

Octubre, 2023

LA INFLUENCIA DE CHINA EN PANAMÁ

Un caso de estudio



EXPEDIENTE
ABIERTO



Alonso Illueca

Alonso Illueca es abogado en Bufete Illueca, y su práctica se concentra en la asesoría legal a organizaciones intergubernamentales (OIGs) y no gubernamentales (ONGs), incluyendo su estructuración y establecimiento de conformidad con los instrumentos jurídicos vinculantes que les sean aplicables. Igualmente, brinda servicios en temas relacionados con privilegios e inmunidades de OIGs y Estados, asilo, refugio y extradición.

Además, cuenta con amplia experiencia en la constitución de personas jurídicas panameñas, la ejecución de transacciones comerciales, así como en disputas sobre inversión extranjera directa. Antes de incorporarse a Bufete Illueca, Alonso trabajó en la Unidad Especializada de Migrantes y Refugiados de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, en la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos; en la Misión del Observador Permanente de la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo ante las Naciones Unidas, en la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de las Naciones Unidas, y en la Misión Permanente de Panamá ante las Naciones Unidas. Actualmente, Illueca es Profesor e Investigador Asociado de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos en la Universidad Santa María la Antigua.



CRÉDITOS

Autor del reporte: Alonso Illueca.

Edición: Javier Meléndez - César Santos

Maquetación: Equipo de Diseño de Expediente Abierto

Programa: Observatorio de China en Centroamérica - Expediente Abierto

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	06
EXECUTIVE SUMMARY	08
I. INTRODUCCIÓN	10
II. A LAS PUERTAS DEL CANAL DE PANAMÁ	13
III. LA SAGA DE LOS 47+ ACUERDOS Y EL PROTOCOLO DE NEUTRALIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ	16
IV. HUTCHINSON PORTS PPC, EL NUEVO MODELO DE INTERVENCIONISMO	20
V. FIRST QUANTUM MINERALS, MINERA PANAMÁ Y EL CONTROL ACCIONARIO	24
VI. EL CENTRO DE CONVENCIONES, EL PUERTO DE CRUCEROS Y EL CUARTO PUENTE SOBRE EL CANAL	27
VII. COLON C2, SAN MIGUELITO Y SEGURIDAD	30
VIII. LA PESCA ILEGAL NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA	32
IX. MÁS ALLÁ DE LA INFLUENCIA POLÍTICA: COOPERACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL	33
X. CONCLUSIONES	37
REFERENCIAS	39

RESUMEN EJECUTIVO

La República de Panamá y la República Popular China establecieron relaciones diplomáticas en 2017. A lo largo de los últimos seis años, el nivel de influencia e injerencia de China en Panamá ha aumentado considerablemente. Aunque previo al establecimiento de dichas relaciones ya existía una relación comercial fluida, ha sido a partir de 2017 en donde la influencia y la consecuente injerencia en asuntos panameños se ha hecho más visible.

Lo anterior ha venido acompañado por una serie de prácticas que son contrarias a valores y principios propios del orden internacional basado en reglas al que Panamá se adhiere, entre los cuales se encuentra la democracia, los derechos humanos y la transparencia. Las deficiencias panameñas en cuanto a dichos principios y valores han sido ulteriormente explotadas por la República Popular China.

El presente estudio de caso analiza las distintas formas en las que China ejerce su influencia en Panamá. Inicia con el componente simbólico arraigado a la entrada del Canal de Panamá en el Pacífico panameño, símbolo de luchas generacionales en pro de la recuperación de la soberanía nacional. Luego se inserta en temas formales o jurídicos vinculados a tratados bilaterales firmados por ambas partes y la negativa china en adherirse al protocolo de neutralidad del Canal de Panamá.

También considera un tema estratégico importantísimo, el control, por parte de la empresa hongkonesa Hutchison-Whampoa, hoy CK Hutchison Holdings, de los dos principales puertos aledaños al Canal, Balboa en el Pacífico, y Cristóbal en el Caribe. Lo anterior aunado al supuesto control chino sobre tal empresa ha, incluso, levantado alarmas en el Comando Sur de los Estados Unidos de América.

El estudio abarca otra temática igual de sensitiva, esto es, la lucha, desde Minera Panamá, por el control del cobre en el país istmeño. Hecho que a su vez ilustra el modo en el cual temáticas como el control accionario de una empresa y las estrategias de negociación con el Estado son utilizados por China de forma similar en distintos rubros (puertos y minería).

Igualmente, nos adentramos en el estudio de distintas obras de infraestructura como un centro de convenciones, un puerto de cruceros y el cuarto puente sobre el Canal, los cuales plantean paralelismos interesantísimos con los de Hutchison y Minera Panamá. En materia de seguridad se analizan los casos de Colón C2 y la utilización del modelo ciudad “segura de Shenzhen”, la ciberseguridad en San Miguelito, la utilización por parte de China de estructuras corporativas y la bandera panameña en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Por último, analizamos el ejercicio de la influencia política y como están moldeando la narrativa a los más altos niveles del gobierno panameño.

Las conclusiones son bastante claras. La República de Panamá no se encuentra preparada para ampliar su relación con China desde la perspectiva económica, geopolítica, estratégica y de rendición de cuentas. Existe un desconocimiento generalizado sobre la forma en la que opera la parte china en Panamá, dejando a la parte panameña en una posición de debilidad estratégica.

No obstante, en el interés por mitigar esta realidad, Panamá debe guiar su relación con China basándose en los ya mencionados valores y principios que constituyen, a su vez, sus debilidades estratégicas. Sin olvidarse, por cierto, de sus propios intereses estratégicos. Lo anterior sería un buen punto de partida para recalibrar la relación en el marco de un orden internacional basado en reglas.

EXECUTIVE SUMMARY

The Republic of Panama and the People's Republic of China established diplomatic relations in 2017. Over the past six years, China's level of influence and interference in Panama has increased considerably. Although there was already a fluid commercial relationship before establishing these relations, it has been since 2017 that the influence and consequent interference in Panamanian affairs have become more visible.

The rapprochement has been followed by a series of practices contrary to the values and principles of the rules-based international order to which Panama adheres, including democracy, human rights, and transparency. The People's Republic of China has subsequently exploited Panama's deficiencies in these principles and values.

This study analyzes the different ways in which China exerts its influence in Panama. It begins with the symbolic struggle at the entrance of the Panama Canal in the Panamanian Pacific, a symbol of generational efforts in favor of the recovery of national sovereignty. It also considers formal or legal issues linked to bilateral treaties signed by both parties and the Chinese refusal to adhere to the neutrality protocol of the Panama Canal.

This study also weighs a critical strategic issue, the control, by the Hong Kong company Hutchison-Whampoa, today CK Hutchison Holdings, of the two main ports bordering the Canal, Balboa in the Pacific and Cristóbal in the Caribbean. The influence and alleged Chinese control over such a company have even raised alarms in the Southern Command of the United States of America.

The study covers another equally sensitive topic: the fight from Minera Panamá for control of copper in the Isthmus country. This is a fact that, in turn, illustrates how issues such as share control of a company and negotiation strategies with the State are similarly used by China in different areas (ports and mining).

Likewise, this analysis delves into the study of different infrastructure works, such as a convention center, a cruise port, and the fourth bridge over the Canal, which raise fascinating parallels with those of Hutchison and Minera Panamá. Regarding security, this study also ponders the cases of Colón C2, the use of the “safe city of Shenzhen” model, cybersecurity in San Miguelito, the use by China of corporate structures, and the Panamanian flag in illegal, unreported, and not regulated fishing. Finally, this paper analyzes the exercise of political influence and how it shapes the narrative at the highest levels of the Panamanian government.

The conclusions are straightforward. The Republic of Panama is unprepared to expand its relationship with China from an economic, geopolitical, strategic, and accountability perspective. There is a general lack of knowledge about how the Chinese interests operate in Panama, leaving the Panamanians in a position of strategic weakness.

However, to mitigate this reality, Panama must guide its relationship with China based on the values mentioned above and the principles that constitute, in turn, its strategic weaknesses. The above would be a good starting point to recalibrate the relationship within the framework of a rules-based international order.



I. INTRODUCCIÓN

Recientemente, la República de Panamá y la República Popular China (RPC) conmemoraron el sexto aniversario del establecimiento de sus relaciones diplomáticas. El 12 de junio de 2017, Panamá rompió, de forma sorpresiva, sus relaciones diplomáticas con la República de China-Taiwán para luego, el 13 de junio de 2017, establecerlas con la RPC y adherirse al principio de “una sola China”.

Tanto Panamá como la RPC son considerados actores de suma importancia estratégica en el escenario geopolítico global. Panamá, por su posición geoestratégica, su Canal y su registro de marina mercante, está condenada a ser un actor geopolítico; mientras que China, el gigante asiático, es considerada una potencia hegemónica emergente, entre otras cosas, por su postura en el Mar Meridional o del Sur de China y por grandes proyectos de infraestructura como la iniciativa de la Franja y la Ruta –a la que Panamá fue el primer país latinoamericano en incorporarse–.

No obstante, Panamá y la RPC difieren en temas fundamentales. Mientras que Panamá es un Estado que se forjó y consolidó en el marco de un orden mundial basado en reglas, la RPC es una entidad estatal que busca quebrantar o modificar este orden a través de uno alternativo, de un nuevo orden mundial.

En tanto que el orden internacional actual promueve la democracia, los derechos humanos y la transparencia como sus componentes fundamentales, el enfoque chino favorece esquemas transaccionales basados en intereses que le otorgan un rol residual a estos principios y valores, reduciéndoles, en cuanto a su calidad, a un mero asunto interno de cada Estado.

Es fundamental aclarar que Panamá dista de ser el modelo ideal en lo concerniente a democracia, a derechos humanos y a transparencia. Por ello es importante señalar que, históricamente, Panamá ha sido objeto de intervencionismo por parte de distintas potencias hegemónicas en diversos períodos, lo cual debería predisponer al Istmo a rechazar cualquier postura injerencista, independientemente del actor involucrado.

Según el Polity Score de 2018, Panamá es una democracia con una puntuación alta de 9, siendo -10 el rango máximo para las autocracias y 10 para las democracias (Our World in Data, 2018). Igualmente, conforme al reporte Freedom in the World 2023, Panamá fue calificada como país libre con una puntuación de 83 sobre 100 (Freedom House, 2023). También podríamos referirnos al Democracy Report 2023 del V-Dem Institute, el cual considera al sistema panameño como una democracia electoral (V-Dem Institute, 2023).

Paradójicamente, en los tres ciclos del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Panamá ha recibido un sinnúmero de recomendaciones, reiteradas por parte de otros Estados en cuanto al respeto y la observancia de derechos humanos, las cuales hasta hoy no han sido atendidas (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2020).

Igualmente, las bajas calificaciones obtenidas por Panamá en índices como el de la percepción de la corrupción de Transparencia Internacional –36/100– o el de transparencia legislativa a nivel latinoamericano, deben matizarse con estos resultados relativamente favorables en materia de democracia. Según el IPC, Panamá se encuentra a la par de Albania, Ecuador, Kazajistán, Perú, Serbia, Sri Lanka, Tailandia y Turquía. Todos con graves situaciones en materia de gobernabilidad democrática y respeto a los derechos humanos (Transparency International, 2022a).

Lo anterior, lejos de plantear un excepcionalismo –un Estado democrático con un récord deficiente en transparencia y derechos humanos–, nos deja entrever que la situación panameña en cuanto a democracia, transparencia y derechos humanos no es la óptima. En todo caso, estas temáticas constituyen debilidades estratégicas, las cuales pueden ser explotadas por actores disruptivos –incluyendo la RPC– cuyo objetivo se encuentra en quebrantar o modificar el orden internacional basado en reglas, erigiendo, a través del revisionismo, un nuevo orden internacional.

Al analizarse la temática de la influencia de la RPC en Panamá se tiende a tomar como punto de partida el año 2017. La anterior consideración ignora la centenaria presencia china en Panamá, la cual se remonta a mediados del siglo XIX con los aportes de trabajadores chinos en la construcción del ferrocarril transístmico de 1850 a 1855 (Chen, 2016). Progresivamente formalizada en la primera década del siglo XX con el establecimiento de relaciones diplomáticas (Chen, 2019). También se presta poca atención a las vulnerabilidades estratégicas de Panamá, las cuales le hacen presa fácil del modelo intervencionista de la RPC a través de la corrupción estratégica y operaciones de captura de la élite.

El análisis de la presencia de la RPC en Panamá tiende, en ocasiones, a limitarse al balance comercial entre ambas naciones y al establecimiento de empresas transnacionales chinas en Panamá –Huawei, Bank of China, ZTE, entre otras–, con base en una cooperación ganar-ganar.

Lo anterior, sin menospreciar la importancia de las relaciones comerciales, no ofrece una fotografía completa, puesto que existen ciertos factores y sucesos que no han sido debidamente analizados con una perspectiva crítica y estratégica, como la influencia china en el espacio de información. Es por ello que el presente estudio de caso sobre la influencia de la RPC en Panamá analiza diversas situaciones con sus consecuentes afectaciones desde el prisma de la democracia, los derechos humanos y la transparencia.

II. A LAS PUERTAS DEL CANAL DE PANAMÁ

Una de las postales más emblemáticas que le ofrece Panamá a cualquiera de sus visitantes es la entrada al Canal de Panamá por el Pacífico y el denominado Causeway o Calzada de Amador. Como ruta predefinida, la mayoría de los vuelos que llegan al Aeropuerto Internacional de Tocumen, antes de aterrizar, dan un giro alrededor del Canal y del Causeway ofreciendo un panorama pujante entre rascacielos, los puertos, las carreteras y el cerro Ancón, símbolo de la soberanía panameña.

Dicho panorama no le fue esquivo al segundo principal usuario del Canal (Autoridad del Canal de Panamá, 2022), la RPC, pues al momento de establecer sus relaciones diplomáticas con Panamá, procedió, sucesivamente, a hacer una suerte de blitz en esta pequeña franja del territorio panameño, con el objetivo de hacer sentir, de múltiples formas, su presencia en el Istmo.

Curiosamente, esta franja de territorio es vista por la mayoría de los panameños como un componente simbólico de la reivindicación nacional lograda a través de la lucha generacional en pro de la recuperación del Canal de Panamá y el antiguo enclave colonial estadounidense en la denominada antigua Zona del Canal.

Se trata de una parte del territorio panameño muy distinta a todas las otras, pues la misma estuvo, por casi un siglo, bajo el control de los Estados Unidos de América e incluía, en su conjunto, bases militares y diversas obras de infraestructura. Luego de un proceso negociador de varias décadas, Panamá logró recuperar el control de su Canal a través de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, concretándose la reversión del Canal y de sus zonas aledañas a manos panameñas al mediodía del 31 de diciembre de 1999. Adicionalmente,

la entrega, pacífica y negociada, del Canal y sus áreas adyacentes por parte de EE.UU. a Panamá, representan el triunfo del multilateralismo y la política exterior panameña.

Con ello, se demostró al mundo que, en un orden mundial basado en reglas, incluso un Estado pequeño como Panamá podía negociar con la principal potencia hegemónica mundial, los Estados Unidos de América, en plan de igualdad y salir airoso. Igualmente, la porción mencionada del territorio panameño era un reflejo del antiguo orden que imperaba en el país previo a la reversión del Canal, aquel en donde los Estados Unidos de América ejercía un control absoluto sobre esa franja de territorio y una influencia considerable sobre los principales desarrollos en el quehacer político nacional de Panamá.



Paradójicamente, ambas perspectivas de esta parte del territorio panameño fueron incorporadas al blitz, la estrategia de la RPC en Panamá, reflejando, ahora, la impronta de un nuevo orden. Iniciando con el control del principal puerto del Pacífico desde los años 90, el puerto de Balboa, la RPC ha logrado establecer claramente su presencia en Panamá, al lograr, subsecuentemente, la adjudicación a un consorcio chino del proyecto de un cuarto puente sobre el Canal, la edificación por una compañía china del principal centro de convenciones del país y la construcción de una terminal de cruceros, todo en esa simbólica zona del territorio panameño.

El desarrollo de estos proyectos y su vinculación con el simbolismo arraigado a dicha zona parecieran ser una mera coincidencia. No obstante, la polémica pública desencadenada por la supuesta adjudicación de un terreno en este mismo sitio, es decir en la entrada del Canal, para la construcción de la futura sede de la Embajada de la RPC, algunos meses después del establecimiento de relaciones diplomáticas, es un factor adicional que se presta a la suspicacia, la cual alude a un mensaje subyacente que la RPC pretendía enviar (Fonseca, 2018).

El oprobio público fue tal que se tuvo que reasignar la locación de la sede diplomática (Gordón, 2018). Se trataba de algo que ni siquiera los Estados Unidos había intentado hacer en el período post-1999, localizar su sede diplomática y, en consecuencia, su emblema nacional, a la entrada del Canal panameño.



III. LA SAGA DE LOS 47+ ACUERDOS Y EL PROTOCOLO DE NEUTRALIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

El establecimiento de relaciones diplomáticas no estuvo abstraído de fuertes polémicas y cuestionamientos en materia de transparencia. Una de las alegaciones más preocupantes fue la relativa a un supuesto soborno recibido por el entonces presidente Varela de parte de la RPC, por un monto cercano a los 142 millones de dólares a cambio de establecer relaciones diplomáticas con el gigante asiático y romperlas con Taiwán (France 24, 2019). Cabe recalcar que, a la fecha, no se ha comprobado la veracidad de tal alegación.

No obstante, luego del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Panamá y la RPC, de junio de 2017 a diciembre de 2018, ambos Estados firmaron cerca de 47 acuerdos bilaterales (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2017). Algunos versaban sobre temas conexos al establecimiento de relaciones diplomáticas, incluyendo la conversión de las representaciones comerciales a embajadas, la supresión de visas a diplomáticos, la creación de mecanismos de consultas políticas, el establecimiento de algunos consulados, el intercambio cultural y la cooperación educativa.

Por otra parte, había algunos vinculados a mecanismos de cooperación estratégica, económica y técnica en materia de inversión, exportación-importación, comercio electrónico, transporte y a nivel agrícola, así como la recepción por parte de Panamá de cooperación económica no reembolsable.

Igualmente, dentro de otros acuerdos se contempló la incorporación de Panamá a la Franja y la Ruta, se ordenó un estudio conjunto de factibilidad para concretar un acuerdo de libre comercio y otro sobre un proyecto ferroviario

de la provincia de Panamá a la provincia de Chiriquí. Además, abordaban cuestiones vinculadas al transporte aéreo civil, al transporte marítimo y al turismo. También se celebró un acuerdo de extradición entre ambos Estados.

Una de las principales problemáticas que generó este paquete de acuerdos fue la vinculada a los esfuerzos de la sociedad civil panameña por transparentarlos, pues inicialmente algunos de ellos eran secretos o contaban con cláusulas secretas (Tapia, 2018). Dichos esfuerzos traerían como resultado que todos los acuerdos fuesen publicados en una sección del portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2017).

Adicionalmente, cabe resaltar que la gran mayoría de estos acuerdos no fueron objeto del proceso de aprobación ante la Asamblea Nacional de la República de Panamá que mandata la Constitución Política del país. En ese sentido, es preciso señalar que diversos de los compromisos adquiridos por el Estado panameño con la RPC contravienen el procedimiento constitucional adoptado por el Istmo para tal fin. Lo anterior dista de ser una rara ocurrencia, pues Panamá también ha firmado una multiplicidad de acuerdos de cooperación para la seguridad y defensa con los Estados Unidos sin que los mismo hayan pasado por la Asamblea Nacional.

El gran ausente de todos los tratados celebrados entre Panamá y la RPC como resultado del establecimiento de relaciones diplomáticas fue la adhesión de la parte china al Protocolo del Tratado relativo a la Neutralidad Permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá. Este Protocolo es un convenio multilateral con cerca de cuarenta Estados parte en él, donde se reconoce el régimen de neutralidad aplicable a la vía interoceánica. La RPC es el único Estado miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que no es parte del Protocolo.

Las partes contratantes del Protocolo de Neutralidad reconocen y acuerdan observar y respetar el régimen de neutralidad permanente del Canal de Panamá. En tal sentido, es preciso señalar que una de las razones que se aducen para justificar la negativa China en adherirse al Protocolo es el hecho cierto de que la República de China-Taiwán es también parte del mismo.

En ese sentido, cabe destacar que Taiwán goza de una alta institucionalidad democrática, un elevado índice de respeto a los derechos humanos y algunos retos en materia de corrupción, los cuales está encarando. La RPC considera a Taiwán una provincia rebelde, la cual debe reunificarse a la china continental, incluso por la fuerza, de ser necesario.

El argumento de la RPC en cuanto a su negativa en adherirse al protocolo carece de validez práctica. Tanto la RPC como Taiwán son parte de más de una veintena de acuerdos multilaterales, sin que ello haya impedido la participación de la RPC. En tales circunstancias, la RPC se ha limitado a incluir, en su instrumento de adhesión, una declaración unilateral en la que califica la firma taiwanesa en nombre de “China” como ilegal y, en consecuencia, nula y sin efecto. La RPC, a pesar de las múltiples solicitudes panameñas, se ha rehusado a adherirse al régimen de neutralidad del Canal.

La expresión más clara por parte de la RPC en favor del régimen de neutralidad del Canal de Panamá se produjo en el marco de la Declaración Conjunta entre la RPC y Panamá de 17 noviembre de 2017, suscrita por los presidentes Xi y Varela, en ocasión de la visita del primero a Panamá. En tal sentido, la parte china declaró que “respeta la neutralidad permanente de los servicios del Canal de Panamá” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2017). La alusión “de los servicios” del Canal y no a la ruta per se debe analizarse detenidamente y con suma cautela ante la negativa reiterada de la RPC por adherirse al Protocolo.

En todo caso, en diciembre de 2018, en ocasión de la visita de Xi Jinping a Panamá, en comunicado conjunto de los jefes de Estado, la parte china reconoció que el Canal de Panamá es “una vía acuática de tránsito internacional permanentemente neutral para que ésta permanezca segura y abierta para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, 2018a). No obstante, llama a la especulación que China permanezca como el único miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que no se ha adherido a mencionado protocolo.



IV. HUTCHINSON PORTS PPC, EL NUEVO MODELO DE INTERVENCIONISMO

En 1997, previo a la terminación del proceso de transferencia del Canal a manos panameñas, la República de Panamá, mediante el contrato ley No. 5 de enero de 1997, adjudicó una concesión a una división de la empresa hongkonesa Hutchison-Whampoa, hoy día CK Hutchinson Holdings para la operación de los dos principales puertos aledaños al Canal: Balboa en el Pacífico y Cristóbal en el Caribe (Atlántico). En ese momento, tal contratación no generó preocupación alguna, ni siquiera de parte de los Estados Unidos de América (Gutiérrez, 1999). La realidad parecía ser otra.

El 1 de julio de 1997, el mundo sería testigo de la reversión de soberanía de Hong Kong por parte del Reino Unido a la RPC. Con ello, mucho se especularía respecto a la inminente liberalización, democratización y plena integración de China al orden internacional basado en reglas. Hong Kong, con su pujante y vibrante comunidad democrática, causaría un efecto dominó que llevaría a toda China a parecerse más al Hong Kong de 1997, y no lo contrario. Lejos de materializarse, el modelo de “una China, dos sistemas”, empezó a tomar forma, lo cual dos décadas más adelante también quedaría en tela de duda.

En el año 2021, la Autoridad Marítima de Panamá renovó por 25 años más el contrato a Hutchinson Ports PPC (en adelante PPC). Dicha renovación generó críticas, incluso del Procurador de la Administración, quien se refirió a la obligación de rendición de cuentas y transparencia previo a la renegociación –la cual nunca se produjo–, así como la necesidad de una revisión integral del Contrato Ley para llevar a cabo sustanciales renegociaciones, siempre teniendo como objetivo primario el de obtener mayores beneficios para el

Estado (González, 2021). Cabe resaltar que, en este proceso de renovación, poco o nada se analizó la delicada situación en materia de democracia, derechos humanos y transparencia que tuvo lugar en Hong Kong, sede de Hutchison-Whampoa.

También es preciso acotar que el proceso de renovación de la concesión de PPC adoleció de falta de transparencia en cuanto a los términos pactados y los réditos que recibiría el Estado, construyéndose una percepción generalizada de que las condiciones pactadas entre las partes eran sumamente favorables para PPC y lesivas para el Estado. Dicho modelo de negociación sería subsecuentemente aplicado en otras circunstancias igual de delicadas y con otros recursos de suma importancia para el Estado panameño (Noriega, 2021).

En 2019-2020 tuvo lugar una ola de protestas de Hong Kong para exigir la retirada del proyecto de ley de extradición a China y para condenar el creciente nivel de injerencia de la RPC y el Partido Comunista Chino –en adelante PCCh– en los asuntos de la ciudad autónoma. No podemos olvidar que de conformidad con la declaración conjunta sino-británica de 1997, la RPC debía preservar el statu quo de Hong Kong hasta 2047, incluyendo su autonomía y sistema capitalista.

Evidentemente, la situación en Hong Kong en 2021 no era la misma que en 1997, lo cual deja a entrever que, ante ese cambio fundamental de las circunstancias, el nivel de influencia en Hong Kong por parte de la RPC y el PCCh se acrecentó, así como su intervención en las empresas privadas de la región autónoma. Lo anterior parece no haber sido tomado en cuenta ni analizado con una perspectiva estratégica por parte de las autoridades panameñas al momento de renovar la concesión.



A lo largo de los primeros veinticinco años de vigencia de la concesión inicial, la filial de Hutchison-Whampoa, Hutchison Ports PPC, realizó significativas inversiones en el conglomerado del Canal de Panamá, las cuales a su vez se convirtieron en herramientas útiles para operaciones estructuradas de captura de la élite política y económica del país.

Dicha influencia cultivada por PPC facilitó a la postre una serie de acciones exitosas en las esferas política y judicial, en el interés de evitar la libre competencia inherente a toda economía abierta y de mercado. El ejemplo más claro de lo anterior fue la activa oposición de PPC al proyecto del puerto de Corozal (Mundo Marítimo, 2016).

Otro caso interesante, en el que la RPC ejerció influencia replicando el modelo de negociación utilizado por PPC, fue el del proyecto de Panamá Colón Container Port (PCCP) ubicado en Isla Margarita, provincia de Colón, inicialmente otorgado a China Landbridge Group, empresa con presuntos vínculos con el PCCh (Autoridad Marítima de Panamá, 2017) y subsecuentemente adquirida por Shanghai Gorgeous Investment Development, Inc. (Morgan & Morgan, 2017).

El historial de China Landbridge Group en proyectos de naturaleza similar –Puerto Darwin en Australia– y sus implicaciones estratégicas y en materia de seguridad (Gibson, 2022), no levantaron las suficientes alarmas en las autoridades panameñas para impedir que el proyecto de PCCP le fuese adjudicado.

Igualmente, en el caso de Shanghai Gorgeous, el controlador de su principal accionista Anxin Trust Co. Ltd, el señor Gao Tianguo, fue arrestado por las autoridades chinas por presuntas prácticas crediticias irresponsables (La Estrella de Panamá, 2020). No obstante, la Autoridad Marítima de Panamá,

en 2021, inició un proceso de cancelación de la concesión de PCCP por incumplimiento de obligaciones contractuales básicas (Autoridad Marítima de Panamá, 2021), para luego otorgárselo a Notarc Management Group y la línea naviera Mediterranean Shipping Company (Crítica, 2022b).

En 2022, la comandante Laura J. Richardson del Comando Sur de Estados Unidos, expresó su preocupación por la administración de PPC –a la que se refirió como una compañía propiedad de la RPC– de los principales puertos aledaños al Canal de Panamá en el Pacífico y en el Atlántico. En tal sentido, Richardson aseveró que estos puertos eran instalaciones que tenían un potencial uso dual, incluyendo el militar. Es decir que, si bien son infraestructuras civiles de uso comercial, podían ser fácilmente transformadas en activos de índole militar (Aitken, 2022).

La experiencia panameña con PPC y PCCP deja también en evidencia las serias deficiencias estatales en el cumplimiento de sus propias cláusulas constitucionales. La más evidente de todas es el artículo 290 de la Constitución Política de la República de Panamá, donde se establece que “Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de embajadas de conformidad con lo que disponga la Ley”.

Dado el nivel de injerencia y control de la RPC y el PCCh en cualquier emprendimiento económico en China y su control sobre la gran mayoría de las empresas “privadas” que incursionan en el extranjero, es muy difícil que Panamá pueda dar cumplimiento efectivo a esta cláusula constitucional al otorgar concesiones –dominio– sobre puertos a empresas chinas sujetas a control estatal.

V. FIRST QUANTUM MINERALS, MINERA PANAMÁ Y EL CONTROL ACCIONARIO

En 1997, el mismo año en que se le adjudicaron los puertos de Balboa y Cristóbal a PPC, la República de Panamá otorgó un contrato de concesión minera para la explotación de oro, cobre y otros minerales a la empresa Minera Petaquilla, S.A. (Asamblea Legislativa de la República de Panamá, 1997). En 2014, First Quantum Minerals a través de su subsidiaria local, Minera Panamá, S.A., adquirió los derechos de concesión y activos de Petaquilla Minerals por una suma de hasta US\$60 millones dólares (Morgan & Morgan, 2014).

First Quantum Minerals es una compañía minera canadiense con operaciones mayoritariamente en África. La adquisición de dicha concesión, en principio, no suponía ningún problema o vulnerabilidad para Panamá. No obstante, un análisis sobre la composición accionaria actual de First Quantum Minerals y la de sus beneficiarios finales, así como sobre el contexto geoestratégico en el que se desenvuelve, entrega importantes señales de alarma que certifican una incursión más de la RPC y el PCCh en Panamá.

De una búsqueda sencilla en Market Screener se desprende que Jiangxi Copper Company Limited, compañía hongkonesa, posee una participación del 18.32% en First Quantum Minerals. Sin embargo, existen reportes de que esa participación o parte de ella se vendió en 2020, sólo un año después de haberse adquirido (S&P Global, 2020).

Lo anterior, pareciese ir en contra del modelo de negocios de la RPC y el PCCh, tomando particularmente en cuenta que se trata de una operación de extracción de cobre en donde China es un actor clave, al contar con las principales refinerías de este mineral (Wilson Center, 2022).

Según el abogado Rodrigo Noriega, China tendría cerca del 40% de la participación a través de Jiangxi y Pangea Investment (Noriega, 2022). Por su parte, Marcel Salamín, exvicecanciller panameño, coincide en que la participación china se acerca al 40% pero lista a Pangea Investment y a PIM Cupric Holdings Ltd. como los vehículos utilizados para ejercer dicho control accionario (Salamín-Cárdenas, 2022).

Cabe resaltar que Salamín también era parte del equipo negociador por el Estado con Minera Panamá, y que renunció a tal rol, entre otras cosas, debido a “que hay tres estados extranjeros que de manera directa o indirecta tienen una participación en el paquete accionario, ya sea de la empresa madre First Quantum o de la subsidiaria Minera Panamá, algo que está prohibido literalmente por la Constitución panameña” (Rodríguez, 2021). Ambos coinciden en que otros Estados como Corea, Japón y Singapur también tienen participación accionaria.

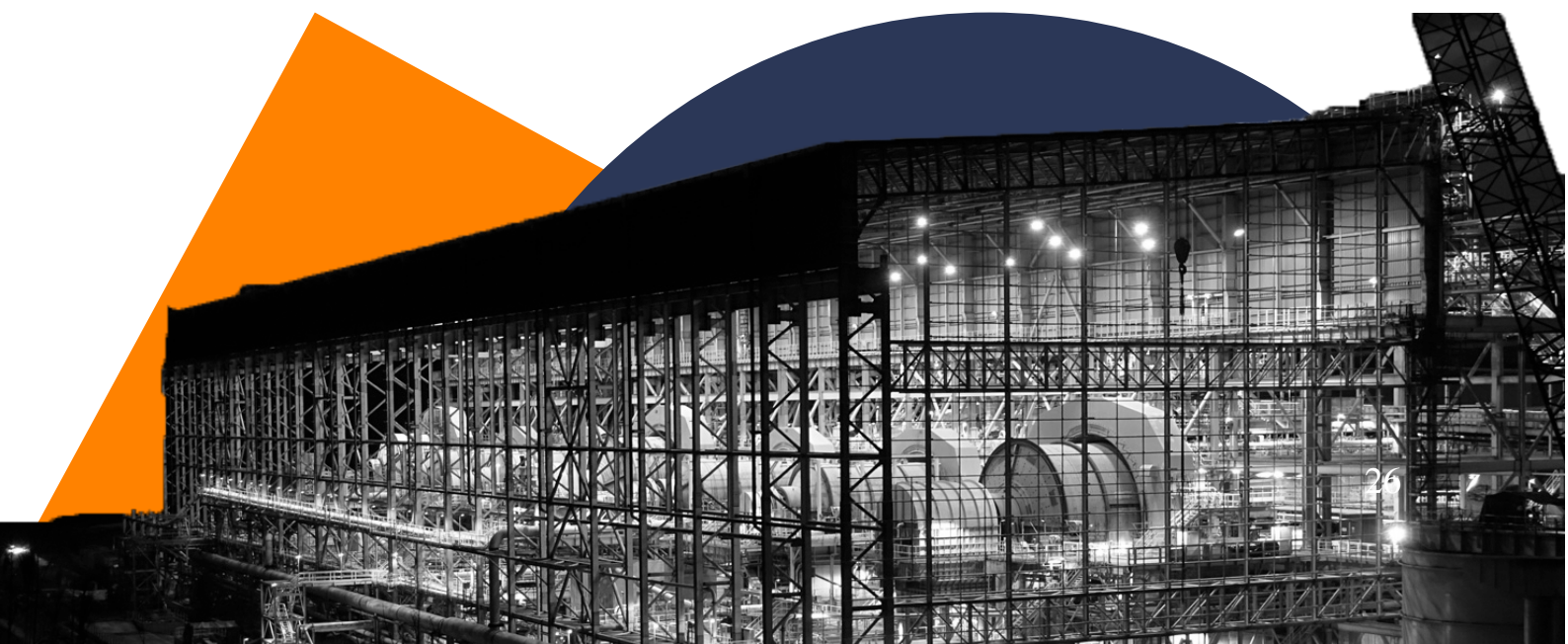
Sin embargo, es preciso distinguir entre los modelos de participación accionaria de Corea Japón y Singapur con el de la RPC. Mientras que la participación que tienen los tres primeros Estados puede considerarse como una mera inversión, en el caso de China queda en evidencia una causalidad entre la participación accionaria de China (40%) y la cantidad de cobre panameño que termina exportándose a China (60%) (Hernández, 2019). Igualmente, el modelo de participación e intervención estatal en China es muy diferente y mucho más agresivo que en los otros Estados asiáticos ya mencionados, pues la RPC y el PCCh ejercen, en buena medida, control sobre las operaciones de sus empresas.

Es por ello que, ante la falta de información concreta respecto a la participación china dentro de First Quantum Minerals, elementos vinculados a la geoestrategia y el rol de China en la refinación del cobre, nos invitan a considerar ejemplos como el de Kansanshi Zambia, la segunda operación más lucrativa de First Quantum luego de Cobre Panamá.

A pesar de que la mina paga cerca de 67 millones en impuestos anuales al Estado, gran parte de ese dinero recaudado se destina a pagar la deuda que Zambia tiene con China, la cual ronda los 4 mil millones de dólares (Financial Times, 2023). Zambia ya cayó en la trampa de la deuda, en el caso de Panamá está por verse, la pregunta es qué rol jugará First Quantum en este sentido.

Al igual que con PPC, la concesión otorgada inicialmente a Petaquilla Minerals y continuada con Minera Panamá (First Quantum) expiró en el año 2022. No obstante, en 2018 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el contrato ley que originalmente le otorgaba la concesión a Petaquilla Minerals (Swissinfo, 2021). A pesar de este fallo, Minera Panamá continuó sus operaciones e incluso renegoció con el Estado una nueva concesión.

En este sentido, poco se ha discutido en los medios de comunicación sobre la participación accionaria de la RPC y el PCCh en First Quantum y el nivel de influencia que podría estar ejerciendo en Minera Panamá. Además, es importante señalar que Minera Panamá parece haber utilizado el mismo modelo de negociación de PPC, con condiciones sumamente beneficiosas para la empresa y, algunas, muy lesivas para la soberanía y el interés nacional.



VI. EL CENTRO DE CONVENCIONES, EL PUERTO DE CRUCEROS Y EL CUARTO PUENTE SOBRE EL CANAL

La participación de empresas vinculadas a la RPC y al PCCh en tres grandes obras de infraestructura en Panamá hace evidente la presencia china en la ribera pacífica del Canal. El primero de estos proyectos es el Panama Convention Center localizado en las orillas del Canal de Panamá en Amador.

Inicialmente, el proyecto para la construcción del centro de convenciones había sido adjudicado a HPC Contratas P&V, el cual fue posteriormente cedido al consorcio CCA-COCIGE (Central America Data, 2016). Dicho consorcio incluía a China Construction America Panama. Otro de los participantes del consorcio, COCIGE, entró en proceso de quiebra en 2019 (Sandoval, 2019). No obstante, la obra fue culminada en 2020 para luego ser oficialmente inaugurada en 2021.

Durante la administración de Juan Carlos Varela también le fue adjudicado a China Harbour Engineering Company la construcción de un puerto de cruceros en Amador (El Capital Financiero, 2017). La finalización de la obra se tiene planificada para noviembre de 2024. En este sentido, es preciso recordar las palabras de la comandante Richardson respecto a PPC, las cuales también pueden ser aplicadas para el puerto de cruceros en Amador. Para 2021, se estimaba que la obra costaría un 25% adicional al precio original –cuarenta millones de dólares adicionales– y se especulaba que tardaría tres años y medio más en entregarse.

En 2023, algunos medios reportaron acerca de la posible discontinuación de las operaciones de Norwegian Cruise Line en dicho puerto (homeport) (Gordón, 2023); no obstante, luego de reuniones con directivos China

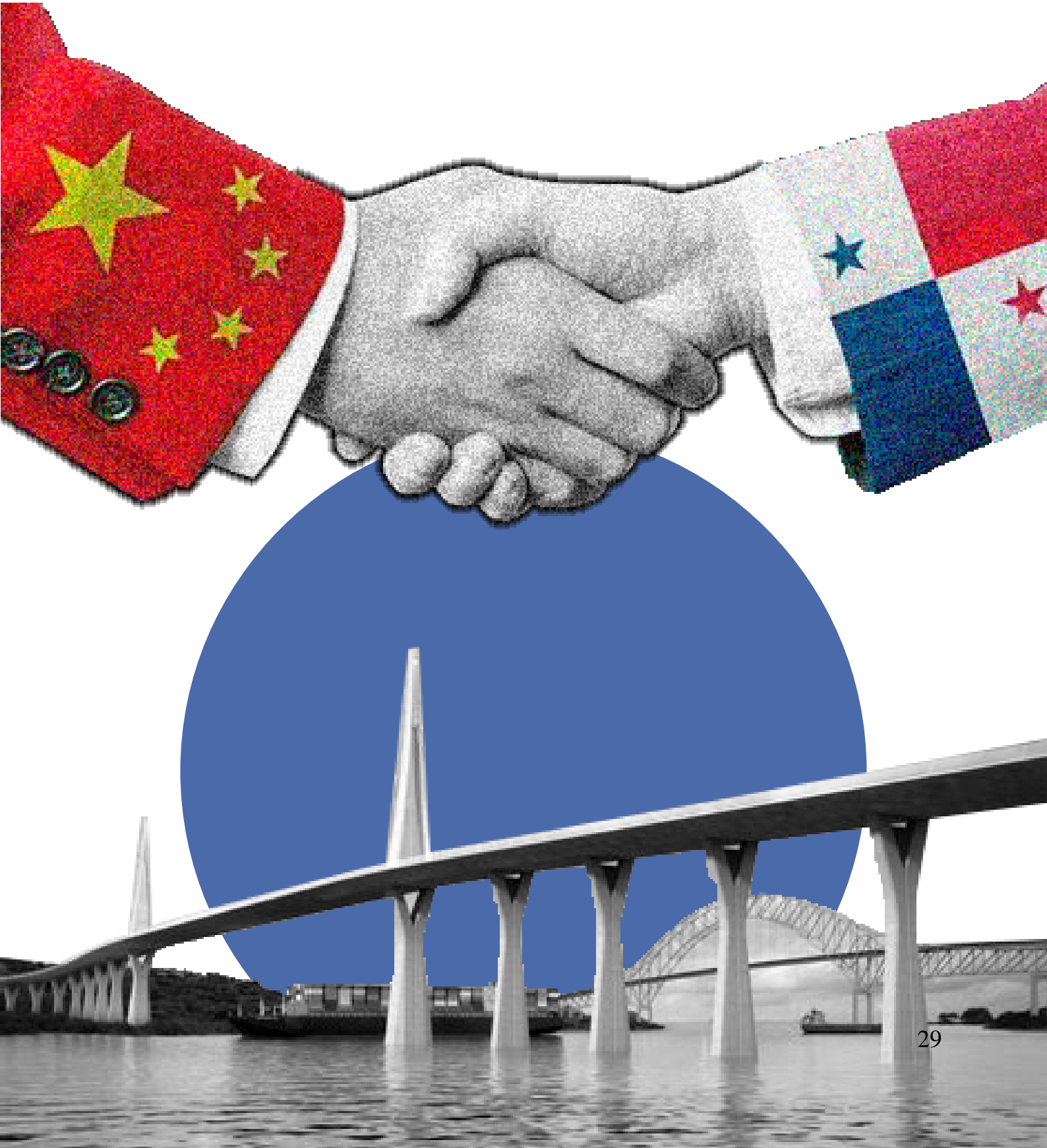
Harbour Engineering Company y el gobierno panameño, la línea de cruceros se retractó de su postura inicial (Ministerio de la Presidencia, 2023).

La obra más significativa de infraestructura que la RPC ha emprendido en Panamá es el cuarto puente sobre el Canal, adjudicado en 2018 al Consorcio Panamá Cuarto Puente (CPCP), integrado por las empresas China Communications Construction Company Ltd y China Harbour Engineering Company (González Jiménez, 2018). Inicialmente, el proyecto fue objeto de un polémico proceso de licitación con múltiples atrasos, con un costo estimado de 1,420 millones de dólares, el cual no era el mejor precio entre los participantes (Rodríguez, 2018).

Además, tal como se señaló en una nota periodística, las empresas que conforman el consorcio tenían múltiples acusaciones de fraude, colusión, corrupción y obras millonarias abandonadas sin terminar (Prieto-Barreiro, 2018). Luego se produjeron algunos problemas debido a la vinculación del proyecto con la tercera línea del metro de Panamá, el financiamiento de la obra y algunos cambios en cuanto a su diseño.

El proyecto fue suspendido durante la administración Cortizo y no fue sólo hasta la celebración de una adenda, el 30 de marzo de 2023, algunos días después de que First Quantum y el Estado llegaran a un acuerdo sobre la nueva concesión, que el mismo se reactivó (Almanza, 2023).

Debido al acceso limitado a la información y a la falta de transparencia en lo que a contratación pública se refiere, existe poca información respecto a las adendas, los sobrepagos y otras irregularidades vinculadas a estos proyectos de infraestructura. Lo anterior, plantea a las organizaciones de sociedad civil la necesidad de desarrollar un mecanismo de monitoreo y veeduría sobre la participación de empresas contraladas y/o afiliadas a la RPC y al PCCh en los procesos de contratación pública en Panamá.



VII. COLON C2, SAN MIGUELITO Y SEGURIDAD

En 2018, se inauguró el Centro de Operaciones de Seguridad y Emergencias-Colón C2 como producto de las relaciones de cooperación entre Panamá y la RPC. El proyecto fue uno de cooperación no reembolsable por un monto cercano a los 10 millones de dólares, el cual se había iniciado previo al establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos Estados en 2016 (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2018b).

El modelo utilizado para este centro fue el de “Ciudad Segura de Shenzhen”, equipando al C2 con “tecnología de punta” incluyendo 291 torres de videovigilancia, cámaras de alta resolución en 92 ubicaciones, 11 botones de pánico y cinco arcos carreteros con lectores de placas, sistemas computarizados de despacho de unidades, análisis de video y reconocimiento facial (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2018b).

El modelo “Ciudad Segura de Shenzhen” es, sin duda alguna, problemático, por decir lo menos. Shenzhen es la sede una gran cantidad de compañías de tecnología vinculadas a la vigilancia de minorías étnicas perseguidas por la RPC y el PCCh, en particular, los uigures. A través del reconocimiento facial y la inteligencia artificial han desarrollado un sistema draconiano, orwelliano y tecno-distópico de vigilancia en detrimento de los derechos humanos de millones de personas (Standaert, 2018).

Es por ello que resulta curiosa la elección de este “modelo”. Igualmente, la participación de la empresa de tecnología Huawei en C2 debe resaltarse pues existen una pluralidad de documentos revelados en 2021 que vinculan a la empresa a los programas de vigilancia y espionaje doméstico en contra de los uigures en Xinjiang (Ni, 2021).

Lo anterior está lejos de ser una anomalía. En febrero de 2023, la empresa china Hillstone Networks con sede en Suzhou firmó con la Universidad de Panamá un acuerdo para “aportar en transferencia de tecnología y donar un laboratorio de ciberseguridad en el Centro Regional de San Miguelito de la Universidad de Panamá” (Eduardo Flores C. [@eflorescastro], 2023).

La elección de Colón y San Miguelito para emprender proyectos de vigilancia y ciberseguridad debe ser analizada con detenimiento pues se tratan de las áreas de Panamá con mayor presencia de pandillas y mayores tasas de homicidio.

La cooperación en materia de seguridad entre Panamá y la RPC todavía está pendiente en desarrollarse de forma sustantiva. No obstante, el enfoque de la RPC en temas de tecnología, ciberseguridad, vigilancia e inteligencia artificial, y su particular atención a ciertas áreas del país centroamericano apuntan hacia otra coyuntura en la que, debido a las ya conocidas deficiencias estratégicas de Panamá, se presenten las condiciones adecuadas para explotar las mismas y así acrecentar el nivel de influencia de la RPC.



VIII. LA PESCA ILEGAL NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA

Panamá cuenta con el registro de marina mercante más grande del mundo, con casi el 23% de la capacidad de carga mundial. Junto a Panamá se encuentran las banderas de Liberia, las Islas Marshall, las Bahamas, Malta, Chipre, Antigua y Barbuda y Bermuda, catalogadas como banderas de conveniencia pues, en ocasiones, son utilizadas para ocultar la propiedad de la nave –su beneficiario final– y perpetrar crímenes. Estas banderas también son criticadas por regulaciones laxas en materia de condiciones de trabajo y su participación en desastres ambientales, incluyendo derrames de petróleo.

Tal situación no le ha sido ajena a la RPC y al PCCh, quienes han procedido a explotar la opacidad que impera en el registro panameño. En particular, han surgido reportes sobre la participación de buques de bandera panameña controlados por la RPC en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en el pacífico americano.

De esta forma, la presencia de una flota pesquera china con buques frigoríficos o nodriza que enarbolan la bandera panameña y que son controlados por compañías pesqueras chinas es preocupante, pues los mismos han violentado la zona económica exclusiva de una pluralidad de Estados incluyendo las de Ecuador, Argentina y Chile (Pelcastre, 2022).

Lo anterior, es especialmente contrastante si se toma en cuenta que Panamá podría proceder con la cancelación de oficio del registro de estos buques nodrizas que participan de la pesca ilegal. De igual manera, no podemos olvidar que Panamá es parte del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical, iniciativa orientada a la gestión adecuada de la biodiversidad y los recursos marinos y costeros, así como evitar la sobreexplotación de los recursos naturales, precisamente los recursos en contra de los que atenta la pesca ilegal china (Zea & Carrere, 2022).

IX. MÁS ALLÁ DE LA INFLUENCIA POLÍTICA: COOPERACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL

En mayo de 2023, una delegación del PCCh visitó Panamá y se reunió con directivos del Partido Panameñista del expresidente Juan Carlos Varela (Olivares, 2023). Aunque dicho encuentro no suscitó mayores reacciones en los medios de comunicación, es la continuación de un acercamiento entre ambos partidos que data de 2017, luego del establecimiento de relaciones diplomáticas, y que en su ejecución ha involucrado a distintos órganos del Estado panameño.

Estas visitas han incluido a un miembro del buró político en 2018-19 (Metro Libre, 2019) y al viceministro del departamento internacional del Comité Central del PCCh (Olivares, 2023). En esta última visita, también se incluyeron encuentros con altos dignatarios de la Asamblea Nacional y el Municipio de Panamá.

Con la llegada de la administración de Laurentino Cortizo, las relaciones entre Panamá y la RPC pasaron por un período de enfriamiento. No obstante, la influencia política de la RPC se ha hecho evidente dentro de la narrativa y la fraseología utilizada por la excanciller Erika Mouynes, afín al modelo revisionista del PCCh sobre el orden internacional basado en reglas. Esto se hizo aún más evidente en las postrimerías de la pandemia del Covid-19 y a la luz de la guerra de agresión de la Federación Rusa en contra de Ucrania.

El primer punto que merece ser objeto de análisis fue la visita realizada por una delegación de altos funcionarios de la cancillería panameña a Beijing, liderada por la Canciller Mouynes. Cuando la misma se produjo, China se encontraba en una situación delicada en cuanto a su política de cero

Covid-19, limitando la entrada de vuelos comerciales al país. Según reportes periodísticos, la canciller panameña habría charteado un avión de Japón a China continental, sin esclarecerse quien había sufragado tal vuelo (Crítica, 2022a).

En la reunión bilateral que Mouynes sostuvo con el canciller chino Wang Yi, según nota de CGTN, la Canciller panameña aseveró que Latinoamérica y el Caribe no son el patio trasero de ningún Estado. Igualmente, rechazó las sanciones unilaterales impuestas fácilmente por algunos Estados en el contexto del “asunto” de Ucrania, solicitando, a su vez, el apoyo de China –Estado no miembro del Protocolo de Neutralidad– para mantener la neutralidad del Canal de Panamá ante tal “asunto” (CGTN, 2022).

Incluso, previo a su viaje, Mouynes había expresado su intención de que China se adhiriese al Protocolo, también enfatizando que en momentos “en que se desarrolla un nuevo orden mundial, Panamá posiciona su agenda y establece interlocutores con distintos bloques estratégicos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022a).

Posteriormente, se produjo la visita a Panamá de Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En una conferencia de prensa conjunta, Mouynes acotó que “la reorganización de un nuevo orden geopolítico global nos exige innovadoras posturas de coordinación intra e interregional” (Reyes, 2022).

Subsecuente a la visita del Secretario de Estado estadounidense, Anthony Blinken, Mouynes publicaría un artículo titulado “Panamá ante el nuevo orden mundial” en donde inter alia abogaría por una diplomacia multipolar y balanceada (Mouynes, 2022). Tales conceptos de “multipolaridad” serían reiterados por la canciller panameña en una reunión del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 2022b).

Finalmente, en conmemoración del V aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Panamá y la RPC, Mouynes declaró que “nuestra amistad con China aporta a nuestra política exterior la visión y equidistancia necesaria ante los desafíos que depara el nuevo orden mundial y la multipolaridad por la que apuesta Panamá con liderazgo” (Xinhua, 2022). La inclusión de estos términos dentro del arsenal discursivo de la Cancillería panameña es un indicio de cómo la RPC y el PCCh pueden, potencialmente, ejercer su influencia y moldear la narrativa panameña hacia una postura favorable a su revisionismo.

La falta de transparencia, la ausencia de convicciones democráticas, así como de una narrativa en favor de los derechos humanos, han sido una tónica sostenida en la actual política exterior panameña, hecho que constituye una de las debilidades estratégicas del país centroamericano. Por lo tanto, no sería una extraña ocurrencia que referidas debilidades busquen ser explotadas por actores disruptivos.

Lo anterior, si se lee en conjunción con la poca o nula importancia que Panamá le ha dado a situaciones como las de Xinjiang, el genocidio uigur, o la del Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya en favor de las Filipinas, dejan entrever cierta afinidad panameña hacia el modelo revisionista que plantea China. Todo ello, a través de una diplomacia equidistante y multipolar, en aras de la instauración de un nuevo orden mundial.

La ausencia de una postura en cuanto a temas sensitivos que involucran a la RPC no ha sido una constante histórica en Panamá. Previo al establecimiento de relaciones diplomáticas, Panamá solía promovía la admisión de Taiwán en organismos multilaterales. Ello no implica, tampoco, que el posicionamiento fuese uno alineado con el país hoy gobernado por Tsai Ing-Wen.

En ocasiones, Panamá tomó posturas en detrimento de los intereses de tanto la RPC como de la isla. Un buen ejemplo de ello fue la posición adoptada por la administración de Ricardo Martinelli en relación a la disputa por las islas Diaoyu o Senkaku en favor de Japón, postura que, en su momento, enfureció tanto a Taipéi como a Beijing (La Estrella de Panamá, 2012).

La influencia de la RPC y el PCCh en Panamá va más allá del ámbito político-diplomático y ha permeado a la parte cultural y educativa. La presencia del Instituto Confucio en la Universidad de Panamá y el establecimiento del Centro de Estudios Estratégicos Asia-Panamá son dos buenos ejemplos de esto.

A través de ambas instituciones, mediante cursos, becas, visitas pagadas a China y actividades académicas, la RPC y el PCCh proyectan su poder blando en Panamá. Recientemente, ha ganado notoriedad la Fundación de Beneficencia Fa Yen, la cual tiene cerca de cien años en Panamá, pero que ahora trabaja de forma cercana con la Embajada de la RPC. También encontramos otras organizaciones afiliadas a la RPC y al PCCh, incluyendo la Fundación Panameña de Amistad con China –APACHI– y la Asociación de Profesionales Panameños Egresados de China.



X. CONCLUSIONES

La República de Panamá no se encuentra preparada para ampliar su relación con China desde la perspectiva económica, geopolítica, estratégica y de rendición de cuentas. Las notables deficiencias panameñas en lo que a valores como democracia, derechos humanos y transparencia se refiere, plantean una relación desbalanceada.

China y el PCCh tienen la capacidad material de incidir significativamente en Panamá. El control sobre los puertos de Cristóbal y Balboa es sólo una parte de la influencia que ejerce un actor disruptivo como el gigante asiático en un país estratégicamente importante como Panamá. Proyectos como el cuarto puente sobre el Canal, el puerto de cruceros y el centro de convenciones en Amador y su presencia en isla Margarita son prueba de que la presencia china en el istmo es real y se ha acrecentado. La influencia en materia de infraestructura es bastante visible pero no es la única.

La falta de una política exterior clara, coherente y sostenida en el tiempo agregan una capa adicional de complejidad. Actualmente, China y el PCCh cuentan con un nivel de influencia significativo a nivel político e, incluso, inciden de forma activa en materia de valores y principios de política exterior.

En ese sentido, el posicionamiento de la excanciller Mouynes es bastante ilustrativo. La incorporación de un lenguaje afín al gobierno chino en su lenguaje previo y posterior a su visita a China nos ofrece luces de cómo puede incidir la diplomacia en la estructuración de discursos contrarios al orden liberal internacional.

Otro buen ejemplo sobre lo anterior es la postura de Panamá respecto a la negativa China en adherirse al protocolo de neutralidad del Canal. También lo son las posiciones del país con relación a la libertad de navegación a nivel mundial y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, en donde China se encuentra, naturalmente, en el lado opuesto al de Panamá.

De forma general, se puede aseverar que en Panamá existe una falta de conocimiento y entendimiento de lo que representa China, cuáles son sus intenciones y cómo se deben llevar a cabo las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambos Estados.

La parte panameña tampoco se ha percatado de que, en un ambiente geopolítico dinámico y rápidamente transformado, China es un actor que tiende a aprovechar y explotar las debilidades estratégicas de otras naciones para moldear el sistema internacional conforme a sus intenciones revisionistas. La ausencia de sofisticación en el debate público, académico y mediático es también aprovechada por la RPC y el PPCh.

Un punto de partida para mitigar esta realidad es que Panamá guie su relación con China en valores como la democracia, la libertad, los derechos humanos y la transparencia, a pesar de que los mismos constituyen, a su vez, nuestras debilidades estratégicas.

También corresponde reconocer cuáles son los intereses estratégicos de la parte panameña y llevarlos al centro de la relación, tales como la libertad de navegación, el régimen de neutralidad del Canal de Panamá y la preservación de las instituciones del orden internacional basado en reglas.

Dichos ajustes permitirían recalibrar la relación Panamá-China, propiciando un balance armonioso en la mismas, así como el desenvolvimiento de relaciones amistosas sustentadas en el respeto mutuo y la valoración del derecho internacional público.

REFERENCIAS

Almanza, C. (2023, marzo 29). Firman adenda para reactivar ejecución del cuarto puente sobre el Canal. TVN Noticias, https://www.tvn-2.com/nacionales/reactivaran-ejecucion-cuarto-puente-canal-firman-adenda-ministerio-obras-publicas-consorcio_1_2043998.html

Asamblea Legislativa de la República de Panamá. (1997). Ley No. 5 de 16 de enero de 1997 que aprueba el contrato con la sociedad Panama Ports Company, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias, de contenedores, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal. Recuperado de: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/5-de-1997-jan-21-1997.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Ley 9 de 26 de febrero de 1997 por la cual se aprueba el contrato celebrado entre el Estado y la Sociedad Minera Petaquilla, S.A. Recuperado de: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/9-de-1997-feb-28-1997.pdf>

Asamblea Nacional de la República de Panamá (2023, mayo 19). Delegación china visita la Asamblea Nacional. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.pa/noticias/delegacion-china-visita-la-asamblea-nacional>

Aitken, P. (2022, julio 20). US 'should be concerned' by Chinese influence in Latin America: military commander. Fox News, <https://www.foxnews.com/world/us-concerned-chinese-influence-latin-america-military-commander>

Autoridad del Canal de Panamá. (2022). Los 15 principales países por flujo de carga a través del Canal de Panamá, año fiscal 2022. Recuperado de: <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2022/10/10-PrincipalesPaises.pdf>

Autoridad Marítima de Panamá (2017, julio 7). Inversionistas chinos anuncian el inicio de la construcción de “Panamá Colón Container Port”. Recuperado de: <https://www.amp.gob.pa/noticias/inversionistas-chinos-anuncian-el-inicio-de-la-construccion-de-panama-colon-container-port/>

Autoridad Marítima de Panamá (2021, junio 28). AMP inicia proceso de cancelación por incumplimiento de contrato a Panama Colon Container Ports (PCCP). Recuperado de: <https://www.amp.gob.pa/noticias/notas-de-prensa/amp-inicia-proceso-de-cancelacion-por-incumplimiento-de-contrato-a-panama-colon-container-ports-pccp/>

Central America Data (2016, febrero 22). Reinicia construcción de Centro de Convenciones en Amador. Recuperado de: https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Reinicia_construccion_de_Centro_de_Convenciones_en_Amador

CGTN (2022, abril 4). China, Panama hail prospects in relations as FMs meet. CGTN, <https://news.cgtn.com/news/2022-04-04/Foreign-ministers-of-China-Panama-meet-in-Anhui-18XbbZwmUOk/index.html>

Chen, B.A. (2016). Cómo, cuándo y por qué llegaron los Chinos a Panamá, 3era edición. Management Development

_____. (2019). Relaciones entre Panamá y China (siglos XIX, XX y XXI). Management Development

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2020). Examen Periódico Universal – Panamá. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/upr/pa-index>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. (2018, diciembre 3). Comunicado de prensa conjunto entre la República Popular China y la República de Panamá. Recuperado de: <https://mire.gob.pa/comunicado-de-prensa-conjunto-entre-la-republica-popular-china-y-la-republica-de-panama/>

Crítica (2021, mayo 30). Puerto de Crucero costará 25% adicional y construcción tomará 3 años y medio más. <https://www.critica.com.pa/nacional/puerto-de-crucero-costara-25-adicional-y-construccion-tomara-3-anos-y-medio-mas-605061>

Crítica (2022a, abril 27). Canciller contrató vuelo chárter de \$350 mil durante gira a China. Crítica, <https://www.critica.com.pa/nacional/canciller-contrato-vuelo-charter-de-350-mil-durante-gira-china-628153>

Crítica (2022b, mayo 19). Reemplazan a empresa de China en puerto de Isla Margarita. Crítica, <https://www.critica.com.pa/nacional/reemplazan-empresa-de-china-en-puerto-de-isla-margarita-629554>

Eduardo Flores C. [@eflorescastro]. (2023, febrero 10). La empresa Hillstone Networks firmó un acuerdo con la Universidad de Panamá, para aportar en transferencia de tecnología y donar un laboratorio de ciberseguridad en el Centro Regional de San Miguelito de la Universidad de Panamá. <https://t.co/Ve4vc1VY5q> [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/eflorescastro/status/1624006030941200385>

El Capital Financiero (2017, abril 19). Consorcio chino-belga tras terminal de cruceros en Amador. El Capital Financiero, <https://elcapitalfinanciero.com/consorcio-chino-belga-tras-terminal-de-cruceros-en-amador/>

Financial Times (2023, junio 23). Zambia agrees ‘milestone’ debt relief plan with China and other creditors. Financial Times, <https://www.ft.com/content/e3b66798-1c5c-4c0c-8339-83a76e1e2c34>

Fonseca, C. (2018, septiembre 10). Varela pide respeto a Estados Unidos. La Prensa, https://www.prensa.com/imprensa/panorama/Varela-pide-respeto-Unidos_0_5118988143.html

France 24. (2019, noviembre 30). China niega pago millonario de sobornos a Panamá para establecer relaciones diplomáticas. France 24, <https://www.france24.com/es/20191130-china-niega-un-pago-millonario-de-sobornos-a-panam%C3%A1-para-establecer-relaciones-diplom%C3%A1ticas>

Freedom House (2023). Freedom in the World 2023. Country Report: Panama. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/country/panama/freedom-world/2023>

Gibson, J. (2022, mayo 6). Why did the Northern Territory lease Darwin Port to Chinese-owned company Landbridge?. ABC News, <https://www.abc.net.au/news/2022-05-07/darwin-port-lease-china/101040810>

González Jiménez, R. (2018, junio 29). Consorcio chino gana licitación del cuarto puente tras retirada de Dragados. La Prensa, https://www.prensa.com/economia/Consorcio-licitacion-cuarto-retirada-Dragados_0_5064993465.html

González, R. (2021, agosto 9). Revisión y Modificación de las cláusulas del Contrato Ley de Concesión No. 5 de 16 de enero de 1997, suscrito entre el Estado panameño y la empresa Panama Ports Company, S.A. Recuperado de: <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-114-21%20ASAMBLEA%20NACIONAL.pdf>

Gordón, I. (2018, septiembre 24). Embajada de China no se construirá en la entra del Canal de Panamá. La Estrella de Panamá, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/180924/china-entrada-embajada-construira#:~:text=Temas%20Especiales-,Embajada%20de%20China%20no%20se%20construir%C3%A1%20en%20la%20entrada%20del,por%20las%20autoridades%20de%20Panam%C3%A1>

Gordón, I. (2023, marzo 8). Norwegian Cruise Line no tendrá a Panamá como ‘home port’. La Estrella de Panamá, <https://www.laestrella.com.pa/economia/230308/norwegian-cruise-line-tendra-panama-home-port>

Gutiérrez, L. (1999, octubre 22). The Security of the Panama Canal, Statement before the Senate Armed Services Committee. Recuperado de: https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/991022_gutierrez_panama.html

Hernández, A. (2019, diciembre 19). 60% del cobre de Donoso ha terminado en China. La Prensa, <https://www.prensa.com/impresa/economia/60-del-cobre-de-donoso-ha-terminado-en-china/>

La Estrella de Panamá (2012, octubre 26). Gobierno trata de justificarse. La Estrella de Panamá, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/121026/trata-gobierno-justificarse>

La Estrella de Panamá (2020, junio 10). China detiene a Gao Tianguo, controlador de Anxin Trust, empresa con inversión en Panamá. La Estrella de Panamá, <https://www.laestrella.com.pa/internacional/mundo/200610/gao-tianguo-controlador-real-anxin-trust-detenido-criminalmente>

Metro Libre (2019, agosto 2). Reunión de alto nivel con miembros del partido comunista chino en Panamá. Recuperado de: <https://www.metrolibre.com/nacionales/reunion-de-alto-nivel-con-miembros-del-partido-comunista-chino-en-panama-BAML104036>

Ministerio de la Presidencia de Panamá (2023, marzo 16). Norwegian Cruise Line reconoce avances en construcción del Puerto de Cruceros de Amador. Recuperado de: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Norwegian-Cruise-Line-reconoce-avances-en-construccion-del-Puerto-de-Cruceros-de-Amador->

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (2017, septiembre 14). Comunicado Oficial, Acuerdos Panamá-China. Recuperado de: <https://mire.gob.pa/acuerdos-panama-china/>

_____. (2017, noviembre 17). Declaración conjunta entre la República Popular China y la República de Panamá. Recuperado de: https://mire.gob.pa/images/PDF/Declaracion_Conjunta_Version_16_nov.pdf

_____. (2018a, julio 18). Relación entre Panamá y China continúa fortaleciéndose con visita de alto miembro del buró político del comité central del Partido Comunista de China. <https://mire.gob.pa/relacion-entre-panama-y-china-continua-fortaleciendose-con-visita-de-alto-miembro-del-buro-politico-del-comite-central-del-partido-comunista-de-china/>

_____. (2018b, noviembre 21). Primer centro de operaciones y emergencias C2 resultado de la cooperación entre Panamá y China. <https://mire.gob.pa/primer-centro-de-operaciones-de-seguridad-y-emergencias-c2-resultado-de-la-cooperacion-entre-panama-y-china/>

_____ . (2022a, mayo 30). Canciller Mouynes anuncia intensa gira de trabajo de alto nivel a Asia. <https://mire.gob.pa/canciller-mouynes-anuncia-intensa-gira-de-trabajo-de-alto-nivel-a-asia/>

_____ . (2022b, junio 7). Canciller hace un llamado a los países miembros del BID. <https://mire.gob.pa/canciller-hace-un-llamado-a-los-paises-miembros-del-bid/>

Morgan & Morgan. (2014, mayo 8). Morgan & Morgan advised Minera Panama in connection with the purchase of concession rights and assets of Petaquilla Minerals for an amount of up to US\$ 60 million. Recuperado de: <https://morimor.com/morgan-morgan-advised-minera-panama-in-connection-with-the-purchase-of-concession-rights-and-assets-of-petaquilla-minerals-for-an-amount-of-up-to-us60-million/>

_____ . (2017, septiembre 13). Morgan & Morgan advised Shanghai Gorgeous Investment Development Inc. in the acquisition of Panama Colon Container Port, Inc. and subsidiaries. Recuperado de: <https://morimor.com/es/morgan-morgan-advised-shanghai-gorgeous-investment-development-inc-in-the-acquisition-of-panama-colon-container-port-inc-and-subsidiaries/>

Mouynes, E. (2022, mayo 20). Panamá ante el nuevo orden mundial, La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/220520/panama-nuevo-orden-mundial>

Mundo Marítimo. (2016, junio 17). Panama Ports Company solicitó la nulidad de la licitación del puerto de Corozal. Recuperado de: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/panama-ports-company-solicito-la-nulidad-de-la-licitacion-del-puerto-de-corozal>

Ni, V. (2021, diciembre 15). Documents link Huawei to Uyghur surveillance projects, report claims. The Guardian, <https://www.theguardian.com/technology/2021/dec/15/documents-link-huawei-uyghur-surveillance-projects-report-claims>

Noriega, R. (2021, agosto 4). PPC: Lo que revela la tercera acta de la directiva de la AMP. La Prensa, <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/ppc-la-tercera-acta/>

_____. (2022, diciembre 24). Tres Estados asiáticos invirtieron en la minera. La Prensa, <https://www.prensa.com/locales/tres-estados-asiaticos-invirtieron-en-la-minera/>

Olivares, D. (2023, mayo 25). Panameñistas se reúnen con viceministro y embajador de la República Popular China. El Siglo, <http://elsiglo.com.pa/panama/panamenistas-reunen-viceministro-embajador-republica-popular-china/24226958>

Our World in Data. (2018). Democracy Index, 2018. Recuperado de: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-polity>

Pelcastre, J. (2022, febrero 9). Flota pesquera china devasta océanos latinoamericanos. Diálogo Américas, <https://dialogo-americas.com/es/articles/flota-pesquera-china-devasta-oceanos-latinoamericanos/>

Prieto-Barreiro, E. (2018, julio 6). Consorcio chino ganador del cuarto puente tiene polémico historial. La Prensa, https://www.prensa.com/imprensa/panorama/Consorcio-ganador-cuarto-polemico-historial_0_5069493090.html

Reyes, A. (2022, mayo 2). Jefe de la diplomacia europea se reúne con el presidente Cortizo y la canciller Mouynes. TVN Noticias, https://www.tvn-2.com/nacionales/jefe-diplomacia-canciller-erika-mouynes-video_1_1013112.html

Rodríguez, M. (2018, julio 3). El puente que tomó otro rumbo durante su licitación (Parte I), La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/economia/180703/tomo-rumbo-puente-licitacion>

_____. (2021, agosto 20). Salamín renuncia al equipo negociador del nuevo contrato con Minera Panamá y denuncia irregularidades. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/economia/210820/salamin-renuncia-equipo-negociaciones-minera-panama-denuncia-irregularidades>

Salamín-Cárdenas, M. (2022, octubre 20). Diez advertencias, la opción patriótica y sus nueve paradigmas. El Periódico de Panamá, <https://www.elperiodicodepanama.com/diez-advertencias-la-opcion-patriotica-y-sus-nueve-paradigmas/>

Sandoval, Y. (2019, febrero 19). Contratista de obras millonarias, en quiebra. La Prensa, https://www.prensa.com/impresapanorama/Contratista-obras-millonarias-quiebra_0_5240475936.html

Standaert, M. (2018, noviembre 21). China surveillance firms face backlash amid Xinjiang crackdown. Al Jazeera, <https://www.aljazeera.com/economy/2018/11/21/china-surveillance-firms-face-backlash-amid-xinjiang-crackdown>

Swissinfo (2021, junio 16). La Corte Suprema de Panamá ratifica fallo contra minera canadiense. Swissinfo, https://www.swissinfo.ch/spa/panam%C3%A1-miner%C3%ADa_la-corte-suprema-de-panam%C3%A1-ratifica-fallo-contra-minera-canadiense/46793666

S&P Global (2020, julio 21). China's Jiangxi cuts stake in Canada's First Quantum – The Northerners Miner. Recuperado de: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/blog/essential-ir-insights-newsletter-june-2023>

Tapia, E. (2018, septiembre 12). La diplomacia secreta entre China y Panamá. La Prensa, https://www.prensa.com/opinion/diplomacia-secreta-China-Panama_0_5120488021.html

Transparency International. (2022a). Corruption Perceptions Index 2022. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

_____. (2022b). Corruption Perceptions Index 2022. Country Report: Panama. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/countries/panama>

V-Dem Institute. (2023). Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization. Recuperado de: https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

Wilson Center (2022, septiembre 28). Geographic Concentration of Critical Minerals Reserves and Processing. Recuperado de: <https://www.wilsoncenter.org/article/geographic-concentration-critical-minerals-reserves-and-processing>

Xinhua (2022, junio 16). Panamá y China celebran cinco años de relaciones diplomáticas. Foro China-CELAC. Xinhua, http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlmjlbjgix_2/202206/t20220617_10705538.htm

Zea, M.T. & Carrere, M. (2022, junio 13). Panamá, una bandera de conveniencia para la pesca ilegal y el descontrol en altamar. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2022/06/panama-una-bandera-de-conveniencia-para-la-pesca-ilegal-oceanos/>



Expediente Abierto es un centro de pensamiento centroamericano emergente orientado a la investigación y la promoción del diálogo sobre seguridad y defensa, asuntos internacionales, transparencia y derechos humanos. Reune investigadores y practicantes del hemisferio para generar análisis sin filiación política y que buscan contribuir a la discusión de temas de interés general en la sociedad como seguridad, eficiencia del sector público, opacidad institucional, crimen organizado, corrupción y fiscalización de los recursos públicos.



Investigación para la Innovación y la Inclusión

www.expedienteabierto.org