regionalism” en Bojrn Heetne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and New Regionalism*, Londres, Macmillan.
- JARAMILLO Levi, (1996), *Una explosión en América: El canal de Panamá*, México, Siglo XXI Editores, México.
- MARTÍNEZ Piva, Jorge Mario (2019), “El modelo de desarrollo subyacente de la integración centroamericana”, en Jorge Mario Martínez Piva, Logros y desafíos de la integración centroamericana. Aportes de la CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.
- MOLINA, Franklin (2007), “Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, núm.3, Venezuela, p. 3.
- MORGENFELD, Leandro Ariel (2017), “Estados Unidos ante las disputas geopolítica en América Latina”, en *Anthropos*, núm. 247, Barcelona, abril-junio, pp. 149-166.
- OSORIO, Jaime (2013), “Sobre dialéctica, superexplotación y dependencia”, en *Argumentos*, núm. 72, Ciudad de México.
- PRESS Service en Cuba (2018), en <<http://www.ipscuba.net/ipscuba-net/visiones-del-caribe/en-profundidad/caribe-primera-zona-regional-de-turismo-sustentable/>>.
- SUPERINTENDENCIA de Bancos de Panamá (2011), en <http://www.superbancos.gob.pa/documentos/informacion_general_economia_y_estadisticas/estadisticas/reportes_estadisticos/2011/diciembre/IE_DIC_2011.pdf>. Consulta: 14 de diciembre de 2018.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2006), “Después del desarrollismo y la globalización, ¿qué?”, en *Polis, Revista Latinoamericana* 5, núm. 13, México, p. 13.
- XINHUANET, “China y Panamá suscriben dos nuevos acuerdos para implementación de compromisos pactados”, en Beijing Xinhuanet, 8 de diciembre de 2017, en <http://spanish.xinhuanet.com/2017-12/08/c_136810845.htm>. Consulta: 14 de diciembre de 2018.