

Integración Latinoamericana

El acercamiento entre Panamá y Sudamérica. Una nueva estratégica zona de libre comercio con el Mercosur

POR LAUTARO M. RAMÍREZ (*) E IVÁN CHAMIS BARAHONA (**)

Sumario: I. Introducción.- II. Panamá en la integración regional latinoamericana.- III. Potencialidades de un Acuerdo de Libre Comercio entre Panamá y el MERCOSUR.- IV. Reglas comunes que rigen el comercio entre Panamá y el MERCOSUR.- V. MERCOSUR/Panamá: ¿Una alianza geoestratégica?- VI. Antecedentes, proyecciones y limitantes del Acuerdo bilateral.- VII. Reflexiones finales.- VIII. Bibliografía.

Resumen: El presente trabajo tiene objeto analizar las relaciones bilaterales entre Panamá y el MERCOSUR y la posibilidad de arribarse a un acuerdo de libre comercio entre ambas partes, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 que da origen a la Asociación Latinoamericana de Integración. A esos fines, se hará especial hincapié en los intereses de cada una de las partes de este nuevo binomio comercial, que abre la posibilidad a Panamá de proyectarse hacia Sudamérica en tanto que al MERCOSUR lo habilita a instalarse en América Central. Con ese objeto, se analizarán los acercamientos que vienen dándose entre ambos como también las implicancias que la creación de una Zona de Libre Comercio podría traer a la región y al reposicionamiento geoestratégico regional de ambas partes del Acuerdo.

Palabras Clave: Integración Latinoamericana, Acuerdo de Integración Regional, MERCOSUR, Panamá y ALADI.

The rapprochement between Panama and South America.

A new strategic free trade area with MERCOSUR.

Abstract: The purpose of this paper is to analyze bilateral relations between Panama and the MERCOSUR and the possibility of reaching a free trade agreement between both parties under the Treaty of Montevideo of 1980, which gives rise to the Latin American Integration Association. To this end, emphasis will be placed on the interests of each of the parts of this new commercial binomial, which opens the possibility of projecting Panama to South America and the MERCOSUR to settle in Central America. For this purpose, we are analyzing the emerging relations as well as the implications of creating a Free Trade Area between them and the geostrategic repositioning of both parties to the future Agreement.

Key Words: Latin American Integration, Agreement on Regional Integration, MERCOSUR, Panama y ALADI.

I. Introducción

El fenómeno de los procesos de integración ha tenido y mantiene una incesante carrera en América Latina, en atención a la existencia de diversos modos de asociación que han encontrado los países comprendidos en aquella. Así, actualmente en la región coexisten diversos bloques

(*) Especialista en Políticas de Integración Latinoamericana. Jefe de Trabajos Prácticos Ordinario de Economía Política. Investigador del Instituto de Integración Latinoamericana. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP.

(**) Abogado. LL.M. - Master of Law - Universidad de Nueva York. Consejero Legal. Representante Alterno de la República de Panamá ante la Organización de Estados Americanos, Washington DC.

comerciales, los cuales si bien tienen ciertas características comunes —como el propender a la integración económica—, lo que los caracteriza son sus diferencias en cuanto al modo operativo, al grado de integración alcanzado, las instituciones que los impulsan y los objetivos que le dan sustento. De esta manera, teniendo en consideración solo a América del Sur junto a México y a Cuba, operan simultáneamente más de treinta Acuerdos de Complementación Económica —ACE— que tienen por objeto, al menos, la creación de zonas de libre comercio entre ellos, conforme a la denominación dada a este tipo de Acuerdos por la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI—. Conforme a ello, y dada la saturación que encuentran aquellos Estados y la imposibilidad de hallar nuevos mercados en sus vecinos, se han visto en la necesidad de recurrir a países o bloques de países no contiguos en aras de poder insertar sus productos y ampliar sus mercados, como objeto principal de sus políticas exteriores, sin desprestigiar las nuevas posibilidades que les acarrearán sus socios en cuanto a otras finalidades, tales como reposicionamiento estratégico, la obtención de nuevos socios políticos, entre otras cuestiones. De esta manera, los gobiernos de Panamá y principalmente Brasil fueron acercándose durante los últimos años en pos de celebrar un Acuerdo a través del cual se constituya una zona de libre comercio entre ambos. Empero, debe recordarse que actualmente las políticas exteriores de Brasil se vuelcan a las negociaciones externas junto a sus socios del Mercado Común del Sur —MERCOSUR— para celebrar este tipo de Acuerdo. De este modo, el MERCOSUR por un lado y Panamá por el otro, han tenido diversas reuniones y han realizado diferentes Declaraciones e intenciones de motivos para arribar a la ansiada zona de libre comercio entre ambos.

Sin embargo, y pese a las buenas intenciones que tienen ambas partes de la relación del binomio estratégico, el mentado Acuerdo no ha podido celebrarse, debido a una serie de condicionantes que imperan sobre ellos, pero que recaen sobre todo en el MERCOSUR quien debe también observar los compromisos asumidos tanto en el seno de la ALADI —particularmente lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980— como también a las propias reglas internas que rigen las relaciones externas del bloque para celebrar acuerdos de esta índole con terceros Estados a las cuales Panamá debe ajustarse, el cual también debe observar las pautas dadas por el Protocolo de Guatemala al Tratado Constitutivo del Sistema de Integración Centroamericano —SICA— del cual forma parte. Este entramado jurídico será entonces objeto de análisis en el presente trabajo, como también los motivos que llevan tanto al MERCOSUR como a Panamá a acercar posiciones para celebrar el precitado Acuerdo. Con ese fin pasaremos revista, asimismo, en la importancia geoestratégica que detenta Panamá para el MERCOSUR y los motivos que llevan a ambas partes a verse tan interesados uno en el otro.

De lo hasta aquí expuesto, puede entonces sintetizarse el objetivo propuesto para la elaboración del presente, de la siguiente manera: ¿Qué condiciones deben darse para que el Acuerdo pueda celebrarse?, y en su caso ¿qué beneficios obtendrían cada una de las partes?

II. Panamá en la integración regional latinoamericana

Panamá, es un pequeño país que une el Istmo Centroamericano con Suramérica que cuenta con una superficie total de 75.990 km², tiene alrededor de tres millones de habitantes, y se caracteriza por ser el destino obligado del comercio internacional desde su nacimiento como País. Asimismo, es hoy día una de las economías más pujantes de la región latinoamericana, proyectando un crecimiento continuo durante la última década tal como lo informa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL— en su Documento *“Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe del año 2010”*.

Debido a lo anterior, la República de Panamá ha establecido su política nacional de comercio exterior, como una política que genera desarrollo económico y a la vez desarrollo social, buscándose con ello el posicionar a Panamá como un eje del comercio regional, incrementar sus bases productivas mediante el aumento de sus exportaciones de valor agregado, una mayor y mejor prestación de servicios, así como convertirla en destino de inversiones internacionales (Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, 2007).

Por otra parte y en relación a las asociaciones comerciales estratégicas, Panamá ha desarrollado una activa política comercial. Así ha suscripto un acuerdo de libre comercio con Centroamérica del cual son Estados Partes: Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, así como con Chile, y con carácter global con Singapur y Taiwán, el cual brinda el marco jurídico necesario para las operaciones comerciales entre ellos. También posee Acuerdos de Alcance Parcial —AAP- con Colombia, México y la República Dominicana como también tiene acuerdos comerciales suscritos aún no vigentes con Canadá y los Estados Unidos de América —EE.UU.- (SICE, 2011).

Sin embargo, y si bien históricamente Panamá se mantuvo separada políticamente de Centroamérica, pese a haber celebrado acuerdos de intercambio preferenciales en los años 70, en tiempos modernos y debido a la voluntad integracionista del país centroamericano sus intereses se dirigieron a la participación en bloques regionales como es el Sistema de Integración Centroamericano —SICA—. Específicamente desde el punto de vista comercial desde los años noventa, y como complemento al proceso de paz de Centroamérica, la región decide invitar a participar de estas conversaciones a países cercanos como Belice, Panamá y la República Dominicana.

Por otra parte, Panamá acordó iniciar negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con los países centroamericanos en 1997 durante la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, las negociaciones iniciaran en 1998 y luego de ocho rondas de negociaciones para establecer el marco normativo, las mismas continuaron de manera bilateral con cada país. Así Panamá finaliza la negociación con El Salvador en 2002, con Honduras y Costa Rica en el 2007, y en el 2009 con Nicaragua y Guatemala.

En cuanto a la proyección de Panamá para con la región suramericana, se observa el gran éxito obtenido con el tratado de libre comercio con Chile, uno de los principales usuarios del Canal de Panamá a nivel mundial, ocupando el tercer lugar en la utilización del canal, según datos de la Autoridad del Canal de Panamá -2010-. De igual modo, como evento significativo puede mencionarse el reciente ingreso de Panamá a la ALADI. Al año 2007, Panamá tuvo un comercio con los países de esta Asociación por 4,300 millones de dólares, en especial con México, Ecuador, Brasil, Perú, Colombia y Venezuela, en importaciones como en exportaciones (El Universo, 2009).

Respecto a la incorporación de Panamá a la ALADI, la misma ha sido tratada y aceptada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el año 2009. En aquella sesión, específicamente el Embajador Alfredo Chiaradia —Secretario de Comercio y Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina— sostuvo que:

“[...] El punto del temario que estamos abordando es un ejemplo de lo que la ALADI puede aun ofrecer en Latinoamérica. La incorporación de Panamá es sumamente auspiciosa. Y por ello mi país propuso el proyecto de declaración que tienen en sus bancas, para que la ALADI encare este tema de manera proactiva y aliente a otros países latinoamericanos a sumarse a nuestra organización (Tercer párrafo del Comunicado);

“Asimismo, no deberíamos dejar de explorar aspectos en los cuales Panamá puede ser un factor de importancia para el crecimiento de los países miembros de la Asociación como son los servicios, particularmente los marítimos (Quinto párrafo del Comunicado);

“De la misma manera, resulta trascendente que la ALADI inicie negociaciones sobre el tema de servicios. Mas aun si estamos incorporando a un nuevo actor, Panamá, en cuya economía el comercio de servicios tiene un peso tan formidable, mayor que en cualquier país de la región (Quinceavo párrafo del Comunicado)” (ALADI, 2009).

De esta manera, no solo Panamá era aceptada como miembro de la Organización, sino que ya se resaltaban los beneficios que el nuevo socio podría traer al resto de los países miembros de la ALADI, en relación al avance con el que cuenta este país en materia de servicios — telecomunicaciones, transporte, logística e inversión— lo cual redundaría en una mayor integración económica en América Latina debido a la complementariedad que —en principio— existe entre los viejos Estados miembros que la conforman con Panamá. Asimismo debe destacarse el hincapié que hizo el orador de la pre-

citada reunión, al referirse al tema de “servicios”, cuya consideración fue indispensable a la luz de la nueva incorporación.

La política económica-comercial de Panamá se ha dirigido a posicionar a éste país como un eje fundamental del comercio regional, que se encuentra en expansión, tratando de consolidarse como eje regional en relación a la prestación de servicios. Desde esta perspectiva la posición aperturista de Panamá puede ser englobada en la teoría que ha estudiado al regionalismo y que ha sido denominada por Wonnacott de “hub-and-spoke” —ejes y rayos—, según la cual los países ejes aprovechan los beneficios que le dan los Estados rayos, entre los cuales, a su vez, no existen ventajas. Sobre esta teoría, cabe asimismo destacar que en este tipo de relaciones bilaterales los Estados “hub” se constituyen como centros de poder que comercian con los países rayos. Sin embargo, debe recordarse que los sistemas de integración basados en estos mecanismos, deben disolverse en un sistema comercial mas amplio basado en lazos comerciales mas fuertes entre todos los países de la zona (Wonnacott, 1990).

III. Potencialidades de un Acuerdo de Libre Comercio entre Panamá y el MERCOSUR.

La Republica de Panamá, siguiendo la línea mencionada en el acápite anterior, se encuentra en la búsqueda de lograr mayor y mejor acceso al mercado por medio de sus políticas de promociones. Desde esta perspectiva corresponde señalar que desde bien adentrado el año 2000, este país presenta una estrategia global de promoción de inversiones, pretendiendo con ello el entablar nuevas negociaciones comerciales, celebrar acuerdos de promoción y de protección reciproca de inversiones (Ministerio de Comercio e Industria de Panamá, 2006: 17). Asimismo, para llevar a cabo aquellos lineamientos estratégicos Panamá ha creado un marco legal favorable a las inversiones tanto nacionales como extranjeras, estableciendo sectores sensibles a la apertura y fomentando la aplicación de incentivos fiscales a la promoción sectorial (ídem).

Conforme a lo anterior, puede sostenerse que la política comercial de Panamá se fundamenta no solo en la apertura a nuevos mercados sino también en la promoción de inversiones y de exportaciones, ello como pilares básicos formadores de ahorro y crecimiento constante del país (Ministerio de Comercio e Industria de Panamá, 2006:18), siendo el sector “servicios” el motor principal del clima de las inversiones, lo cual potencializa a Panamá como centro logístico y de transporte, permitiendo la generación de valor agregado en operaciones principales y actividades relacionadas a éstas directamente.

Por otra parte, el MERCOSUR es el cuarto socio comercial de Panamá, luego de los EE.UU., la Unión europea y Centroamérica, con un comercio total de US\$ 190.2 millones para el año 2008. El posible acuerdo comercial con Panamá considerando su singular posición geográfica, representa para los países del MERCOSUR una excelente opción para que estos obtengan una mayor presencia comercial dentro de los mercados de la región Centroamericana y la Comunidad del Caribe. Asimismo el bloque regional podría alcanzar a ser uno de los usuarios más importantes del Canal de Panamá en sus exportaciones hacia los mercados del Asia. Debiéndose resaltar también el crecimiento duradero de las reexportaciones desde la Zona Libre de Colón al MERCOSUR en los últimos años (SICE, 2010).

Sin embargo aquellas potencialidades se ven limitadas por dos condicionantes, por un lado el marco jurídico propio del MERCOSUR detenta límites en cuanto al régimen de promoción de inversiones y el escaso desarrollo del mismo dentro del Bloque; de igual modo el viejo Protocolo de Montevideo de Servicios del año 1997, no permitiría la expansión que Panamá pretende obtener en el mercado del MERCOSUR, para lo cual el mismo debiera ser mas flexible en relación a la radicación de los prestadores dentro de los territorios de los Estados Parte; Asimismo, el Bloque debería readecuar sus normativas a las nuevas corrientes imperantes internacionales en materia de inversiones extranjeras y de compras publicas, en pos de permitir la apertura del mercado a Panamá. Por otro lado, resulta de los hechos que ambos producen bienes similares —agropecuarios—, pudiéndose perder la ventaja comparativa que podría traer la celebración del acuerdo comercial entre ambos.

Por otra parte, es palpable que, en principio, el mercado Panameño en si mismo no representa un motivado interés para el MERCOSUR. Sin embargo deben verse otros beneficios que el Acuerdo

podría traer al Bloque, como puente para proyectarse comercialmente tanto en la región Centroamericana, como en el Caribe y el mercado asiático.

IV. Reglas comunes que rigen el comercio entre Panamá y el MERCOSUR.

Dado el contexto internacional en el que se encuentran inmersos tanto el MERCOSUR como Panamá, quien forma parte del SICA, es menester entonces observar cuales son las reglas jurídicas que regirán las relaciones y el contenido de un futuro acuerdo entre ambos. A esos fines debe recordarse que actualmente las negociaciones económicas internacionales se caracterizan por estar atomizadas, en atención a la gran cantidad de acuerdos existentes en materia de integración económica regional como también por las múltiples pertenencias simultáneas a Organismos Internacionales que dan lineamientos en esta materia.

Sin embargo, y como primera medida debe recordarse que tanto Panamá como los Estados Partes del Tratado de Asunción de 1991 —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— que da origen al MERCOSUR, han ratificado también el Acuerdo de Marrakech de 1994 por el cual se constituye la Organización Mundial de Comercio —OMC—, al culminar la Ronda de Uruguay, como también lo ha hecho Panamá. Conforme a lo anterior, las negociaciones para constituir una zona de libre de comercio deberán ajustarse a la Cláusula de Habilitación contenida en el Art. XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 —GATT 1947, en inglés— ya que, de constituirse la mentada zona, la misma operará como una excepción al Art. I del GATT 1947 que establece la aplicación de la Cláusula Nación Más Favorecida —NMF—, tal como lo prevé expresamente la precitada Cláusula de Habilitación.

Sobre el particular debe recordarse que Panamá ya ha celebrado Acuerdos al amparo de aquella excepción a la NMF con los Estados vecinos, así con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, si bien en conjunto constituyen el SICA, sus relaciones bilaterales se rigen a través de Acuerdos Comerciales Regionales —ACR— —conforme a la terminología empleada por la OMC—. Asimismo, mantiene vigentes Acuerdos de libre Comercio con Chile (1), Singapur (2) y Taiwán (3), tal como lo mencionáramos anteriormente.

Por otro lado, los Estados Parte del MERCOSUR como bloque también han celebrado diversos acuerdos, ya sea dentro de América Latina con Bolivia (4), Chile (5), Perú (6), México (7) y con Colombia, Ecuador y Venezuela (8), como con países fuera de la misma, como son el Estado de Israel (9), Egipto (10) y Marruecos (11).

Pese a que ambos han estado extendiéndose tanto dentro de sus regiones como fuera de ellas, lo cierto es que no existió entre el MERCOSUR y Panamá ningún acercamiento hasta mediados del año 2004. De esta manera, y de los *approchements* que tuvieron lugar a comienzos del Siglo XXI, si bien surgieron una serie de documentos en los cuales quedaron plasmados los contenidos de aquellas re-

(1) Entró en vigencia el 7 de marzo de 2008.

(2) Entró en vigencia el 24 de Julio de 2006.

(3) Entró en vigencia el 1 de enero de 2004.

(4) El ACE 36 fue celebrado el 17 de diciembre de 1996 y entró en vigencia el 28 de febrero de 1997.

(5) El ACE 35 fue celebrado el 25 junio 1996 y entró en vigencia el 1° de octubre del mismo año.

(6) El ACE 58 fue celebrado el 30 de noviembre de 2005 y entró en vigencia en el año 2006.

(7) El ACE 54 fue celebrado el 5 de julio de 2002 y entró en vigencia el 5 de enero de 2006.

(8) El ACE 59 fue celebrado el 18 octubre 2004 y entró en vigencia el año 2005.

(9) El acuerdo fue celebrado el 18 de diciembre de 2007 y entró en vigencia en el año 2009 en el Uruguay y en el año 2010 en el Paraguay y en el Brasil.

(10) El 2 de agosto de 2010 se suscribió el Tratado de Libre Comercio. El instrumento fue firmado por los Cancilleres del MERCOSUR y el Ministro de Comercio e Industria de Egipto, en el marco de la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común, realizado en la ciudad de San Juan, República Argentina.

(11) El Acuerdo fue celebrado el 26 de noviembre de 2004 y entró en vigencia el 29 de abril de 2010.

uniones —a los cuales nos referimos mas adelante—, lo cierto es que no se ha avanzado en el mismo, debido a las razones anteriormente expuestas.

Empero, es necesario recordar las previsiones de la ALADI en atención a que el MERCOSUR se encuentra bajo su órbita tras la notificación a la Secretaria del Organismo Internacional de la entrada en vigencia del ACE 18. Bajo esta perspectiva seguidamente observaremos qué condiciones deberán darse para que tanto Panamá como el MERCOSUR puedan celebrar el acuerdo precitado.

Ateniéndonos por ahora a la situación jurídica que detenta el MERCOSUR en el plano internacional, el mismo cuenta con personería jurídica tal como se desprende del Art. 34 del Protocolo de Ouro Preto —POP— (12). Si bien esta capacidad lo habilita a negociar como bloque con terceros Estados, lo cierto es que aquellas posibilidades se ven reducidas en atención a los contenidos normativos previstos en la Decisión del Consejo Mercado Común —DEC/CMC— que prevén una serie de requisitos que deberán cumplir los Estados o bloques que deseen asociarse al MERCOSUR. Conforme a ello corresponde hacer una distinción entre el Acuerdo Comercial que se desee negociar y la adquisición de calidad de asociado del Estado con el cual el MERCOSUR haya suscripto el Acuerdo.

Conforme a lo anterior, en primer lugar debe darse la celebración del Acuerdo por el cual se constituya ALC (Acuerdo de Libre Comercio), el cual deberá ser notificado a la ALADI. Ello se desprende del Art. 1 de la DEC/CMC 18/04 que textualmente establece: *“Los Países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscripto Acuerdos de Libre Comercio podrán, después de la protocolización del referido Acuerdo en la ALADI, solicitar adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR en los términos de la presente Decisión.”*

De esta manera, como primera medida Panamá y el MERCOSUR deberían celebrar un Acuerdo de aquella índole en el marco de la ALADI. Sin embargo, corresponde preguntarnos: *¿Es necesario que Panamá sea miembro de la ALADI para celebrar un Acuerdo con el MERCOSUR?* En este caso y conforme se desprende del Capítulo IV del Tratado de Montevideo de 1980, no es un requisito exigido por la ALADI el ser miembro para celebrar acuerdos con aquellos Estados que si lo son. En ese sentido, los Arts. 24 y 25 de aquel Tratado específicamente sostienen que: *“Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana. [...]”* y el Art. 25 establece que:

“Asimismo, los países miembros podrán concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la sección tercera del capítulo II del presente Tratado, y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias. Sin perjuicio de lo anterior, estos acuerdos se sujetarán a las siguientes normas: a) Las concesiones que otorguen los países miembros participantes, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo; b) Cuando un país miembro incluya productos ya negociados en acuerdos parciales con otros países miembros, las concesiones que otorgue podrán ser superiores a las convenidas con aquéllos, en cuyo caso se realizarán consultas con los países miembros afectados con el fin de encontrar soluciones mutuamente satisfactorias, salvo que en los acuerdos parciales respectivos se hayan pactado cláusulas de extensión automática o de renuncia a las preferencias incluidas en los acuerdos parciales a que se refiere el presente artículo; y c) Deberán ser apreciados multilateralmente por los países miembros en el seno del Comité a efectos de conocer el alcance de los acuerdos pactados y facilitar la participación de otros países miembros en los mismos.”

(12) El Art. 34 del POP textualmente establece: “El MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional”; el Art. 35 dispone que: “El MERCOSUR podrá, en el uso de sus atribuciones practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias”, y el Art. 36 expresamente sostiene: “EL MERCOSUR celebrará acuerdos de sede”. (a) Cada tonelada larga equivale a 1.016,0469088 Kg. o a 15.680.000 granos.

De los Artículos anteriormente transcritos, que se encuentran comprendidos dentro de las normas originarias de la ALADI, se desprende que la República de Panamá podría celebrar un AAP.ACE. con el MERCOSUR. Sin embargo el Acuerdo deberá:

1. Extender las preferencias a los países de menor desarrollo económico relativo que también son miembros de la Asociación.

2. En el caso de incluirse productos ya negociados con otros países miembros de la ALADI, los cuales cuentan con concesiones mas favorables en el nuevo acuerdo, deberán iniciarse consultas a fin de encontrar la posibilidad de extender aquellas concesiones al resto de los miembros, salvo que se encuentran pactadas cláusulas de extensión automáticas o de renuncia a las preferencias en los acuerdos anteriores, y

3. Posibilitar el análisis del Acuerdo por parte de los países miembros a efectos de conocer el alcance y facilitar la participación de otros países miembros de la ALADI del mismo. Bajo estas condiciones entonces Panamá y el MERCOSUR podrán celebrar un AAP.ACE en el marco de la ALADI, en atención a que si bien Panamá ha sido aceptado como miembro de la Asociación lo cierto es que aun el Congreso Panameño no ha ratificado el Tratado de Montevideo de 1980. De esta manera no es condición *sine qua non* que Panamá sea miembro de la ALADI para celebrar Acuerdos que constituyan una zona de libre comercio con el MERCOSUR, ello asimismo se desprende de los Acuerdos que ya ha celebrado con otros miembros de la ALADI, tal como con Colombia en el año 1993 y con México en el año 1985, ambos en el seno de la Asociación.

Sin embargo, resta aun considerar si recae sobre Panamá —al ser miembro del SICA— alguna restricción en Asociarse de manera unilateral por fuera de su bloque.

El SICA como bloque de integración que engloba a los Estados insertos dentro de Centroamérica —Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá—, se rige por diversos acuerdos que dan sustento normativo al mismo y que guían su accionar. Conforme a ello, el renovado SICA tras la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa del año 1991, vino a darle a la antigua Organización de Estados Centroamericanos —ODECA— un nuevo marco jurídico-político adecuado a las nuevas corrientes imperantes en la década de los años 90, además de un nuevo miembro: Panamá.

Del Protocolo a la Carta Constitutiva del ODECA anteriormente mencionada, aunado al Protocolo de Guatemala del año 1993 —denominado Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana— y a su enmienda que recibe el mismo nombre, se desprende que los Estados Partes podrán celebrar Acuerdos con otros Estados o bloques, pero el Protocolo de Guatemala prevalecerá sobre los demás instrumentos de libre comercio, suscritos bilateral o multilateralmente entre los Estados Parte, no afectando la vigencia de los mismos, ello de conformidad con lo dispuesto en el Art. 62 que expresamente dispone:

“1.- El presente Protocolo prevalecerá entre los Estados Parte sobre los demás instrumentos de libre comercio, suscritos bilateralmente o multilateralmente entre los Estados Parte, pero no afectará la vigencia de los mismos. Asimismo prevalecerá sobre las disposiciones de cualquier otro instrumento de integración económica regional, que se le opongan.

“2.- Entre los respectivos Estados Parte se aplicarán los convenios de comercio o integración económica a que se refiere el numeral anterior, en lo que no se considere en el presente Protocolo.

“3.- Mientras alguno de los Estados Parte no hubiere ratificado el presente Protocolo, o en el caso de denuncia por cualquiera de ellos, sus relaciones comerciales con los demás Estados Signatarios se regirán por los compromisos contraídos previamente en los instrumentos vigentes a que se hace referencia en el numeral 1 de este artículo”.

De esta manera, Panamá podrá celebrar Acuerdos de Integración con otros Estados o Bloques, los cuales se encontrarán por debajo o subordinados al Protocolo de Guatemala en caso de que la subsis-

tencia de ambos instrumentos devengan incompatibles. De esta manera aquel Protocolo prevalecerá por sobre cualquier otro instrumento de igual tenor.

De lo hasta aquí expuesto, se desprende entonces la viabilidad que existe en la celebración de un Acuerdo entre el MERCOSUR y Panamá, bajo las condiciones dadas por la ALADI como también por las previsiones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa.

V. MERCOSUR/Panamá: ¿Una alianza geoestratégica?

Dada la factibilidad en la celebración de un AAP.ACE. entre ambas partes, resta entonces adentrarnos en el análisis de los efectos —comerciales y otros— que podría tener en la región un Acuerdo entre ellos, en atención a la ubicación geoestratégica que cada uno de ellos ocupa en el Continente Americano para su contraparte.

Para los países miembros del MERCOSUR, sería esencial el poder concertar este Acuerdo con Panamá en atención a que desde allí podrían expandir su comercio hacia la región del Asia-Pacífico y Centroamérica, ya que ellos —principalmente Brasil— se encuentran actualmente bajo una “*malla de contención*” al haber los EE.UU. celebrado Acuerdos de Libre Comercio con los países Sudamericanos ubicados al Oeste, así lo ha hecho con Chile, Perú y Colombia, bloqueando “*tácitamente*” la salida al Océano Pacífico al Brasil. En ese sentido, en otra oportunidad ya hemos sostenido que: “*los EE.UU. han ganado terreno al asociarse con países que limitan con el Océano Pacífico, restringiendo de ese modo el acceso de la Republica Federativa del Brasil al citado Océano*” (Ramírez, 2011).

Además de aquel interés para nada desdeñable, Panamá resulta un interesante socio en materia de servicios para los Estados Partes del MERCOSUR en atención a que podrán incrementar sus servicios bancarios, en logística y en la construcción, como también utilizar el Acuerdo para proyectarse a toda Centroamérica, región con la cual no ha tenido contactos económicos-comerciales de mayor monta ya que aquellos países —con excepción de Panamá— son también miembros del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU., Centroamérica —CAFTA— y Republica Dominicana —DR/CAFTA—.

Empero, corresponde recordarse el uso que hacen los Estados del MERCOSUR del Canal de Panamá para distribuir sus mercancías a lo largo del globo. Desde esta perspectiva puede observarse el Gráfico 1 el cual muestra el lugar en el ranking que ocupa cada uno de ellos en atención a la utilización que hacen del Canal.

Gráfico 1				
Jerarquización de países por flujo de carga a través del Canal de Panamá				
Año Fiscal 2010 (Toneladas Largas (a))				
Rango	País	Origen	Destino	Total
14	Brasil	3,294,149	3,294,149	4,939,713
65	Argentina	94,676	94,676	141,922
82	Uruguay	15,533	4609	20143

Fuente: Elaboración propia en base a la información dada en la pagina Web de la Autoridad del Canal de Panamá, Oficina de Investigación y Análisis de Mercado.

Conforme al Gráfico anterior, Brasil ocupa no solo el primer lugar entre los países miembros del MERCOSUR que utilizan el Canal sino que también se encuentra dentro de los primeros veinte paí-

(a) Cada tonelada larga equivale a 1.016, 0469088 kg., o a 15.680.000 gramos.

ses del total que más lo utiliza para transportar sus mercancías al resto del mundo. De esta manera desde el paso por el Canal, Brasil hace llegar sus productos a China, que es su principal comprador desde el año 2009 especialmente de hierro y soja, y al resto de Asia, tras destronar a los EE.UU. de la primera posición, tras la crisis financiera internacional que azotara a aquel país (UN Comtrade, 2011). De igual manera la Argentina utiliza el Canal de Panamá para hacer llegar su producción también a aquella región, pero a menor escala en atención a que el principal socio comercial es actualmente Brasil. En último lugar, en relación a los miembros del MERCOSUR, y respecto a la utilización del Canal se encuentra Uruguay quien se ubica en la posición 82 de los cien países que más lo utilizan para transportar sus mercancías ocupando el tercer lugar dentro de los Estados del MERCOSUR que aprovechan de esa obra de infraestructura (UN Comtrade, 2011).

Asimismo, corresponde señalar que los productos principales que son enviados desde la costa Este de América del Sur y que pasan por el Canal de Panamá para ser exportados tanto a la costa Oeste de los EE.UU. y de Canadá, como también a la costa Oeste de Sud América son principalmente, entre otras: carbón mineral y coque —que no incluye coque de petróleo—; carbón mineral; nitratos, fosfatos y potasa; compuestos de amoníaco; petróleo y sus derivados; diesel; gasolina; manufacturas de hierro y acero; frutas —que no incluye bananos—; Granos, como sorgo; sal; fertilizantes; químicos y petroquímicos; aceite vegetal y sebo (Informe del Canal de Panamá, 2010).

Por otra parte, considerando que Panamá ostenta una plataforma logística consolidada a través del Canal, la zona libre de Colón, el sistema de puertos, las telecomunicaciones, el aeropuerto y su gran centro financiero internacional, la posiciona como un importante socio geoestratégico del MERCOSUR, satisfaciéndose de ese modo las aspiraciones de ambos. El MERCOSUR para proyectarse a otras regiones vía Panamá y de esta última para consolidar su posición como centro logístico más importante de América Latina, lo cual la lleva a ser considerada como un Estado “*centro*” dentro de la corriente de los “*hub-and-spokes*”.

Asimismo, y considerando las aspiraciones Panameñas de convertirse en un centro de logística internacional, a través de la creación de “*clusters*” especializados en la materia y de su continua aspiración de proyectar su plataforma de servicios, el mercado del MERCOSUR no sería para nada despreciable. Ello se desprende de solo un dato, la cantidad de habitantes de Brasil es de 193 mil millones al año 2010, encontrándose dentro del grupo de los cinco países más poblados del mundo (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2011).

VI. Antecedentes, proyecciones y limitantes del Acuerdo bilateral

Las relaciones entre Panamá y MERCOSUR han tenido frenos y contrapesos desde que las aproximaciones entre ambos tuvieron curso. Sin embargo, de los encuentros existentes entre ambos han emanado diversos documentos que han tendido a acercar posiciones en pos de celebrar un Acuerdo de Libre Comercio.

En el año 2004 se iniciaron las conversaciones entre Panamá y el MERCOSUR, a través de dos vías de comunicación, siendo estas desde el SICA, así como directamente con algunos países del MERCOSUR. Se avanzó, asimismo, en un Programa de Trabajo, buscando poder iniciar un proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio.

El primer encuentro formal existente entre los Gobiernos de Panamá —por un lado— con los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay —por el otro— tuvieron lugar recién en el año 2005 en ocasión de la XXVIII Reunión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR (13), donde se reunieron los Cancilleres de cada uno de aquellos países “*con el objetivo de continuar profundizando el diálogo político y económico entre el MERCOSUR y el Gobierno de Panamá*” (14).

Del encuentro mencionado, tuvo origen un Comunicado conjunto en el cual los Cancilleres se congratularon por las iniciativas realizadas entre el MERCOSUR y el SIGA, y en especial por la posibilidad

(13) La Reunión tuvo lugar en Asunción, Paraguay el 20 de junio del año 2005.

(14) Primer párrafo, in fine, del Comunicado Conjunto de Cancilleres del MERCOSUR y la República de Panamá.

de establecer un programa de trabajo conjunto con el Gobierno de Panamá (15). En ese sentido, en el Comunicado Conjunto se aprobó un Programa de Trabajo —Anexo al Comunicado— que prevé acciones y reuniones, durante el segundo semestre de 2005 *“orientadas a permitir una evaluación conjunta sobre la viabilidad de lanzamiento de un proceso negociador de un Acuerdo Comercial”* (16).

En el Anexo se acordó intercambiar información sobre los puntos que siguen, a fin de poder discutir un texto tentativo del Acuerdo: 1) Estructura Arancelaria; 2) Legislación sanitaria y fitosanitaria, 3) Normas y reglamentos técnicos; 4) Reglamentaciones Aduaneras; 5) Legislación sobre servicios e inversiones; 6) Datos de Comercio para el período 2000-2004; 7) Órganos responsables de la conducción de las negociaciones comerciales; 8) Acuerdos de libre comercio celebrados con terceros países, esquemas de comercio preferencial y marco normativo aplicado al comercio intrarregional; 9) Análisis de la fecha para la presentación y discusión preliminar del proyecto tentativo de Acuerdo de Libre Comercio.

Siguiendo aquellas pautas, los Especialistas del MERCOSUR se reunieron con sus Pares Panameños en Buenos Aires en el 2006 (17), con ocasión de celebrarse la Primer Reunión Técnica entre ambas partes del futuro Acuerdo Comercial, ello *“con el propósito de intercambiar información técnica de carácter económico y comercial, orientadas a permitir una evaluación conjunta sobre la viabilidad del lanzamiento de un proceso negociador de un acuerdo comercial, tal como fue el mandato expresado por los Cancilleres”* (18). Sin embargo, y pese a este encuentro, se intercambió información en relación a las características y prioridades de la política comercial de ambas Partes. Sobre el particular, el MERCOSUR presentó un informe relativo a la evolución del proceso de integración política, económica y comercial; su estructura orgánica, su relación con los Estados Asociados, el proceso para adhesión de nuevos miembros, los acuerdos comerciales concertados y los diversos procesos de negociación en curso con países y grupos regionales (19). Mientras que la Delegación de Panamá presentó un informe sobre su estructura arancelaria, política comercial, normativa en materia sanitaria, servicios e inversiones, así como el estado en que se encuentran las negociaciones comerciales en curso con otros países, y las conversaciones exploratorias con otros socios comerciales (20). Empero, y como colofón de la reunión se estableció que ambas partes acordarían una nueva reunión técnica con el objeto de proseguir intercambiando información, la cual nunca se realizó ante la imposibilidad de Panamá de aceptar las dos fechas del mes de noviembre que le fue propuestas para celebrar la I Reunión MERCOSUR - Panamá (Secretaría de Política y Gestión Comercial Argentina, 2011).

Sin embargo y pese al estancamiento en que parecieran estar las negociaciones, lo cierto es que recién adentrado el año 2011, las negociaciones entre el MERCOSUR y el Gobierno de Panamá, han recobrado vitalidad. Ello, se demuestra con lo sostenido por el embajador de Brasil en Panamá —Eduardo Prisco—, quien ha manifestado que en el mes de junio próximo podrían comenzar nuevas negociaciones con Panamá y con otros países centroamericanos (Radio Panamá: 2011). De esta manera las negociaciones bilaterales serían reflotadas en los meses próximos, período en el cual también podría tener lugar la aprobación por parte del Congreso de los EE.UU. del Acuerdo celebrado entre este país con el Gobierno de Panamá en el año 2007 (Diario Panamá América, 2011).

Por su parte, el MERCOSUR también se ve enfrentado a nuevos desafíos que obstaculizaban relanzar las negociaciones con Panamá ya sea por problemas internos entre sus socios en atención a la aplicación de medidas unilaterales que limitan el comercio intrabloque como por otras negociaciones abiertas, como es el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea, siendo ellas cuestiones que restringen las posibilidades de abrir nuevos frentes de negociación regional.

(15) Segundo párrafo del Comunicado Conjunto de Cancilleres del MERCOSUR y la Republica de Panamá.

(16) Tercer párrafo, in fine, del Comunicado Conjunto de Cancilleres del MERCOSUR y la Republica de Panamá.

(17) La reunión tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina los días 25 y 26 de Abril de 2006.

(18) Primer Párrafo del “Ayuda memoria” elaborado para la Primera Reunión Técnica MERCOSUR-Panamá.

(19) Segundo párrafo del “Ayuda memoria” elaborado para la Primera Reunión Técnica MERCOSUR-Panamá.

(20) Tercer párrafo del “Ayuda memoria” elaborado para la Primera Reunión Técnica MERCOSUR-Panamá.

VII. Reflexiones finales

De lo hasta aquí expuesto, se está en condiciones de dar respuestas a las interrogantes que dieran origen al presente trabajo; así para la primera de ellas puede sostenerse que existen claras limitantes para la concertación del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Panamá, entre las cuales se destacan las siguientes si tenemos en consideración la posición del país centroamericano: Primero, la necesidad de la apertura en materia de servicios —logísticos, financieros, bancarios, entre otros— por parte del MERCOSUR para hacer más atractiva la asociación comercial entre ambos. Así como la falta de claridad en cuanto al marco jurídico del MERCOSUR en relación a las inversiones extranjeras en los territorios de los Estados Parte.

En cuanto al MERCOSUR encuentra límites en la negociación con Panamá en atención a que este no representa un mercado interesante desde el punto de vista comercial, sino que lo ve como un potencial aliado a través del cual se distribuyan sus mercancías a otros socios comerciales. Sin embargo, salvados aquellos y otros escollos podrían entonces propiciarse nuevos intereses que lleven a la reapertura de las negociaciones, ya que de concertarse el Acuerdo cada una de las partes encontraría dados los objetivos que los han llevado a la mesa de negociación. De esta manera, el MERCOSUR se instalaría en Centroamérica, utilizando a Panamá de pivot para expandir su comercio tanta a aquella región como al Caribe y a Asia Pacífico, como también aprovechando de la posición geoestratégica que tiene Panamá en relación al Canal. Por su parte, Panamá se proyectaría en el Cono Sur encontrando una gran cantidad de consumidores que adquieran sus productos, como también la utilización de sus servicios tanto financieros como logísticos y bancarios, cumpliéndose con ello el objetivo de Panamá de convertirse en el centro de logística más importante de la región latinoamericana.

Por otra parte debe resaltarse que, desde la perspectiva comercial entre Panamá y el MERCOSUR, se genera una idea interesante en cuanto a la complementariedad o importancia política que tiene este tipo de Acuerdos, ya sean estos explícitos o implícitos dentro de las relaciones bilaterales. Lo anterior, sin embargo ya ha sido observado por Iris Laredo quien ha manifestado que “[...] *la elección de los modelos, grados y dimensiones óptimas de integración para una realidad político-social determinada también implica una decisión política*” (1968:95) como la requerida por los gobiernos que pretenden asociarse a través de acuerdos comerciales regionales.

Como colofón puede sostenerse que el posible Acuerdo entre Panamá y el MERCOSUR si bien tiene tintes económico-comerciales, lo cierto es que deja ver otros intereses ocultos —y no tanto— que tienen ambas partes para celebrar el mismo, lo cual trasciende lo meramente económico para convertirse en un Acuerdo político-estratégico de proyección regional. De esta manera ambas partes pretenden proyectarse regional e internacionalmente necesitándose el uno al otro para alcanzar aquellos objetivos a largo plazo.

OBSERVACIONES: NO confundir conceptualmente integración, regionalismo, acuerdos comerciales.

VIII. Bibliografía

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI). *Comunicado de Prensa de la XV Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*. Montevideo: ALADI, 2009.

AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA, Oficina de Investigación y Análisis de Mercado, 2010. Disponible en -<http://www.pancanal.com/esp/op/transit-stats/tabla13.pdf> [consulta: 27 de marzo 2011].

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: Auto-descubrimiento y fallas de coordinación*. Washington: Departamento de Investigación y Economista Jefe, Documento de trabajo del BID # IDB-WP-172, enero 2011 BHAGWATI Jadish, “Regionalism and Multilateralism: An Overview”, en: De Melo, J. and Panagariya, A. (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, New York: Cambridge University Press, 1993.

CANAL DE PANAMÁ, *Jerarquización de Países por Flujo de Carga a través del Canal de Panamá Año Fiscal 2010, 2011*. Disponible en (Toneladas Largas) -<http://www.pancanal.com/esp/op/transit-stats/tabla13.pdf> - [consulta: 27 de marzo 2011].

CANAL DE PANAMÁ, *Mercaderías Transportadas en Rutas Comerciales Principales Atlántico a Pacífico, 2011*. Disponible en -<http://www.pancanal.com/esp/op/transit-stats/tabla10.pdf> - [consulta: 27 de marzo 2011].

CHANG W. y WINTERS L. A. *How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper: 2179; Forthcoming, American Economic Review, 1999.

COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *"Panamá evolución económica durante el 2008 y perspectivas para el 2009"*, México: Sede Subregional, 2009.

EL PANAMÁ AMÉRICA, *Obama ordena acelerar TLCs con Colombia y Panamá, 2011*. Disponible en: -http://www.padigital.com.pa/periodico/edicion-actual/hoy-interna.php?story_id=881599 - [Consulta: 30 de marzo de 2011].

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), *Panamá: Selected Issues Paper*, IMF Country Report No. 10/315, October 2010

INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA, *Proyección de la Población de Brasil*, Brasilia: Comunicación Social, 2010.

KRUGMAN Paul, "Is Bilateralism Bad?", EN: Helpman, E. y Razin, A. (eds.) *International Trade and Trade Policy*, Cambridge MA, MIT Press, 1991.

KRUGMAN, Paul, "Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes" EN: J. De Melo y A. Panariya (eds.), *New Dimension in Regional Integration*, 1993.

LAREDO Iris y BLACONA Susana, *"Modelos y esquemas de integración"*, EN: Trabajos del Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1994.

LAREDO Iris, *Integración regional y política internacional, Acción de los factores externos en todo proceso integrativo*, Santa Fe: Universidad del Litoral, 1968.

MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS DE PANAMA, *Documento Explicativo del Tratado de Promoción Comercial (TPC) entre Panamá y Estados Unidos de América*. Panamá: Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, 2006.

RADIO PANAMA, 2011, *"Panamá y el MERCOSUR podrían negociar acuerdo comercial"*, Disponible en -<http://www.radiopanama.com.pa/nota.aspx?id=1418425> - [Consulta: 10 de marzo 2011].

RAMIREZ, Lautaro M. "La geopolítica norteamericana hacia Latinoamérica en la gestión de Barack Obama. ¿Cambio o continuidad?", EN: *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, La Plata, Vol. I, N° 73, 2011, en prensa.

SECRETARIA DE POLÍTICA Y GESTION COMERCIAL ARGENTINA. Disponible en -<http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=65&btn=161> - [Consulta: 10 de marzo 2011].

SISTEMA DE INFORMACION INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR (SICE) Disponible en -http://www.sice.oas.org/TPD/MER_PAN/MER_PAN_e.asp - [Consulta: 30 de marzo de 2011].

UN Comtrade, 2010. Disponible en -<http://comtrade.un.org/> - [Consulta: 27 de marzo de 2011].

WONNACOTT P. y LUTZ M. "Is There a Case For Free Trade Areas?" EN: Jeffrey Schott (ed.) *Free Trade Areas and US. Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington D.C., Chapter 2, 1990.

WORLD BANK, *Trade Blocs. A Policy Research Report*. Washington D.C., 2000. ♦