



*Subdirección General de Política Comercial con Iberoamérica y América del Norte\**

## PANAMÁ, CENTRO LOGÍSTICO INTERNACIONAL

Desde la recuperación de la soberanía territorial plena, Panamá se ha reintegrado progresivamente en su espacio geográfico natural y ha buscado diversificar sus relaciones comerciales internacionales. La participación de empresas españolas en la ampliación del Canal de Panamá y en otros proyectos de infraestructuras ha impulsado las relaciones comerciales entre España y Panamá, de tal forma que en la actualidad España es el primer inversor extranjero. En la medida en que su salida de las listas que le calificaban como paraíso fiscal sea acompañada de reformas legislativas y políticas que aumenten el grado de transparencia, la profundización de las relaciones económicas y comerciales bilaterales tendrá una mayor importancia estratégica.

**Palabras clave:** empresas españolas, Canal de Panamá, Martinelli, acuerdo de asociación, paraíso fiscal.

**Clasificación JEL:** F13, F15, O38, O54, P17.

### 1. Introducción

Panamá ha despertado en los últimos tiempos un inusitado interés por parte de empresas españolas de una gran variedad de sectores: empresas turísticas, constructoras, promotores inmobiliarios, etcétera. Un interés que desborda proyectos específicos con amplia repercusión mediática y que nos hace cuestionarnos si las relaciones comerciales de nuestros países se están viendo intensificadas por razones coyunturales o, por el contrario, nos encontramos ante un cambio de tendencia. En el primer caso, el origen se encontraría en la situación de crisis que vive España, especialmente para las empresas del sector inmobiliario, que habrían encontrado en Panamá un alivio temporal a sus maltrechas cuentas y que estarían centradas en la búsqueda de oportunidades en mercados en crecimiento, como es el caso de Panamá. Sin embargo, creemos que Panamá ha

iniciado una nueva senda económica en los últimos años, que se ha visto potenciada por el cambio de Gobierno y que, como nuevo motor del crecimiento centroamericano, va a alterar de manera profunda las relaciones económicas bilaterales.

Paradójicamente, la breve historia de Panamá como país independiente ha sido contraria a su carácter ístmico. Esto, que pudiera parecer un contrasentido, no lo es tanto si consideramos que desde mediados del siglo XIX hasta finales del XX fue un territorio sometido a la supremacía territorial estadounidense, que huía de su vinculación política con Sudamérica, en virtud de su separación de Colombia en el año 1903 y que tampoco se consideraba parte del espacio centroamericano<sup>1</sup>. De▷

\* Este artículo ha sido elaborado por Antonio Martínez-Ligero Sánchez Diplomado Comercial del Estado.

<sup>1</sup> No formó parte de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creada en el 14 de octubre de 1951 por la llamada Carta de San Salvador, firmada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los cinco países de Centroamérica decidieron integrar sus economías a partir de 1958, tras la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de Centroamérica. A ese convenio siguió el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960), que formalmente creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

estas tres áreas geopolíticas, la que más intensamente marcó su historia durante el pasado siglo XX fue la norteamericana, años en los que primó su importancia como plaza estratégica, tanto comercial como militar, desarrollándose progresivamente su carácter de paraíso fiscal. La reintegración de la soberanía sobre el Canal, y sobre el resto del territorio panameño gracias al Tratado Carter-Torrijos de 1977, se produciría a partir del 31 de diciembre de 1999. Diez años antes de esta fecha la intervención del ejército americano derrocaba al régimen del general Noriega.

La democracia trajo consigo la reintegración de Panamá a su espacio natural, el centroamericano, tras la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991 y con ello, una progresiva apertura comercial, mediante la negociación de una serie de tratados comerciales que irían apuntalando las posibilidades económicas del país. Si bien esta tendencia está presente durante la década de los noventa y los primeros años del presente siglo, ha sido la llegada al poder de la Alianza por el Cambio de Ricardo Martinelli en julio de 2009 la que ha impreso un nuevo ritmo a la Administración panameña<sup>2</sup> con la adopción de una *Agenda de Integración Comercial Internacional de la República de Panamá*. El equipo gubernamental que sucedió a la Administración Torrijos ha demostrado en estos dos años tener la voluntad de lograr una mayor imbricación de Panamá a nivel internacional. Así, ha conseguido sumar al país a la firma del Acuerdo de Asociación que la región Centroamericana ha negociado con la Unión Europea (UE), tomando previamente la decisión histórica de integrar a Panamá en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Además, es uno de los territorios que más rápidamente está concluyendo las negociaciones de acuerdos de intercambio de información al

objeto de dar cumplimiento a los requisitos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) impone a los territorios considerados paraísos fiscales para abandonar tal consideración (la conocida como *lista gris*).

Este esfuerzo a nivel internacional está siendo acompañado de un completo programa de modernización del país, cuyo estandarte es la Ampliación del Canal de Panamá, y que también comprende un amplio programa de inversiones, valorado en 13.600 millones de dólares, modificaciones legislativas tendientes a mejorar la respetabilidad de Panamá como centro financiero y de servicios y otra serie de iniciativas que tratan de avanzar hacia la consecución del objetivo de convertir a Panamá en el Singapur iberoamericano. A pesar de la magnitud de los proyectos, su financiación se plantea sin aumentar el ratio de deuda, cuya senda descendente ha permitido lograr el grado de inversión, privilegio que las agencias calificadoras sólo otorgan a otros cuatro países de la región.

Analizaremos este panorama de un país en el que España es actualmente el primer inversor extranjero y el principal socio comercial dentro de la Unión Europea. Repasaremos la situación política y económica y detallaremos las diferentes iniciativas de inversión que buscan convertir a Panamá en el centro logístico del istmo (*logístico*), tratando de ubicar el papel de la política comercial española así como la participación de las empresas españolas.

## 2. Marco político: la coalición del éxito

Ricardo Martinelli, un empresario de éxito que posee una cadena de supermercados y otras empresas de notable facturación, decidió dar el salto a la política «con mayúsculas» en 1998 con la fundación del partido Cambio Democrático. Entre 1999 y 2004 participó en el Gobierno de Mireya Moscoso como ministro del Canal de Panamá, puesto desde el cual impulsó la ampliación del Canal. En enero de 2009, durante los últimos meses del Gobierno del Partido Revolucionario Demo- ▷

<sup>2</sup> Las Administraciones de Mireya Moscoso y Martín Torrijos se habían visto envueltas en escándalos políticos y en una cierta dejadez en el tratamiento de los asuntos públicos, como puso de manifiesto en 2008 la falta de solicitud de renovación del esquema de preferencias generalizadas de la Unión Europea (el conocido como SPG+), que conllevó la pérdida de su condición de beneficiario (recuperado en julio de 2010).

crático (PRD) de Martín Torrijos, logró forjar la coalición Alianza para el Cambio<sup>3</sup>, que integra a los partidos conservadores que estaban en la oposición. Este importante éxito, que llevó aparejada su candidatura como presidente (Juan Carlos Varela fue el primer representante del Partido Panameñista que se conformaba con la candidatura a la vicepresidencia) le llevó a obtener un 63 por 100 de los votos en las elecciones de mayo de 2009 (una cifra sin precedentes en la reciente historia de Panamá)<sup>4</sup> consiguiendo no sólo la presidencia sino también la mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa. Martinelli llevó a cabo una campaña electoral, diseñada por el actual ministro de la Presidencia, Demetrio «Jimmy» Papadimitriou, basada en tres pilares: reforma del sistema educativo y sanitario, erradicación de la creciente delincuencia (que afectó muy negativamente en las últimas elecciones a su predecesor en el cargo) y la construcción de un metro en Ciudad de Panamá (a semejanza del llevado a cabo en Santo Domingo por el presidente Leonel Fernández). En definitiva, trató de utilizar un lenguaje centrista y ofrecer a la ciudadanía signos visibles de lo que una Administración bajo su mandato podría lograr.

Una vez en el poder, el equipo de Gobierno ha diseñado un programa de actuaciones muy acorde con el carácter empresarial del mismo, del cual se vanagloria, denostando las actuaciones de los «burócratas tradicionales» por considerarlos incompetentes y, en muchos casos, corruptos<sup>5</sup>. En primer lugar, diseñó el *Plan Estratégico del Gobierno de Panamá para el 2010-2014*, que como veremos más adelante incluye un ambicioso programa de inversión en infraestructuras. Además de este plan, el Gobierno Martinelli comenzó su andadura política con una reforma fiscal con el objetivo de aumentar la pre-

sión fiscal (situada a comienzos del 2009 en el 10,7 por 100), continuación de la realizada por la Administración Torrijos en 2005. Mediante Ley 49 de 19 de septiembre 2009 de Reforma del Código Fiscal se aprobó el establecimiento de una tasa a las empresas establecidas en la Zona Libre de Colón y una nueva tarifa en el impuesto sobre la renta (ISR) así como nuevos tipos y tasas sobre el tabaco, casinos y hoteles. Esta ley también introdujo mejoras en el catastro y una nueva definición, más estricta, del fraude fiscal. Ya en el año 2010, la Ley 8 de 15 de marzo profundiza en la reforma tributaria, incidiendo esta vez sobre el impuesto de transferencias de bienes muebles y servicios (ITBMS, impuesto sobre el valor añadido) contemplando un aumento del 5 al 7 por 100. En cuanto al ISR se modificaron los tipos para rentas superiores a los 50.000 dólares anuales, estableciéndose por otro lado la exención para las inferiores a 11.000 dólares. Por el lado de las rentas empresariales, si bien se redujo el tipo general del 30 al 25 por 100, se aumentó del 7 al 15 por 100 la tasa impositiva específica del sector bancario, permitiendo una recaudación adicional de 80 millones de dólares adicionales. Por último, creó el impuesto mínimo estimado (IME) para compañías con ingresos mayores a 1,5 millones de dólares anuales y establece aumentos del ISR a aerolíneas y del ITBMS a la telefonía fija y algunas fórmulas de telefonía móvil, lubricantes, hostelería y transporte internacional. Con ambas reformas se espera que la recaudación tributaria aumente en unos 450 millones de dólares anuales, en torno al 25 por 100 de la recaudación actual.

El éxito en la aprobación de estas leyes animó al Gobierno a continuar la senda reformista y a mediados del año pasado la Asamblea Legislativa promulgó la Ley 30, conocida como «ley langosta» o «ley chorizo», por afectar a tres códigos y seis leyes de la República en materia de impunidad policial, dispensa de realizar estudios de impacto ambiental en obras de interés nacional y legislación laboral (modificaciones relativas al ejercicio del derecho de huelga y a la obligatoriedad del descuento automático de la cuota sindical). Las fuertes protestas ▷

<sup>3</sup> Integrada por el Partido Panameñista (antiguo Partido Arnulfista), la Unión Patriótica, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLINERA) y el propio Cambio Democrático de Martinelli.

<sup>4</sup> Martinelli, *rey de Panamá*. El País, 10 de mayo de 2009.

<sup>5</sup> Esa actitud le ha llevado a solicitar la salida de Panamá del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por considerarlo un lugar al que van a parar los expresidentes corruptos (en palabras del propio Martinelli), iniciativa que parece no ser posible sin el acuerdo del resto de Estados miembros.

sindicales llevaron al Gobierno a derogar dicha ley a finales del año pasado, transformando su articulado en seis anteproyectos de leyes. Aunque muchos analistas quisieron ver en esta marcha atrás un debilitamiento del Gobierno Martinelli, éste supo sacar partido de la derrota, reconociendo que «éste es un Gobierno que consulta, que cuando comete errores los reconsidera y los echa para atrás». La misma suerte ha corrido la Ley 8, de 11 de febrero de 2011, de Reforma del Código de Recursos Naturales. En este caso ha sido la protesta de la población indígena y de los agricultores la que ha echado por tierra la reforma que permitía, entre otros aspectos, la participación de entidades públicas extranjeras en la explotación minera. Dicha derogación pone en riesgo inversiones programadas por importe de 4.300 millones de dólares, lo que sí puede suponer un fracaso de la Administración Martinelli en la gestión de la política de explotación de recursos materiales. Por otro lado, la campaña de protestas a que ha dado lugar dicha iniciativa ha propiciado la entrada en la política nacional a movimientos como Frenadeso (Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Sociales), situado a la izquierda del PRD, que ha sido muy activo en la organización de la campaña de protestas. Por último, su derogación ha permitido recomponer las relaciones con la comunidad indígena Ngöbe, con fuerte presencia en la importante región del Chiriquí.

Estos reveses legislativos han llevado recientemente al presidente Martinelli a buscar la concertación con el resto de grupos políticos, representados por los expresidentes Pérez Balladares, Moscoso, y Torrijos para realizar reformas constitucionales en áreas tan sensibles como la elección de magistrados a la Corte Suprema y la reducción del número de años que deben mediar entre dos candidaturas presidenciales por un mismo candidato. Aunque es pronto para valorar el alcance de dicha concertación, sería conveniente que, en el marco de la misma, el Gobierno buscara el apoyo de las fuerzas políticas para afrontar con urgencia los dos principales problemas percibidos en informes como el índice de competitividad global (ICG)

realizado por el *World Economic Forum* en 2011, que sitúa la corrupción y la ineficiencia del Gobierno como los factores más negativos para el clima de negocios. Si se pretende emular la trayectoria de Singapur como centro logístico, financiero y de servicios (que ocupa la primera posición en el *ranking Doing Business*)<sup>6</sup>, Panamá tendría que comenzar precisamente por mejorar sus indicadores ya que ocupa la posición 72 en dicho informe, habiendo descendido 10 puestos en el último año. Especialmente importantes son la mejora del cumplimiento de los contratos (posición 119) y la protección de los inversores (109).

### 3. Grado de inversión y perspectivas económicas: el programa de inversión en infraestructuras

Panamá es un país de renta media alta, cuya economía se encuentra entre las más dinámicas de la región latinoamericana, habiendo llegado a alcanzar tasas de crecimiento medias del 10,4 por 100 en el periodo 2004-2007.

La economía de Panamá está basada principalmente en los servicios. El sector terciario de la economía representa, tradicionalmente, entre un 70 y un 75 por 100 del valor del producto interior bruto (PIB). Considerada por algunos economistas una economía de enclave, ha seguido un peculiar modelo de desarrollo basado en el tráfico que genera el Canal de Panamá, la actividad de la Zona Libre de Colón (ZLC), la mayor zona franca del mundo occidental, y el Centro Bancario Internacional (CBI). Este último otorga importantes ventajas como la ausencia de controles de cambio sobre la entrada y salida de capitales, la libre circulación del dólar norteamericano como moneda de curso legal (fue el primer país iberoamericano en dolarizar su economía, en virtud de un tratado firmado en 1904), el principio de territorialidad en la tributación y su estricta interpretación por las autoridades administrativas, ▷

<sup>6</sup> Doing Business 2011. Banco Mundial.

la exención de impuestos para los intereses generados por depósitos bancarios y la confidencialidad que se le brinda a los depositantes a través de cuentas cifradas. Otra actividad importante es el abandamiento de buques que, junto la peculiar legislación sobre sociedades y las representaciones legales a empresas extranjeras, han constituido hasta la fecha un perfecto complemento a los ingresos procedentes del Canal, de la ZLC y del CBI.

La firma de convenios de intercambio de información con doce países (entre ellos España y EEUU) para cumplir las exigencias de la OCDE en materia de lucha contra la evasión fiscal, junto con el anunciado anteproyecto de ley para controlar el uso de las acciones al portador (que desde hace tiempo vienen reclamando la OCDE y el G20) y los planes de incluir a todas las entidades captadoras de depósitos bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos (acordada en la última reunión celebrada entre las autoridades económicas panameñas y el Fondo Monetario Internacional –FMI– en el marco de las Consultas del artículo IV), contribuirán a aumentar la transparencia financiera de la plaza y la seguridad jurídica de los inversores.

Este sector servicios, moderno, abierto y fuertemente generador de ingresos, ha venido coexistiendo con unos sectores primario y secundario cerrados y distorsionados. Panamá ha mantenido durante mucho tiempo una estructura económica dual que las autoridades económicas intentan romper mediante programas de liberalización y modernización de la economía<sup>7</sup>. La adhesión a la Organización Mundial del Comercio y, como veremos al final de este punto, la firma de tratados comerciales bilaterales están contribuyendo a dinamizar estos sectores.

### 3.1. Recuperación en 2010

Según el análisis de BBVA Research, la economía panameña habría crecido un 7,1 por 100 en 2010, gracias a un fuerte aumento de la demanda

<sup>7</sup> Guía País de Panamá elaborada por la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España.

interna y al impulso de la inversión pública. Según las previsiones del FMI este dinamismo en la actividad se extenderá a 2011 y 2012, con tasas de crecimiento del 7,4 por 100 y del 7,2 por 100 respectivamente, situándose como motor económico de la región. Las fuentes del crecimiento en los próximos años continuarán siendo el consumo privado y la inversión en infraestructura, con un elevado ritmo de expansión del crédito (13,3 por 100 anual en 2010), que estimula la dinámica de los sectores clave de la economía.

Panamá soportó bien la crisis financiera internacional durante 2009 con un crecimiento del PIB del 2,9 por 100, año de fuertes caídas en las transacciones comerciales a nivel global que afectaron de forma intensa a los ingresos generados por el Canal de Panamá. La reactivación del comercio internacional se ha traducido en aumentos de los volúmenes de carga que han generado una dinámica positiva en la actividad de la zona libre de Colón de la que se ha beneficiado el resto de la economía.

Por el contrario, la aceleración de la demanda interna y los incrementos en los precios internacionales de los bienes primarios se han visto reflejados en mayores presiones sobre la inflación. El año 2010 cerró con una tasa de 3,5 por 100 y el FMI prevé niveles cercanos al 5 por 100 en 2011 y al 4,4 por 100 en 2012, debido al efecto de los mayores precios previstos del petróleo y de los alimentos.

Un acontecimiento digno de destacar es la consecución del grado de inversión a principios de 2010, por el que Panamá se une al selecto club de países latinoamericanos al que Moody's, Fitch Ratings y Standard & Poor's otorgan dicha calificación (junto a Perú, Brasil, Méjico y Chile). Las autoridades panameñas hicieron público ese año sus planes de reducir la deuda pública total hasta el 35 por 100 del PIB en 2014<sup>8</sup> (el año en que está prevista la finalización de las obras de ampliación del Canal), desde el 45 por 100 en 2009. Además, se está produciendo un trasvase de la carga de deuda hacia el mercado de capitales doméstico, lo que ha permitido ▷

<sup>8</sup> Un año antes de lo exigido por la Ley 34 de 5 de junio de 2008, de responsabilidad social fiscal.

que la deuda externa se sitúe en el 36 por 100 del PIB en 2009, frente al 43 por 100 en 2007, marcando una significativa mejora en el perfil de deuda del país.

La cuenta corriente seguirá exhibiendo elevados déficits, inducidos primordialmente por el mayor gasto en capital. Aunque presumiblemente podrán ser financiados gracias a los flujos de inversión extranjera directa y al endeudamiento a medio y largo plazo, se prevé que el saldo exterior alcance un balance negativo de dos dígitos, alrededor del 12,5 por 100. En la medida en que estas previsiones sobrepasan lo esperado, habrá que estar atentos al posible recurso al endeudamiento y, por tanto, al cumplimiento de las previsiones de reducción de deuda.

### 3.2. Financiación de las obras de infraestructura

Por su parte, la financiación de las obras de infraestructura está siendo atendida con recursos externos y locales, pero dentro de los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, que restringe el déficit público al 1 por 100 en periodos de expansión. La Corporación Andina de Fomento (CAF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Japan Bank for International Cooperation (JBIC) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) suscribieron un préstamo de 2.300 millones de dólares con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) para financiar la expansión (el Banco Interamericano de Desarrollo aportará 400 millones). El resto de la inversión prevista (2.550 millones de dólares) se financiará con los mayores recursos generados por la actividad del Canal, vía aumento del precio de los peajes<sup>9</sup> y, a partir de 2014, con la duplicación de la capacidad de tránsito, que en conjunto supondrá una aportación adicional media de 1,7 puntos del PIB, creará 7.000 empleos directos y 35.000 indirectos. Para el año fiscal 2011<sup>10</sup> se estima que los ingre-

sos del Canal supondrán un 8,2 por 100 del PIB, lo que permitirá al Gobierno ingresar transferencias por un importe estimado del 3,4 por 100 del PIB.

Teniendo en cuenta el impacto de la subida de peajes y del aumento de la capacidad de tráfico, podemos actualizar las rentas que generará el Canal ampliado (Cuadro 1). Así, frente a una renta anual actualizada de 12.518 millones dólares, la actualización de la nueva previsión de ingresos hasta 2025 se situaría en 27.549 millones de dólares, lo que arroja una diferencia de 15.000 millones de dólares.

Con dichas previsiones de ingresos, el Gobierno se ha embarcado en un amplio programa de inversión en infraestructura recogido en el *Plan Estratégico del Gobierno de Panamá para el 2010-2014*, cuyo importe es de 13.600 millones de dólares (ex – Canal), el 70 por 100 de los cuales estarán destinados a nuevas dotaciones de infraestructura (carreteras, aeropuertos y la construcción del Metro de Panamá), a la mejora de la eficiencia del sistema productivo (desarrollo de una cadena de frío, nuevos sistemas de riego y un programa de potenciación del turismo) y a programas de carácter social (como escuelas, hospitales, viviendas de interés social, acueductos y alcantarillados). El 30 por 100 restante, alrededor de 4.000 millones de dólares, contempla otros programas como el Metrobus, que permitirá la renovación de la flota de autobuses urbanos de Ciudad de Panamá. Estas inversiones contribuirán significativamente a mejorar la eficiencia productiva y a reducir los elevados índices de pobreza de Panamá y buscan maximizar el potencial logístico del país, que cuenta con una serie de áreas económicas especiales (entre las que destaca la ZLC): la Ciudad del Saber (polo de innovación), las Zonas Procesadoras para la Exportación y la Zona Económica Especial Panamá Pacífico.

### 3.3. La negociación de acuerdos internacionales

Como decíamos en la introducción, Panamá ha acelerado en los últimos años la negociación de ▷

<sup>9</sup> El 1 de enero de 2011 las tarifas del Canal de Panamá aumentaron en 10\$ por TEU.

<sup>10</sup> Que comienza el 1 de octubre y finaliza el 30 de septiembre del año siguiente.

CUADRO 1  
ACTUALIZACIÓN A 2011 DE LOS INGRESOS OBTENIDOS POR LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ  
(En dólares)

Año	Ingresos antes de la ampliación		Año	Ingresos tras la ampliación	
	Renta anual	Renta anual actualizada*		Renta anual	Renta anual actualizada*
2011.....	800	800	2011.....	800	800
2012.....	800	784	2012.....	850	833
2013.....	800	769	2013.....	900	865
2014.....	1.000	942	2014.....	1.000	942
2015.....	1.000	924	2015.....	1.200	1.109
2016.....	1.000	906	2016.....	1.600	1.449
2017.....	1.000	888	2017.....	2.000	1.776
2018.....	1.000	871	2018.....	2.250	1.959
2019.....	1.000	853	2019.....	2.400	2.048
2020.....	1.000	837	2020.....	2.600	2.176
2021.....	1.000	820	2021.....	2.750	2.256
2022.....	1.000	804	2022.....	3.200	2.574
2023.....	1.000	788	2023.....	3.400	2.681
2024.....	1.000	773	2024.....	3.700	2.860
2025.....	1.000	758	2025.....	4.250	3.221
TOTAL.....	14.400	12.518	TOTAL.....	32.900	27.549

\* Rentas actualizadas a una tasa del 2%.

Fuente: elaboración propia con datos de la Autoridad del Canal de Panamá.

acuerdos comerciales con distintas áreas geográficas. En la actualidad están vigentes once acuerdos comerciales: con los cinco centroamericanos, Chile, Taiwán, Singapur, República Dominicana, Cuba y México (estos dos últimos con alcance parcial); y están pendientes de entrar en vigor los Acuerdos de Libre Comercio con EEUU y Canadá, y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Además de estos acuerdos, están actualmente en negociación los acuerdos de librecomercio con Colombia, Perú, la Zona de Libre Cambio Europea (EFTA, por sus siglas en inglés), India, Corea y el CARICOM.

Entre los acuerdos de promoción comercial pendientes de entrada en vigor, destaca el firmado con EEUU, que todavía necesita la ratificación del Congreso americano. Su impacto será muy pronunciado ya que EEUU es el principal socio comercial de Panamá y se espera que tras la firma del Acuerdo de Intercambio de Información Fiscal, se allane el camino para la presentación del mismo ante el Congreso norteamericano.

También ocupa un lugar muy importante el firmado en mayo de 2010 con la UE. Los beneficios potenciales del Acuerdo se estiman en 2.300 millones de euros anuales para la UE, de los que alrededor de 200 millones beneficiarían directamente

a España en sectores como aparatos mecánicos para agricultura y horticultura, máquinas de empaquetado y envoltura, artículos de grifería, medicamentos, turismos, camiones, monofilamentos de polímeros, material de andamiaje, construcciones prefabricadas, barcos, prendas de vestir, sustancias odoríferas o preparaciones capilares. Además, España se beneficiará del desarme arancelario inmediato de vinos y aceite de oliva y del establecimiento de un contingente libre de aranceles para la exportación de jamones. Por otro lado, el beneficio estimado para Panamá asciende a 400 millones de euros.

Esta política de apertura comercial ha contribuido a situar a Panamá en la posición cincuenta y nueve del ICG y se mantiene como una de las economías más competitivas de América Latina y el Caribe. Tan sólo Chile, Puerto Rico, Barbados, Costa Rica y Brasil se encuentran por encima de Panamá en la región. Sin duda, esta apertura comercial ayudará a moderar el grado de dualidad de su economía.

Panamá se halla, por tanto, en un momento económico muy singular, en el cual se está produciendo una expansión importante del potencial de crecimiento al cual están contribuyendo las políticas macroeconómicas rigurosas, la inversión en capital físico y una serie de reformas económicas que, ▷

CUADRO 2  
EXPORTACIONES ESPAÑOLAS A IBEROAMÉRICA. DESGLOSE POR PAÍSES  
(En miles de euros)

Países	2008	2009	2010
México.....	2.806.501,77	2.471.012,03	2.806.270,96
Brasil.....	1.641.120,55	1.345.375,26	2.137.785,66
Venezuela.....	648.170,25	527.091,25	912.028,34
Argentina.....	700.731,10	605.480,89	823.710,74
Chile.....	611.607,23	681.311,57	722.639,78
Cuba.....	776.810,85	469.436,39	591.314,82
Colombia.....	403.310,03	314.299,42	420.354,30
Perú.....	253.833,52	197.351,14	306.535,06
Rep. Dominicana.....	350.020,17	195.259,81	264.490,55
<b>Panamá.....</b>	<b>218.448,66</b>	<b>162.263,22</b>	<b>232.908,77</b>
Ecuador.....	199.670,13	184.624,24	232.830,11
Uruguay.....	106.484,03	92.981,61	126.378,21
Guatemala.....	115.839,70	87.061,47	106.079,54
Costa Rica.....	96.528,58	77.976,78	87.739,46
Paraguay.....	30.217,68	27.569,21	48.122,76
Bolivia.....	35.209,24	34.282,72	45.716,39
Nicaragua.....	41.573,25	28.295,85	41.547,27
El Salvador.....	44.090,91	32.886,78	40.785,96
Honduras.....	56.171,94	43.610,93	40.095,88

Fuente: ESTACOM.

si bien tímidas todavía, buscan potenciar el importante sector de servicios panameño por el lado de las ventajas competitivas frente al anterior esquema que se basaba primordialmente en la ventaja fiscal. Queda todavía un largo camino por recorrer, pero el rumbo está marcado. En ese rumbo también se aprecia que, aunque la relación política y económica con los EEUU siga siendo prioritaria para Panamá, se está realizando un viraje progresivo hacia la Unión Europea en general y hacia España en particular.

#### 4. España en Panamá. El país que descubrió el Canal

##### 4.1. Relaciones económicas bilaterales

Las relaciones comerciales y de inversión entre España y Panamá han crecido de forma intensa en los últimos años, especialmente los flujos originados en España. En el capítulo comercial, España se consolida como el principal exportador de la Unión Europea con destino a Panamá, por encima de Alemania o Italia. En cuanto al resto de países de Iberoamérica, Panamá es el décimo destino de nuestras exportaciones (primero de Centroamérica) supe-

rando a países como Ecuador, Uruguay o Bolivia (Cuadro 2)<sup>11</sup>.

El valor de los productos exportados desde España con destino a Panamá superó en 2010 los 232 millones de dólares, frente a los 162 millones registrados en 2009, lo que supone una recuperación de las exportaciones españolas, volviendo a los niveles registrados en 2008, (218,4 millones). Así, en el último año, el crecimiento de las exportaciones fue del 43,5 por 100 frente a 2009 y del 6,6 por 100 respecto a 2008. Las partidas que más destacaron fueron las recogidas en los capítulos 33 (aceites esenciales y resinas), 84 (que agrupa a la maquinaria pesada), 85 (maquinaria eléctrica y aparatos de sonido e imagen), 30 (productos farmacéuticos) y 73 (manufacturas de fundición, de hierro o acero) de la clasificación Taric. El valor agregado de estos 5 capítulos supuso el 33,6, 43,4 y 57,2 por 100 del total de las exportaciones españolas con destino Panamá en 2008, 2009 y 2010 respectivamente<sup>12</sup>.

En cuanto a las relaciones de inversión, Panamá ocupa el lugar 31 en el *ranking* de países por posición inversora de España en el exterior (923 ▷

<sup>11</sup> Con datos de 2006, año excepcional para nuestras exportaciones a Panamá, ocuparía la sexta posición, empatado con Venezuela.

<sup>12</sup> Panamá: Flujo Comercial Bilateral. ICEX, marzo 2011.



millones de euros) que elabora el Registro de Inversiones de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior. De entre los países iberoamericanos ocupa el noveno puesto y es el primer destino en toda Centroamérica, superando ampliamente a Guatemala cuyo PIB duplica al panameño.

Los principales sectores de actividad en los que se asienta la posición de la inversión española son los servicios de alojamiento (209 M€), el suministro de energía (167 M€), el transporte marítimo (166 M€), los servicios financieros (128 M€), las telecomunicaciones (74 M€) y la construcción (42 M€). En cuanto a los últimos flujos de inversión hay que destacar los sectores de seguro y reaseguro, suministro de energía, actividades y juegos de azar y la pesca y acuicultura.

Por último, de acuerdo con los datos de la Contraloría General de la República, España se sitúa como el primer inversor internacional en 2009, con 373 millones de dólares invertidos y un crecimiento del 97,9 por 100 con respecto a 2008<sup>13</sup>. Este dato es de especial relevancia pues supone desbancar a EEUU del primer puesto del *ranking* de inversores extranjeros.

#### 4.2. España y el Canal de Panamá

Como no podía ser de otra forma, la historia de España y Panamá, que era conocido como la Castilla del Oro por ser el punto de partida de los cargamentos de metales preciosos hacia la península, están unidas por el acontecimiento histórico del descubrimiento de América. A esto hay que añadir la gesta de Vasco Núñez de Balboa, en honor al cual toma su denominación la moneda oficial de Panamá, descubridor del Mar del Sur, como entonces se conocía al Océano Pacífico. Más importante resultaría, por el impacto que tendría a lo largo de los siglos, la empresa que en 1524 sugiere Carlos I: excavar un

canal en algún lugar de Panamá que hiciera que los viajes a Ecuador y Perú fuesen más cortos y que los buques evitaran el cabo de Hornos y sus peligros, especialmente para el transporte de oro. El primer estudio de viabilidad, como lo llamaríamos ahora, se realizó en 1529 pero la situación política en Europa y el nivel tecnológico de la época hicieron la empresa inviable.

Casi cinco siglos después España vuelve a estar de actualidad en el Canal de Panamá: Sacyr lidera el consorcio Grupo Unidos por el Canal, que se adjudicó en julio de 2009 el proyecto de ampliación que creará una nueva línea de tráfico a lo largo del Canal mediante la construcción de un nuevo juego de esclusas. Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) y Tyspa también tienen contratos en las obras de ampliación del Canal<sup>14</sup>.

Ya hemos señalado la importancia económica del contrato, su financiación y el impacto previsto en el PIB. Desde el punto de vista empresarial, la importancia del Canal reside no ya sólo en la exportación de servicios, sino que se ha configurado todo un sistema económico del canal; un conjunto de actividades económicas indirectas que dependen del tráfico del Canal (venta de combustible, servicios a las naves, etcétera). Entre 2003 y 2007 los ingresos de la Autoridad del Canal de Panamá crecieron a una tasa anual acumulativa del 17,6 por 100, de 921 millones de dólares (2003) a 1.760 millones de dólares (2007). La ampliación permitirá aumentar el número de buques de 14.700 a 15.800 y el tonelaje de 4.600-5000 TEU (unidad equivalente de 20 pies, por sus siglas en inglés) a 12.600 TEU, lo que implica duplicar la capacidad total<sup>15</sup>. Esta fuente de ingresos está asegurada hasta 2025, pues los principales competidores del Canal (el sistema intermodal de EEUU, el Canal de Suez, las Rutas de Cabo de ▷

<sup>13</sup> Cifras provisionales a 1 de diciembre de 2010. Las diferencias que existen con el Registro de Inversiones pueden ser debidas al origen inmediato de los fondos invertidos en Panamá, que no siempre coinciden con el destino último declarado por las empresas españolas.

<sup>14</sup> La construcción del tercer juego de esclusas es un programa integral de ampliación de la capacidad del Canal, cuyos tres componentes principales son: 1) la construcción de dos complejos de esclusas –uno en el Atlántico y otro en el Pacífico– de tres niveles cada uno, que incluyen tinas de reutilización de agua; 2) la excavación de cauces de acceso a las nuevas esclusas y el ensanche de los cauces de navegación existentes; y 3) la profundización de los cauces de navegación y la elevación del nivel máximo de funcionamiento del lago Gatún.

<sup>15</sup> [www.pancanal.com](http://www.pancanal.com)

Hornos y Buena Esperanza) no suponen una amenaza estratégica para el mismo. Después de ese año, el calentamiento global podría dejar practicable el Paso del Noroeste (a través del Ártico, en aguas territoriales de Canadá), pero no sería un competidor real en las próximas dos décadas, por lo que el posible impacto se haría realidad a muy largo plazo.

### **4.3. Infraestructuras logísticas y participación de las empresas españolas**

Como ya hemos señalado, el Gobierno de Panamá, apoyándose en la ampliación del Canal, quiere transformar el país en un centro logístico «multimodal» de primer orden que complemente el sector de servicios, potenciando así las ventajas competitivas del país. Gracias a la financiación internacional, fruto de una política macroeconómica rigurosa, y a los mayores ingresos del Canal, será capaz de acometer un programa de inversión en infraestructuras que, como hemos señalado, queda contenido en el Plan Estratégico de Panamá 2010-2014. Hacemos mención de los principales proyectos de inversión y de la participación española en los mismos.

El primero de ellos, por ser el más emblemático después del proyecto de ampliación del Canal, es la construcción del Metro de Panamá, que se ha adjudicado al consorcio liderado por Norberto Odebrecht, en el que participa FCC y que incluye material rodante de la francesa Alstom (gran parte del cual será construido en las fábricas españolas de la multinacional). Además, el consorcio formado por Ayesa, Transportes Metropolitanos de Barcelona e Inelectra está encargado de la gerencia del metro.

Dentro de la mejora de la red de carreteras y autopistas nacionales, la construcción de cinco vías estratégicas va a ser fundamental para el desarrollo de una industria logística de valor agregado en Panamá. El objetivo es conectar los principales nodos de la red de transporte: Ciudad de Panamá, Colón, Zona Libre de Colón, Corredor Norte, conexión de la zona de Howard (antigua base aérea) con

el Puente Centenario y el aeropuerto de Tocumén con la terminal de carga. Algunas de las licitaciones para estos proyectos están en preparación y verán la luz en los próximos meses.

Otra de las puntas de lanza del plan de modernización y de mejora del tráfico es el «Reordenamiento Vial de la Ciudad de Panamá», por un total de 1.400 millones de dólares, en el que FCC ha obtenido contratos por valor de 385 millones.

En cuanto a la renovación y ampliación de la red de aeropuertos, destaca la construcción de la terminal sur del aeropuerto de Tocumén, cuyo tráfico se espera que aumente en un 150 por 100 entre 2010 y 2020. Una vez acometida la ampliación del Muelle norte, en la que ha participado la española Prointec, la gerencia del aeropuerto ha decidido iniciar la construcción de la terminal sur, cuya construcción está prevista entre 2012 y 2015 con una inversión de entre 300 y 350 millones de dólares y que adelanta su salida al mes de septiembre, en la modalidad licitación por invitación.

Como no podía ser de otra forma en un país cuyo presidente es dueño de una cadena de supermercados, la nueva Secretaría de la Cadena de Frío está desarrollando un proyecto homónimo y tiene proyectadas mejoras en la distribución mayorista y minorista en la que se invertirán 50 millones de dólares. Mercasa está participando en el estudio, diseño, asistencia técnica y formación para el desarrollo de ocho mercados públicos a nivel nacional con un contrato por importe de 5,2 millones de euros.

La Ciudad Gubernamental (320 millones de dólares), la Ciudad Hospitalaria (450 millones de dólares), el primer puente sobre la entrada atlántica del Canal (280 millones de dólares) son otros de los proyectos cuyas licitaciones se encuentran en preparación. Ya está en marcha la construcción de cinco nuevos hospitales por importe de 270 millones de euros que construirán las empresas españolas Riogersa (Eurofinsa) y FCC (cuatro y uno, respectivamente). También está proyectada la construcción de 10 centros de atención primaria (74 M\$), seis nuevos centros correccionales (200 M\$) y siete estaciones aeronavales (37 M\$). ▷

Dejamos para el final la interconexión eléctrica con Colombia por la importancia simbólica que tiene la conexión física con la antigua metrópoli. Su terminación está prevista para 2014 y será construida por la empresa binacional, Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá (ICP), formada a partes iguales por Interconexión SA (ISA) de Colombia y por la Empresa de Transmisión Eléctrica SA (Etesa) de Panamá. La construcción se financiará a través del mecanismo de subasta a futuro de capacidad de la línea. El importe previsto es de 415 millones de dólares.

En total las empresas españolas se han adjudicado en el último año del orden de 4.200 millones de euros en proyectos de infraestructura. Esta cifra, que incluye la ampliación del Canal de Panamá (aunque fue adjudicado en julio de 2009 lo incluimos por la singularidad del proyecto) supone el 40 por 100 del total de las adjudicaciones a empresas españolas en Latinoamérica, cifra nada desdeñable para un país que no alcanza los 25.000 millones de euros de PIB.

## 5. La estrategia comercial española

Tras la firma del convenio de intercambio de información fiscal en octubre de 2010, las relaciones económicas bilaterales han superado los obstáculos<sup>16</sup> que imponían la consideración de Panamá como paraíso fiscal. Dicho convenio, junto el Acuerdo de Protección y Promoción Recíproca de Inver-

<sup>16</sup> El marco de las relaciones económico-comerciales entre España y Panamá ha estado condicionado por la consideración de Panamá como paraíso fiscal por parte de las autoridades españolas. Su inclusión en la lista de territorios considerados paraísos fiscales (Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991) amenazaba los intereses españoles en Panamá, por la llamada Ley de Retorsión (nº 58 de 12 de diciembre de 2002), en cuyo texto figuran las medidas contra las empresas pertenecientes a países que hubieran adoptado medidas discriminatorias contra Panamá, entre ellos España (imposibilidad de licitar directa o indirectamente). Nuestro ordenamiento jurídico bilateral se ha completado recientemente con la firma el pasado octubre del convenio para evitar la doble imposición, con lo que se cumplen las condiciones para dejar de tener la consideración de paraíso fiscal (Ley 36/ de 29 de noviembre de 2006, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal).

siones proporcionan a los inversores un marco jurídico adecuado para llevar a cabo sus proyectos.

Este marco jurídico se complementa con la promoción comercial que realiza la Oficina Económica y Comercial (Ofecome) de la Embajada de España en Panamá, con la que semanalmente contactan más de 50 empresas en busca de información y servicios personalizados para poder llevar a cabo su labor comercial. La Ofecome de Panamá organiza misiones comerciales directas e inversas en colaboración con la Cámara Oficial Española de Comercio en Panamá. El ICEX también apoya a la pyme española en Panamá con programas específicos que, si bien han sufrido algún recorte debido al escenario presupuestario actual, son importantes para la promoción comercial de nuestras empresas. De la misma forma, la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE) está jugando un importante papel apoyando aquellas empresas que se adjudican proyectos y que requieren de sus servicios de reaseguro y de emisión de fianzas.

Para elaborar la estrategia comercial española es importante, sin duda, comprender que se percibe un cambio en la posición económica internacional del país y en las relaciones bilaterales de nuestros países como ponen de manifiesto los datos hasta ahora señalados, que demandan una atención específica a este mercado. Sería, por tanto, conveniente prestar un apoyo más decidido a este mercado, con la potenciación de la Ofecome, actualmente con responsabilidad sobre Panamá y Costa Rica, que permitiera una dedicación singular a cada mercado.

También es especialmente importante el desarrollo de una estrategia comercial por parte de las empresas españolas, que tiene que pasar por un reconocimiento del papel del país como motor del crecimiento en el istmo centroamericano, que está impulsando la construcción de infraestructuras más allá de sus fronteras, y que va a configurarse, sin duda, como una plataforma logística de primer orden mundial. La construcción de carreteras, puentes, túneles, puertos y aeropuertos, va a requerir disponer de fuertes suministros de la industria pesada relacionada con esas inversiones: Canal de Panamá, ▷

Metro, Red de Frío, puertos y aeropuertos; materiales y maquinaria de las que carece Panamá, en los que las empresas españolas tienen ventajas competitivas y que además son sectores industriales que están siendo objeto de liberalización. Dichas oportunidades podrán ser objeto de concreción durante el Encuentro Empresarial que se celebrará el próximo mes de julio coincidiendo con la visita oficial del presidente Ricardo Martinelli.

## 6. Conclusiones

Panamá ha dado un impulso a su economía con una serie de reformas a nivel interno y con un amplio programa de modernización, como hemos venido señalando, especialmente a nivel de infraestructura logística. La adjudicación del contrato de ampliación del Canal al consorcio liderado por Sacyr y los posteriores éxitos de empresas españolas en proyectos tan emblemáticos como el Metro de Panamá han producido un importante efecto llamada para empresas españolas, especialmente las dedicadas al sector de la construcción, cuyo mercado doméstico ha sufrido una importante contracción en los volúmenes de obra pública contratada y que acuden a Panamá en busca de facturación.

La priorización de Panamá en la política comercial española será más necesaria en la medida en la que Panamá dé los pasos adecuados para mejorar el grado de transparencia y los niveles de seguridad jurídica imprescindibles para dejar atrás un pasado vinculado al beneficio fiscal, contribuyendo a consolidar el camino hacia el aprovechamiento pleno de su condición de lugar geográfico que une el mundo.

## Bibliografía

- [1] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2010): Nota de Información Pública. Conclusión de las Consultas del artículo IV con Panamá.
- [2] BBVA (2010): Research. Panama Economic Outlook. Tercer cuatrimestre de 2010.
- [3] MARTÍNEZ, J.M. y CORDERO, M. (2009): «Panamá en el proceso de integración centroamericana». *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. México.
- [4] CEREZO DE DIEGO, P. (2010): «El Canal de Panamá y su régimen jurídico». *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*. XLIII. Época II.
- [5] GOYTIA, V.F. (1954): *Las constituciones de Panamá*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- [6] VILLARÁN, F. (2009): «Los paraísos perdidos». *Economía Exterior*, nº 49.