



NACIONES UNIDAS



SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Distr.  
LIMITADA  
LC/MEX/L.946  
9 de diciembre de 2009  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

## PANAMÁ Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

---

Este documento fue elaborado por Jorge Mario Martínez y Martha Cordero, funcionarios de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

09-12-46

## Índice

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
ABSTRACT .....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
I. PANAMÁ Y LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA .....	5
A. PANAMÁ EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA .....	5
B. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA ECONÓMICA DE PANAMÁ: SU PARTICULARIDAD EN CENTROAMÉRICA .....	9
1. El perfil de la economía panameña en el contexto regional .....	9
2. El sector servicios en Panamá y el resto de Centroamérica.....	11
3. La inversión extranjera directa (IED) .....	13
C. LA MIGRACIÓN COMO MEDIO DE VINCULACIÓN DE PANAMÁ CON CENTROAMÉRICA .....	16
II. ISTMO CENTROAMERICANO: INTEGRACIÓN E INSERCIÓN INTERNACIONAL .....	20
A. INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA E INSERCIÓN INTERNACIONAL .....	20
Intercambio comercial entre el MCCA y Panamá .....	21
B. INFRAESTRUCTURAS REGIONALES: TRANSPORTE TERRESTRE, MARÍTIMO Y MERCADO ELÉCTRICO SUBREGIONAL .....	29
1. Transporte terrestre subregional .....	29
2. Transporte marítimo subregional.....	32
3. Mercado eléctrico subregional.....	34
C. INTERCAMBIO TURÍSTICO.....	34
III. PARTICULARIDAD DE LA RELACIÓN COSTA RICA-PANAMÁ.....	39
A. COMERCIO DEL MCCA Y PANAMÁ: APLICACIÓN DE UN MODELO DE GRAVEDAD.....	39
B. CONVERGENCIA ECONÓMICA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO .....	42
C. ACUERDOS Y ACERCAMIENTOS ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ .....	48

	<u>Página</u>
D. COMERCIO COSTA RICA Y PANAMÁ.....	51
E. RELACIONES INTERFRONTERIZAS: TRANSPORTE, MOVIMIENTO DE PERSONAS Y TURISMO.....	52
F. CUESTIONES MIGRATORIAS: ASPECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y DE GÉNERO.....	56
IV. CONCLUSIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	65
 <u>Anexos</u>	
I Acercamientos de Panamá al Sistema de Integración Centroamericana.....	71
II Modelo gravitacional: Mercado Común Centroamericano y Panamá.....	75
III Tratados y acuerdos entre Costa Rica y Panamá.....	81

## **RESUMEN**

En las últimas décadas se ha caminado hacia el acercamiento entre Panamá y el proceso de integración centroamericana. Este país participa en algunos organismos subregionales y ha establecido una unión comercial con Centroamérica mediante acuerdos de libre comercio bilaterales. Recientemente, como consecuencia del proceso de globalización, las posturas de los países centroamericanos y de Panamá se han acercado como no lo habían hecho antes. En este documento se analizan algunas áreas relevantes que podrían aproximar mayormente a Panamá con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) —migraciones, turismo y comercio, incluido el movimiento de mercancías—, así como algunos determinantes que han facilitado un vínculo más estrecho entre Panamá y Costa Rica.

## **ABSTRACT**

In the last decades, steps have been taken towards increasing rapprochements between Panama and the Central American integration process. Panama is part of some of the subregional institutions and its trade approach towards Central America is being done through bilateral free trade agreements. Recently, as consequence of the globalization process, Central American and Panamanian strategies have come closer as never before. This document analyzes relevant areas that might bring closer the CACM and Panama –tourism, migrations, trade including movements of goods— as well as some determinants that have facilitated a stronger link between Panama and Costa Rica.



## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha intentado avanzar en la incorporación de Panamá al Sistema Económico de Centroamérica, compuesto por los cinco países integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, por diversas razones económicas y políticas, este proceso se ha producido parcialmente, con avances, estancamientos, y en algunos períodos, distanciamientos. Aun cuando algunos de los pocos avances se han quedado en intentos declarativos y de carácter más bien político o coyuntural, recientemente se ha prosperado en materia comercial mediante acuerdos bilaterales de libre comercio.

Desde los años sesenta y setenta se ha reflexionado sobre las ventajas y los costos que tendría que asumir Panamá para adscribirse al proceso de integración económica de la subregión. Sin embargo, en aquellas décadas las características del proceso de integración centroamericana, así como las circunstancias nacionales de Panamá, no permitían una integración más significativa entre las partes.

En este documento se analiza la relación de Panamá con Centroamérica y especialmente con Costa Rica, con quien comparte frontera. La importancia de este análisis consiste en que los recientes cambios en el escenario internacional, como consecuencia del proceso de globalización, han llevado a los países centroamericanos y a Panamá a implementar estrategias con miras a lograr una inserción más dinámica en la economía internacional y obtener mayores beneficios de ésta. Lo anterior ha acercado las posturas de estos países, por lo que es conveniente valorar la oportunidad de mayores aproximaciones de Panamá al proceso de integración centroamericana.

En esta nueva etapa, los países centroamericanos han diseñado un nuevo esquema económico, en el que han convergido algunas políticas comerciales y estrategias internacionales, con el que han encontrado múltiples puntos de aproximación y de colaboración. La apertura comercial, el crecimiento del turismo, la liberación de flujos financieros, la atracción de inversión extranjera directa (IED) subregional e internacional y la negociación de tratados de libre comercio con socios extrarregionales, entre otros, aparecen como temas centrales en la agenda de los presidentes de Centroamérica.

Al mismo tiempo, desde el inicio de los años noventa los países del MCA se han esforzado por redefinir los alcances y la dinámica del proceso de integración, a fin de hacerlo compatible con sus estrategias nacionales. El proceso de integración ha ampliado su alcance original al incluir la inserción internacional como una de las dimensiones del proceso. Esto ha generado nuevos desafíos que demandan una mayor cooperación, coordinación y armonización en diversas actividades, con objeto de influir favorablemente sobre la competitividad a nivel nacional y subregional.

Por su parte, Panamá ha visto cómo sus posiciones económica y geográfica se han redimensionado desde que asumió la administración directa del Canal, favorecidas por una verdadera revolución del transporte a nivel internacional. Este país ha iniciado una agenda activa de inserción internacional estratégica, en la que sus fortalezas en materia de servicios y logística tienen un papel muy importante. De la misma manera, también forman parte de la nueva agenda panameña: captar IED, implementar un ambicioso plan de ciencia y tecnología, aumentar sus exportaciones y su turismo, desarrollarse como el centro financiero más importante de la subregión, así como tener una sensibilidad especial por el medio ambiente.

En este contexto, las relaciones comerciales de Panamá con el MCCA se han incrementado desde la década de los noventa. En términos comerciales, de 1994 a 2007, las exportaciones de bienes

panameños al MCCA han aumentado 305%, mientras que sus importaciones de bienes han crecido 344%. Este intercambio comercial genera un déficit para Panamá, pero no así el de servicios. Sin embargo, en esta relación destaca el mayor acercamiento entre Costa Rica y Panamá, responsables de más de 50% del intercambio comercial que se da entre el MCCA y Panamá.

El acercamiento entre Costa Rica y Panamá ha ido más allá de intercambios comerciales. Compartir una misma frontera y tener un desarrollo económico-social similar ha ayudado a articular mejor ambas economías y a profundizar más la integración económica y social entre ambos países. Estas dos naciones han desarrollado diversos proyectos fronterizos conjuntos, intensificado las relaciones comerciales y aduaneras, emprendido políticas de migraciones indígenas, turísticas, de seguridad, comerciales y laborales, entre otras actividades, que han afianzado su cooperación y creado beneficios y costos para ambos países. Si bien Panamá ha firmado también acuerdos más allá de lo comercial con otros países centroamericanos, la relación entre Costa Rica y Panamá es más estrecha.

En consecuencia, ha sido oportuno estudiar la relación entre ambos países y analizar las capacidades, debilidades y fortalezas de la incorporación de Panamá al proceso de integración centroamericana, partiendo de una profundización gradual y focalizada con Costa Rica.

La metodología de este trabajo se basa en revisar y examinar los avances de la integración centroamericana y de Panamá de manera general, aunque se enfatiza en cuatro áreas: el intercambio comercial, el turismo, el transporte y la migración. Estas áreas de énfasis se han seleccionado de acuerdo con la relevancia y avances que han mostrado tener las relaciones de Panamá con el resto de países del Istmo Centroamericano, así como por la importancia que los expertos entrevistados les han dado. Así, se revisó la intensidad de la integración de Panamá al sistema de integración centroamericana en esas cuatro áreas, con el objetivo de identificar las áreas en las que Panamá es más proactivo y los países con los que tiene mayor acercamiento y más posibilidades de intensificar su integración. Finalmente, se analiza la relación entre Panamá y Costa Rica, y se trata de localizar las áreas en las que se podría incrementar la relación y coadyuvar al desarrollo de la integración en general. En este estudio se aplica un modelo de gravedad para analizar el comercio del Istmo Centroamericano y estudiar su potencial de crecimiento si Panamá participara en mayor medida. Se realiza también un análisis de convergencia, similar al utilizado en el seno de la Unión Europea, a fin de identificar las principales tendencias estructurales en el Istmo Centroamericano.

Este trabajo se conforma de la siguiente manera: en el capítulo I se analiza el proceso de integración centroamericana, incluida la participación de Panamá en este proceso. Además, en este capítulo se analiza la estructura económica del Istmo Centroamericano y las principales características sociales panameñas. En el capítulo II se estudia el proceso de integración subregional y su relación con la inserción internacional que los países del Istmo Centroamericano llevan a cabo. En este capítulo se presenta un panorama de las relaciones existentes entre Panamá y los miembros del MCCA, y se enfatiza en la relación en temas comerciales, turismo, transporte y migración. El objetivo de este capítulo es identificar las áreas de mayor potencialidad para la integración MCCA-Panamá, sus obstáculos y perspectivas, así como los países con los que se encuentran mayores sinergias. En el tercer y último capítulo, “Particularidad de la relación Costa Rica-Panamá”, se hace énfasis en las relaciones que ambos países tienen en las cuatro áreas antes señaladas, no sólo *de iure*, sino también *de facto*, y se trata de medir la intensidad de integración entre ambas partes y de buscar políticas que pudieran coadyuvar a una mayor integración entre Costa Rica y Panamá. En este capítulo se incluye un modelo de gravedad con el que se analizan los determinantes del comercio de Panamá con el resto de países del Istmo Centroamericano y se realiza un estudio de convergencia económica, que resulta un elemento muy importante que facilita o entorpece la profundidad de la integración.

## I. PANAMÁ Y LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

En este capítulo se revisa el proceso de integración centroamericana con la participación de Panamá. Además, se analiza la estructura económica de Panamá, sobre todo la de su sector de servicios y el dinamismo de la IED, con respecto a su relación con el resto de países de Centroamérica. Por último, se estudia el vínculo de Panamá con el resto de los países mediante las migraciones en la subregión, con miras a abordar este tema relevante desde una óptica de la integración.

### A. PANAMÁ EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

La integración del Istmo Centroamericano se liga estrechamente con la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Desde su creación en 1951, el CCE surge como un órgano de consulta para promover la integración de las economías centroamericanas, y ha trabajado con los países centroamericanos en el análisis y diseño de opciones para la instauración de un proceso de integración subregional.

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). Panamá se abstuvo de firmar estos tratados y dio lugar a un largo proceso de acercamientos y distanciamientos que subsisten aún a mediados de 2009.

Panamá siguió la evolución del MCCA, participó activamente en distintos foros<sup>1</sup> y, en ocasión de una Reunión Presidencial en 1963, suscribió una declaración en la que se comprometía a iniciar negociaciones para discutir un plan para su incorporación al MCCA. Desde entonces, cada gobierno ha llevado a cabo distintos estudios sobre la viabilidad y beneficios de integrar a Panamá al MCCA.

En un primer estudio realizado por la CEPAL en 1963 se recomendó que Panamá se integrara parcialmente al MCCA, es decir, que dejara una lista de excepciones mayor con relación a la lista de productos que se liberalizarían y que acordara un período más largo de desgravación que el resto de los miembros. En otro estudio (Universidad de Princeton, 1965) se concluía que la incorporación de Panamá al MCCA era necesaria debido a su dependencia del Canal y al reducido tamaño de su mercado interno. Se indicaba que su adhesión crearía las condiciones necesarias para el desarrollo de la industria panameña, facilitaría su diversificación y disminuiría así la dependencia del Canal. En un tercer estudio, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (Tamames, 1966) estimaban que Panamá se beneficiaría mediante el aumento de la competencia en suelo panameño y la aceleración de su industrialización. Al igual que la CEPAL en 1963, se recomendaba una integración gradual, proteger algunas actividades y mantener el nivel de ingresos fiscales. Finalmente, en 1980, el mismo Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá llevó a cabo un “Análisis de los Aspectos Globales de la Economía Nacional”, en el que se recomendaron convenios bilaterales de comercio y mecanismos de cooperación para Panamá (BID-INTAL, 1982).

---

<sup>1</sup> El primer acercamiento oficial de Panamá al MCCA ocurrió en 1959 durante la Sexta Reunión del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano. El gobierno panameño manifestó entonces su interés de participar más activamente en el programa de integración económica centroamericana. A partir de esa reunión, Panamá solicitó ser incluido en las actividades del CCE, lo cual se aceptó mediante la Resolución N° 80 de dicho comité (Araúz, 1994).

Al margen de Panamá, el proceso de integración centroamericana avanzó velozmente. En la primera etapa, entre 1958 y 1980, el comercio intrarregional se expandió aceleradamente y se sentaron las bases para una estructura económica e institucional centroamericana, que cada vez divergía más de la panameña. Los objetivos plasmados en los tratados centroamericanos de 1958 y 1960 buscaban dinamizar las actividades agrícolas e impulsar la industrialización subregional. Se promovió también un sistema de transporte que permitiera conformar un mercado común<sup>2</sup> y establecer un arancel externo común (AEC), mediante la integración de políticas homogéneas. Los objetivos establecidos buscaban respuestas al reducido tamaño de las economías centroamericanas y a su escaso nivel de diversificación productiva.

En esta primera etapa, los países centroamericanos implementaron tantos instrumentos de política comercial para llegar a una unión aduanera<sup>3</sup>, como políticas de industrialización para fortalecer la diversificación productiva. En términos de política comercial, además de adoptar un arancel centroamericano común, se convino crear una zona de libre comercio, liberalizando los productos originarios de Centroamérica, salvo algunos incluidos en los regímenes especiales.

En materia de política industrial, el MCCA llevó a cabo distintos programas como el Convenio sobre el régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, con la intención de establecer nuevas industrias, así como el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

Además, se desarrolló un entramado institucional para apoyar el proceso de integración. Esta institucionalidad subregional incluye el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Consejo Económico Centroamericano, que operan desde 1960.

En la primera década de funcionamiento del proceso, los resultados de la aplicación de las políticas de integración en el MCCA se reflejaron en el aumento del comercio intrarregional, que de 1960 a 1970 pasó de 31 millones de dólares a 270 millones de dólares, lo que significó una tasa de crecimiento acumulativa anual superior a 20%. Pasados estos primeros años, el valor del comercio intracentroamericano se siguió elevando hasta alcanzar un máximo de 1.135 millones de dólares en 1981. Debido a su ausencia en los mecanismos económicos de la integración centroamericana, Panamá no disfrutó del dinamismo del comercio al interior del MCCA (véase el gráfico 1).

Como el avance del MCCA acrecentó la asimetría entre la base industrial y agrícola de Panamá con la del resto de los países de la región, dicho país siguió considerando con cautela su adhesión al proceso de integración. Sin embargo, se avanzó a nivel bilateral, y se destacó la firma de dos Tratados de Intercambio Preferencial y Libre Comercio entre Panamá y Costa Rica, y Panamá y Nicaragua, en 1961, como respuesta al mayor intercambio comercial panameño con esos dos países.

En los años setenta, el gobierno panameño inició esfuerzos por diversificar el comercio y fomentar las exportaciones de las empresas nacionales. En consecuencia, se fortalecieron las relaciones comerciales con todos los países centroamericanos, por lo que en 1970 se inició la firma de Tratados de

---

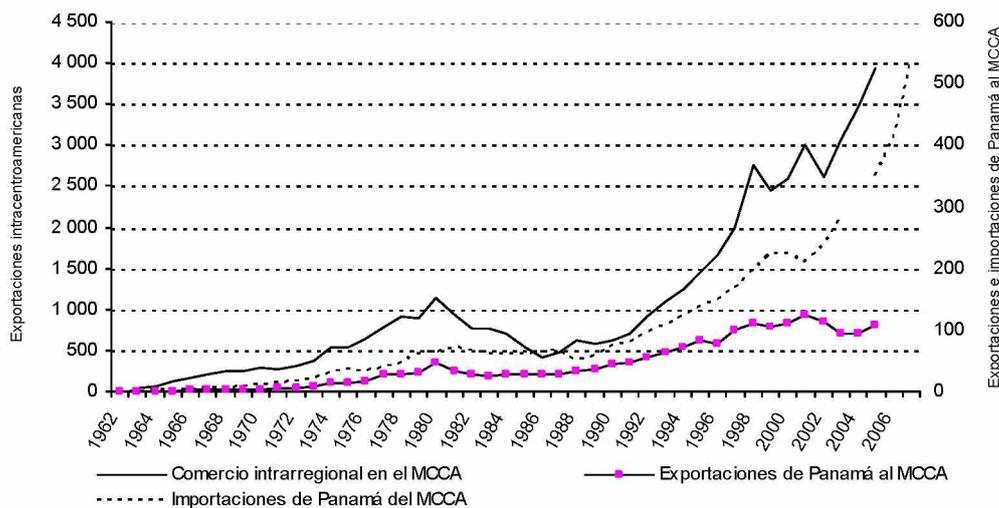
<sup>2</sup> Frente a la unión aduanera, el mercado común es un nivel superior de integración en el que circulan libremente los factores de producción (personas, servicios y capitales), así como unifica o armoniza las políticas nacionales tendientes a facilitar estos movimientos.

<sup>3</sup> La unión aduanera es un área en la que, además de existir el libre comercio entre los miembros, se establecen reglas comunes para regular el comercio con terceros (aranceles y cuotas).

Libre Comercio e Intercambio Preferencial con todas sus contrapartes centroamericanas<sup>4</sup>. Las modalidades negociadas fueron de libre comercio irrestricto, controles de cuotas comerciales de importación y exportación y tarifas preferenciales. Sin embargo, estos acuerdos sólo liberaron un número restringido de productos: 218 productos para Guatemala, 179 para El Salvador, 67 para Honduras, 190 y 371 para Nicaragua y Costa Rica, respectivamente (BID-INTAL, 1982).

A pesar de este pequeño número de productos, los efectos de los tratados bilaterales de libre comercio fueron positivos, ya que se logró un sustancial aumento del comercio de Panamá con el resto de los países. Las exportaciones panameñas al MCCA se incrementaron de 2,8% en 1970, hasta superar 10% en 1979. En 1970 Panamá compraba de Centroamérica 0,8% del total de sus importaciones, mientras que en 1979 habían alcanzado 4,4% (BID-INTAL, 1982). A finales de esa década los tratados de libre comercio regulaban 67% de las exportaciones panameñas a los países centroamericanos y 70% de sus importaciones.

**GRÁFICO 1**  
**MCCA: EXPORTACIONES INTRAREGIONALES Y EXPORTACIONES E IMPORTACIONES A PANAMÁ, 1963-2007**  
(En millones de dólares)



Fuente: COMTRADE.

Con el inicio de la década de los noventa y ante la terminación de los conflictos bélicos en la subregión, se arrancó una nueva etapa del proceso de integración centroamericana<sup>5</sup>. En esta nueva etapa se busca una integración más allá de lo comercial, abierta a nuevos miembros y basada en principios del

<sup>4</sup> En 1970 se firmó un tratado con El Salvador, en 1973 con Costa Rica, Honduras y Nicaragua, y en 1974 con Guatemala.

<sup>5</sup> En junio de 1990 se aprobó el Plan de Acción Económico en Centroamérica (PAECA), que contemplaba la creación de un nuevo marco jurídico, una nueva estructura arancelaria y el análisis de su política exterior conjunta, entre otras acciones. En 1991 los cinco países de Centroamérica y Panamá suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa, que establece el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como el marco institucional de la región, cuyo objetivo es la integración centroamericana no sólo comercial, sino social y política, al abarcar temas de salud, erradicación de la pobreza, consolidación de la democracia, entre otros. Belice se adhirió al SICA como Estado Miembro en 2000, y la República Dominicana lo hizo como Estado Asociado en 2003.

regionalismo abierto (CEPAL, 1994). Esto ha significado que los miembros no estén comprometidos a firmar todos los acuerdos negociados, y cada país miembro tiene la flexibilidad de profundizar compromisos en áreas identificadas como prioritarias en su política de desarrollo nacional. Al proveer un marco más flexible, esto ha ayudado a estrechar la relación de Panamá con el resto de países del MCCA.

En el marco de la reestructuración de la integración centroamericana de los noventa, Panamá retomó sus acercamientos y expresó su interés de participar en las cumbres, vincularse a las instituciones de la integración e iniciar nuevas consultas internas para determinar las posibilidades de la relación económica con Centroamérica. En 1991 Panamá suscribió el Protocolo de Tegucigalpa, se incorporó activamente al SICA, e inició estudios técnicos para su adhesión gradual en distintas áreas como transporte, el PARLACEN, adhesiones a los TLC negociados entre los países centroamericanos, entre otros.

A partir de 1992 Panamá ha suscrito diferentes acuerdos y declaraciones en el marco del SICA en los temas de salud, transporte marítimo y cabotaje, educación, interconexión eléctrica, políticas de desarrollo sostenible, turismo, pobreza, entre otros. Sin embargo, se ha abstenido para temas sensibles relacionados con asuntos comerciales, como el transporte terrestre, aéreo, aduanas, y otros (véase el anexo I).

Lo anterior sugiere que, al inicio del siglo XXI, Panamá ha llevado una estrategia de mayor acercamiento a Centroamérica, pero aún consiste en una integración parcial y *ad hoc*, al seguir la vía de la firma de tratados de comercio bilaterales e integrarse en aquellas áreas de mayor interés, como el transporte marítimo, la salud, el turismo e incluso al BCIE, al que se incorporó en 2006 como socio extrarregional no fundador. Sin embargo, ha evitado las actividades que tienen mayor relación con la integración económica propiamente dicha.

La nueva etapa de integración iniciada en la década de los noventa ha facilitado la dinámica de las relaciones comerciales de los países centroamericanos con socios extrarregionales, e incluso que la subregión iniciara un proceso de apertura unilateral paralelo a negociaciones comerciales con socios estratégicos. Esto ha acercado la estructura arancelaria centroamericana con la de Panamá, ayudada en gran parte por la adhesión de cada país a la Organización Mundial de Comercio (OMC), y ha facilitado que los procesos de inserción internacional de los miembros del MCCA y el de Panamá se acerquen como nunca antes lo habían hecho. Este último proceso estrechó más la postura panameña con la de los países del MCCA en materias como promoción y diversificación de exportaciones y atracción de IED turística.

A partir de la libertad de los gobiernos a adherirse a aquellos instrumentos e iniciativas que no interfieran con sus políticas nacionales, la velocidad y profundidad de la integración han sido diferentes entre los países miembros, creando así un proceso de integración a varias velocidades.

Dicha diferencia se ha observado en la tendencia a la subagrupación al interior del MCCA. De esta forma, Costa Rica, por ejemplo, a pesar de pertenecer al MCCA y al SICA, al igual que Panamá, se ha mostrado más cauto en la integración que sus socios. Los países con tendencias más integracionistas, como El Salvador, Guatemala y Honduras, han celebrado acuerdos con el fin de acelerar dicha integración, y en 1992 conformaron el “Triángulo Norte”, al que se unió Nicaragua un año después, para formar el “Grupo de los Cuatro”, CA-4 o G-4<sup>6</sup>. Más recientemente, en enero de 2009, El Salvador y Guatemala aceleraron su proceso de integración al firmar el convenio marco de la Unión Aduanera entre ambos países, facilitando así el movimiento de mercancías y abriendo la libre circulación de personas entre sus fronteras. Como se verá más adelante, la integración más intensa entre algunos países está ligada

---

<sup>6</sup> Honduras se vio obligado a limitar sus compromisos con este grupo a partir de los retrocesos causados por el huracán Mitch, en 1998.

a sus convergencias económicas y sociales, lo que abre posibilidades para un mayor acercamiento entre Costa Rica y Panamá y, por esta vía, de Panamá con el resto de Centroamérica.

## **B. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA ECONÓMICA DE PANAMÁ: SU PARTICULARIDAD EN CENTROAMÉRICA**

### **1. El perfil de la economía panameña en el contexto regional**

La economía de Panamá ha girado en torno al Canal de Panamá desde sus inicios como nación independiente en 1903. Alrededor del Canal se desarrollaron más tarde los servicios de transporte y más recientemente las zonas francas y los servicios financieros y turísticos.

Si bien en la segunda parte del siglo XX se implementó una política de sustitución de importaciones, que implicó el desarrollo de políticas industriales y proteccionistas, la economía panameña se mantuvo más abierta que la de los países del MCCA, pero con presencia de picos arancelarios para la protección de algunos sectores sensibles. La crisis de los años ochenta, además de la fuerte vinculación a la economía internacional, los mayores costos de producción, la dolarización de su economía y la importancia de los servicios ligados al Canal, entre otros factores complejos, no favorecieron el desarrollo industrial, aunque sí el desarrollo de una economía de servicios fuertemente vinculada a la economía internacional.

Desde los años cincuenta, la estructura de la economía panameña daba muestras de distinguirse de las economías de los países centroamericanos. En esos años, los sectores agrícola e industrial tenían un peso relativo menor que en el resto de los países centroamericanos, y el sector servicios ya destacaba en la subregión (véase el cuadro 1). A inicios de este último siglo, el sector servicios representaba más de 80% del PIB de Panamá, mientras que los sectores agrícola e industrial habían disminuido hasta alcanzar 7% y 12%, respectivamente, con relación al PIB. Evolución disímil a la observada en las economías centroamericanas, en las que si bien hay una disminución del sector agrícola —salvo Nicaragua—, el sector industrial se ha fortalecido, como se observa en el cuadro 1.

En términos esquemáticos se puede dividir en dos a la economía panameña: por una parte, su economía internacional, que abarca el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, las zonas libres de exportación, los servicios de logística y el Centro Bancario Internacional (CBI) y, por otra parte, su economía interna, conformada por los servicios básicos del Estado, los sectores agrícola, pesquero, industrial y de la construcción (de la Ossa, 1994). La economía internacional es la más importante y contribuye con más de 80% del PIB, mientras que la economía interna, en menos de 20%, aun cuando en los últimos años se ha acelerado la actividad del sector de la construcción, apoyada por una expansión del crédito interno.

La vinculación de Panamá a la economía internacional se fortaleció a inicios de los años noventa, cuando al igual que en los países centroamericanos, se impulsó una Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, cuyos ejes estaban encaminados a aumentar la competencia de empresas en un libre mercado; una economía orientada hacia las exportaciones; el fomento a actividades en las que pudiera desarrollarse eficiencia y competitividad, y la producción basada en entidades del sector privado (FEDEPRICAP, 1991). En esos años se trató de fortalecer la atracción de empresas maquiladoras y de incentivar las actividades de exportación de bienes mediante la aplicación de programas especiales para la importación de insumos libres de aranceles. Sin embargo, el desarrollo de las zonas francas no alcanzó el

nivel de inversiones y empleos como ocurrió en el resto de los países centroamericanos, en parte debido a la dolarización de su economía, lo que se traducía en costos altos no competitivos para el desarrollo de la industria maquiladora.

**CUADRO 1**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PIB POR**  
**SECTOR, 1950-2008**

Sector	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2008 <sup>a</sup>
Costa Rica							
Agricultura	31,8	25,9	25,0	17,8	19,4	11,7	9,4
Industria <sup>b</sup>	14,6	16,3	19,9	24,8	22,6	26,7	26,8
Servicios	53,6	57,8	55,1	57,4	58,0	55,9	58,4
El Salvador							
Agricultura	41,0	35,7	30,6	38,0	34,8	12,4	13,1
Industria <sup>b</sup>	16,4	17,3	20,8	20,8	20,2	28,3	26,3
Servicios	42,7	47,0	48,6	41,2	45,0	55,8	54,5
Guatemala							
Agricultura	35,3	32,6	30,1	27,1	28,3	20,3	13,8
Industria <sup>b</sup>	14,9	14,5	16,9	23,0	19,3	14,3	23,5
Servicios	49,8	52,9	53,0	49,9	52,5	65,4	63
Honduras							
Agricultura	38,9	30,9	32,4	21,4	22,3	18,7	13,1
Industria <sup>b</sup>	16,6	18,8	20,8	24,0	24,2	25,7	25,4
Servicios	44,4	50,3	46,7	54,5	53,5	54,2	64
Nicaragua							
Agricultura	36,4	28,9	27,5	23,2	24,8	36,0	19,4
Industria <sup>b</sup>	13,1	15,7	23,0	29,3	25,8	21,7	24,1
Servicios	50,5	55,4	49,5	47,5	49,4	42,4	51
Panamá							
Agricultura	22,7	18,2	14,4	9,9	8,9	6,9	6,0
Industria <sup>b</sup>	11,4	15,9	19,7	17,3	9,9	12,3	13,6
Servicios	65,9	65,9	65,8	74,8	80,9	81,4	75,8

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Incluye explotación de minas y canteras y construcción.

Actualmente, la industria de Panamá se caracteriza por procesar bienes agrícolas como el azúcar, el café, la leche y los tomates. Su reducido sector manufacturero se concentra en elaborar ropa, artículos para el hogar, productos químicos y de papel y materiales para la construcción, producidos básicamente para el mercado local (EIU, 2008). En 2007 el total de la industria manufacturera contribuyó con 6,6% del

PIB, los productos alimenticios, bebidas y tabaco constituyen más de 50% del producto industrial, y la industria textil ha seguido su caída observada desde 1990, con lo cual su contribución al producto industrial fue de apenas 2,6% en 2007, en contraste con su desempeño en 1996, cuando alcanzó los dos dígitos (CEPAL 2008a y CEPAL, 2009c). Los altos costos de la mano de obra panameña han contribuido a esta contracción, ya que reducen su atracción para la maquila.

En 2007 el sector agrícola contribuyó sólo con 6,2% del PIB, pero utilizó a una cuarta parte de la fuerza laboral (19% de la población ocupada total), lo que da cuenta de su baja productividad. El sector exportador produce bienes tradicionales como las bananas y el café, mientras que un sector más dinámico produce bienes no tradicionales como el melón, la sandía, la piña y el ganado. También hay un sector que produce granos básicos en tierras marginales para la subsistencia (EIU, 2008). En términos de productividad de la tierra<sup>7</sup>, la de Panamá fue de 470 dólares por mil hectáreas (en 2007), superior a la de Nicaragua y Honduras (166 y 378 dólares, respectivamente), cuyo sector agrícola es mayor que el panameño. Sesenta por ciento de la producción agrícola panameña es para el consumo interno<sup>8</sup> (CEPAL, 2008d).

Dentro del sector de servicios, en 2007 la Autoridad del Canal de Panamá y los servicios de transportes generaron 14% del PIB, los servicios financieros, 8,3%, la Zona Libre de Colón, 7,4% y el turismo, 12%. Dicho sector se beneficia en gran parte del desempeño de las economías vecinas, en especial de los principales productores de petróleo como Colombia, Ecuador y Venezuela, que generan 63% del total del empleo (EIU, 2008).

## **2. El sector servicios en Panamá y el resto de Centroamérica**

Una característica muy estudiada de la economía centroamericana actual es la creciente importancia del sector servicios, con un crecimiento más acelerado que el del sector de bienes y su importante papel para el funcionamiento de diversas cadenas mundiales de producción. El crecimiento de las inversiones sugiere que este sector es muy dinámico y que ha contribuido cada vez más al crecimiento de Centroamérica. El transporte, el sector financiero, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, los centros de llamadas y negocios, los servicios profesionales, el turismo y el comercio, destacan como una parte neurálgica del nuevo modelo de crecimiento de la subregión.

Sin embargo, en el Istmo Centroamericano existen diversos niveles de desarrollo del sector servicios, que reflejan varios esquemas de especialización económica. Costa Rica, por ejemplo, ha logrado convertirse en sede de importantes empresas proveedoras de servicios empresariales y profesionales globales (CEPAL, 2008a), mientras que Panamá es un exitoso exportador de servicios financieros, de logística, además de ser un centro comercial muy importante para Centroamérica y el Caribe.

El Sistema Financiero de Panamá se dinamizó a partir de la promulgación de la primera Ley Bancaria en 1970, que permitía la realización de operaciones bancarias bajo una estricta confidencialidad y con regulaciones financieras muy flexibles. Esta Ley fue concebida para atraer la presencia física de nuevos y prestigiosos bancos internacionales de todas partes del mundo (Superintendencia de Bancos de Panamá, 2009). En 2008, 86 bancos componían este sistema: dos oficiales, 39 bancos extranjeros y

---

<sup>7</sup> Calculado con base en el PIB agropecuario dividido entre la superficie agrícola, pastos y praderas, en dólares de 2000.

<sup>8</sup> Principalmente arroz, maíz, frijol y sorgo.

nacionales autorizados para efectuar indistintamente transacciones bancarias con Panamá y el exterior, 34 bancos extranjeros y nacionales autorizados para efectuar exclusivamente transacciones bancarias con el exterior, desde oficinas establecidas en Panamá y 11 bancos extranjeros autorizados para establecer exclusivamente oficinas de representación en Panamá (CEPAL, 2008b). En ese año, el Centro Bancario Internacional (CBI) alcanzó la suma de 76.250 millones de dólares en activos consolidados, equivalente a poco más del triple del PIB de ese país.

Al igual que otros bancos internacionales, algunos bancos regionales centroamericanos han tenido gran interés por instalarse en el CBI. El presidente de la Asociación Bancaria de Panamá (ABP), Jorge Vallarino, estimó que el CBI concentra 51% de los activos bancarios de Centroamérica y República Dominicana (La Nación, 2006). Actualmente, Panamá aspira a mejorar las condiciones de acceso, para permitir, entre otros, el aumento del número de licencias financieras extranjeras y niveles garantizados de participación extranjera en el capital de empresas filiales o subsidiarias de bancos, compañías de seguros, otras entidades y servicios financieros (OMC, 2007a).

A pesar del interés de los países centroamericanos en expandir su sector financiero, en los últimos años, dicho sector se caracterizó por una escasa profundidad, bajos niveles de bancarización, poca presencia de bancos internacionales y baja sofisticación (CEPAL, 2009b). En contraste, favorecido por la dolarización, Panamá ha impulsado su sector financiero, tanto el bancario como el de seguros, como componente central de su estrategia económica de desarrollo. Por ejemplo, el Grupo Mundial de Panamá, al adquirir ocho instituciones en Centroamérica, además de su reciente autorización para operar en Costa Rica —primera compañía extranjera autorizada para competir en el mercado de seguros de este país—, ha logrado colocarse como una de las principales compañías aseguradoras del Istmo Centroamericano. Igualmente, bancos panameños como Banistmo —ahora HSBC—, tienen presencia en toda la subregión, o el Banco General, con representación en todos los países, salvo Honduras.

Panamá también desempeña un papel prominente en los sectores de servicios de transporte y logística, tráfico marítimo y comercio. De acuerdo con el índice de conectividad de 2008 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), de una lista encabezada por China, Hong Kong y Singapur, Panamá se ubica en el lugar 28 de los 30 países mejor conectados del mundo<sup>9</sup>, y en América Latina, únicamente superado por México (26) y Brasil (27).

En cuanto a su contribución al PIB, el Canal de Panamá es la actividad más importante de ese país, y de ella dependen muchos de los demás servicios marítimos y terrestres. En 2007 los servicios de uso del Canal aportaron 8.9% del PIB, pero este aporte es mucho mayor si se considera que muchos de los servicios que Panamá ofrece, como logística y transporte, están ligados al Canal. Además, el proyecto de ampliación del canal, que empezó en 2007 y que durará hasta 2014, con un costo de cerca de 5.200 millones de dólares (30% del PIB de Panamá), tiene efectos dinamizadores en la economía de ese país (OMC, 2007b).

Los servicios portuarios se encuentran estrechamente relacionados con los del Canal, pues aprovechan la afluencia de barcos de carga y pasajeros para brindar diversos servicios conexos como logística y mantenimiento, entre otros. En los últimos años, estos servicios son los de mayor dinamismo en Panamá, con crecimientos superiores a 30%. Además, Panamá ofrece el servicio de registro abierto de

---

<sup>9</sup> Se toma en cuenta el número de naves, la capacidad de carga en TEU (contenedores de 20 pies de largo), el número de compañías navieras, el de servicios y el tamaño de los buques que prestan los servicios.

naves<sup>10</sup>, de transbordo de contenedores, y el abanderamiento de buques se ha convertido en una de las principales partidas de exportación del país. En 2008, Panamá registró 21,8% de la flota total mundial, al sumar 8.159 naves (Autoridad Marítima de Panamá, 2008). Los demás países del Istmo Centroamericano necesitan modernizar la infraestructura portuaria y la normativa sobre el uso y concesión de puertos, así como las regulaciones de transporte marítimo, sobre todo el cabotaje. En este sentido, un plan subregional de transporte y movimiento de mercancías, en el que participe Panamá, podría ser de gran beneficio para toda la subregión.

Otra actividad conexas al Canal es el ferrocarril trasatlántico que brinda transporte de carga y es un servicio complementario al sistema logístico de carga panameño. Dicho ferrocarril está a cargo de la empresa ferroviaria *Panama Canal Railway Company*, que desde su privatización en 1998 ha ampliado su capacidad y ha llegado a manejar más de 500.000 operaciones de contenedores cada año.

Los servicios de comercio en Panamá destacan por el dinamismo de la Zona Libre de Colón, que brinda servicios de importación, almacenamiento y reexportación al Istmo Centroamericano, gran parte del Caribe y a algunos países de América del Sur. Ésta es una de las razones por las que la mayor parte de los viajes de los turistas a Panamá son de negocios, dato que muestra lo relacionados que están los servicios en este país.

El turismo es otro de los servicios con gran crecimiento en Panamá, con una tasa promedio superior a 12% entre 2004 y 2006. Si bien en números absolutos, el número de visitantes es menor que en el resto de países del Istmo Centroamericano, su dinamismo indica que avanza aceleradamente.

Además de la relevancia del transporte marítimo y de los servicios relacionados con éste, es necesario destacar que el transporte aéreo también es muy dinámico. En la Ciudad de Panamá, el Aeropuerto de Tocumen se ha desarrollado como punto de enlace entre varios puntos de América Latina, y se ha colocado como uno de los *hubs* de tránsito continental de América al ser la sede de la aerolínea COPA (Autoridad de Turismo de Panamá, 2008) y el aeropuerto con mayor número de pasajeros en el Istmo Centroamericano.

### 3. La inversión extranjera directa (IED)

En el Istmo Centroamericano, la IED ha aumentado considerablemente en los últimos 15 años, de la mano del modelo de inserción internacional y regionalismo abierto. Este modelo atrajo tanto inversión extrarregional, enfocada a las exportaciones y servicios locales —muchos de estos últimos ingresaron con el proceso de privatizaciones y aperturas de los mercados locales—, como inversión intrarregional.

Con miras a fomentar la IED, todos los países del Istmo Centroamericano han tomado medidas para su promoción y facilitación. Por su parte, Panamá ha desarrollado un conjunto de disposiciones jurídicas que incluyen una Ley Marco de Inversión (Ley N° 54 de julio de 1998), y la suscripción de acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, acuerdos internacionales de solución de controversias en materia de inversión y modernización de leyes relacionadas con la privatización y con

---

<sup>10</sup> Establecida desde 1995 y usualmente llamada “bandera de conveniencia”, consiste en registrar como naves panameñas a naves extranjeras, ya sea provisional o permanentemente. Estas naves deben pagar cada año al gobierno panameño los honorarios de registro y los impuestos respectivos.

las telecomunicaciones, entre otras<sup>11</sup>. Además, Panamá ha desarrollado leyes específicas para promover servicios en algunas áreas concretas de interés, como la actividad turística, la creación de zonas procesadoras para la exportación (Zonas Francas y de Libre Empresa), invertir en la actividad comercial e industrial en la Zona Libre de Colón (ZLC), la reforestación, el arrendamiento financiero de bienes muebles, entre otras.

Al igual que Panamá, el resto de los países del Istmo Centroamericano han creado regímenes especiales para atraer inversiones, especialmente aquéllas relacionadas con las exportaciones (regímenes impositivos especiales, para reexportación, servicios públicos, entre otros), y muchos tienen regímenes especiales para fomentar inversiones en sectores como el turismo, la reforestación, la industria, entre otros. Además, los países centroamericanos también han firmado acuerdos internacionales recíprocos sobre IED para así proteger mejor los activos de los inversionistas y transparentar sus relaciones con las autoridades locales.

Por otra parte, todos los países centroamericanos cuentan con una institucionalidad para promover la IED. Algunos han desarrollado organizaciones, cuya principal función es fomentar la inversión extranjera —Costa Rica, El Salvador y Guatemala—, mientras que en el resto esta tarea se comparte principalmente con la de promoción de exportaciones. Entre las actividades que realizan estas organizaciones se destacan: asesorar a inversionistas extranjeros, promover el país en el exterior, desarrollar programas de visitas en el país, proporcionar información y facilitar los trámites para la instalación de empresas, entre otros. Al igual que Panamá, algunos países tienen leyes para fomentar inversiones en sectores específicos, por ejemplo, Costa Rica en el sector turismo.

A nivel subregional, los países centroamericanos firmaron un tratado sobre inversiones y comercio de servicios, para así ofrecer reglas seguras, estabilidad y un sistema conveniente de resolución de controversias. Además, en cada acuerdo comercial se incluye un capítulo sobre inversiones, aunque es importante notar que el capítulo sobre este tema en el DR-CAFTA equivale a un acuerdo multilateral sobre inversiones en toda la subregión, aunque con obligaciones no idénticas. Dado que Panamá no forma parte del DR-CAFTA, estas relaciones se rigen por los acuerdos bilaterales existentes.

Si bien en todos los países del Istmo Centroamericano la IED ha crecido considerablemente, y a partir de 2000, Honduras ha sido un importante receptor, Costa Rica y Panamá encabezan la lista (véase el gráfico 2). Más aún, Costa Rica y Panamá se colocan entre los grandes receptores de IED en Latinoamérica, por debajo de países como Brasil, México, Chile y Argentina. Por otra parte, la IED de El Salvador experimentó una fuerte contracción (48%) de 2007 a 2008, Honduras mantuvo sus niveles de inversión, mientras que en Guatemala y Nicaragua se incrementó 8,8% y 64%, respectivamente (CEPAL, 2009d).

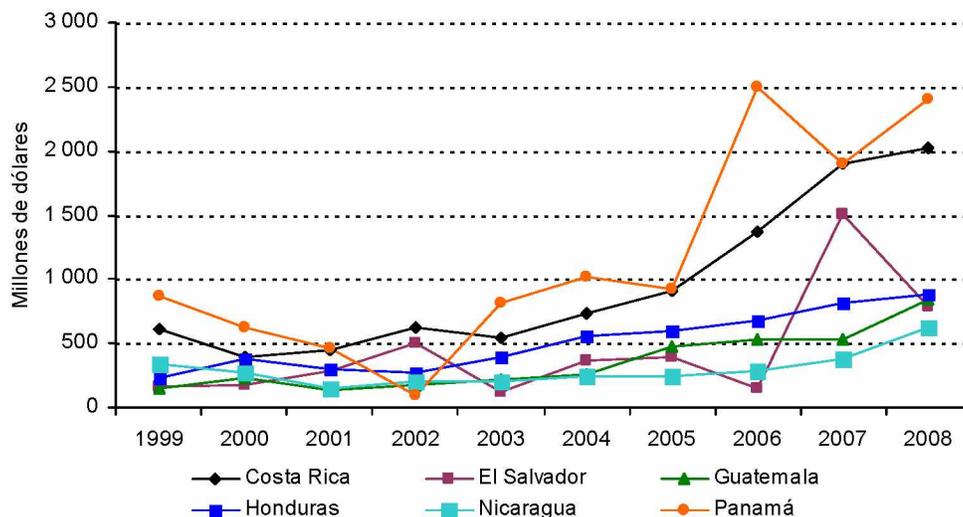
En Panamá destaca la IED efectuada por las empresas usuarias de la ZLC, por otras del sector del transporte y almacenamiento y por las prestadoras del servicio de centros de llamadas para uso comercial (*call centers*). Asimismo, cabe hacer notar el creciente flujo de IED al sector bancario al otorgar nuevas licencias y permitir la adquisición de bancos nacionales por grupos extranjeros (por ejemplo, la compra del Banistmo por el HSBC por 770 millones de dólares en 2006). Cabe mencionar también la significativa

---

<sup>11</sup> Panamá ha suscrito tratados bilaterales de inversión con 16 países: Argentina, Canadá, Chile, China, República Checa, República Dominicana, Francia, Corea, México, Países Bajos, España, Suiza, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay.

participación extranjera en los nuevos proyectos inmobiliarios a partir de 2005 (OMC, 2007a) y la expansión del Canal de Panamá.

**GRÁFICO 2**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1990-2007**  
*(En millones de dólares)*



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2009d).

Es importante destacar que la IED intrarregional es cada vez más relevante. Los principales países de la región, inversores en El Salvador, han sido Costa Rica, Guatemala y recientemente Panamá. De igual manera, El Salvador ha hecho importantes inversiones en Costa Rica relacionadas con la construcción de centros comerciales y hoteles principalmente, y Panamá ha iniciado recientemente inversiones en ese país en el sector bancario y de seguros. En Honduras se registró también una fuerte inversión salvadoreña en el área comercial y hotelera. Empresas nicaragüenses han realizado importantes inversiones en el sector financiero salvadoreño, relacionadas con la presencia regional de grupos financieros nicaragüenses que se extendieron a raíz de los problemas internos en el período de la revolución sandinista (Segovia, 2005). Panamá ha recibido inversiones de El Salvador, sobre todo en el área comercial, además de las costarricenses, tanto en el sector inmobiliario y construcción como en el agroalimentario.

Aun cuando no se cuenta con información detallada de las inversiones costarricenses en Panamá, se ha publicado información en diversos medios sobre la creciente presencia de empresas costarricenses en aquel país, como la empresa constructora Meco (que actualmente trabaja en las obras de excavación seca en la ampliación del Canal de Panamá); Grupo Financiero Improsa (Sociedad de Fondos de Inversión, Safi); Cooperativa Dos Pinos (sector alimenticio); Florida Ice & Farm (bebidas); Grupo La Nación (servicios informativos), entre otros. De las 26 empresas con participación mayoritaria de capital panameño, que se encuentran en Costa Rica, 81% se desempeñan en los sectores industria y agricultura, seguidos por las actividades de comercio y servicios financieros (COMEX, 2007). Además, como se había indicado antes, recientemente algunas empresas de Panamá han comenzado a incursionar en el mercado costarricense de seguros y de telecomunicaciones.

### C. LA MIGRACIÓN COMO MEDIO DE VINCULACIÓN DE PANAMÁ CON CENTROAMÉRICA

La migración siempre ha sido una forma de integración porque intervienen diversos elementos como la cercanía geográfica, las fuentes de empleo, la similitud cultural, entre otros. Sin embargo, también es un indicador —relativamente poco estudiado— de la intensidad de la integración frente a otros indicadores de tipo económico.

En el Istmo Centroamericano, Panamá, a pesar de ser el país con menor población, 3,3 millones de habitantes, 63% concentrados en las áreas urbanas, alcanza el mayor ingreso per cápita de la región, 5.981 dólares (PNUD, 2008). Sin embargo, presenta niveles de desigualdad entre las zonas urbanas y rurales muy altos. En 2007, 29% de la población total de Panamá se encontraba bajo la línea de pobreza, y si bien ésta es una mejora respecto de lo registrado en 2002 (37%) y es menor a la mayoría de los países centroamericanos (salvo Costa Rica), la concentración de la pobreza en las zonas rurales se mantiene muy alta. En 2007, 47% de la población rural panameña vivía en situación de pobreza, y la mayoría de esta población es de origen indígena (véase el cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN**  
**EN SITUACIÓN DE POBREZA, 2007**

	Pobreza		
	Total	Urbana	Rural
Costa Rica	18,6	17,8	19,6
El Salvador <sup>a</sup>	47,5	41,2	56,8
Guatemala <sup>b</sup>	54,8	42,0	66,5
Honduras	68,9	56,9	78,8
Nicaragua <sup>c</sup>	61,9	54,4	71,5
Panamá	29,0	18,7	46,6

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2008c), “Panorama Social de América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.

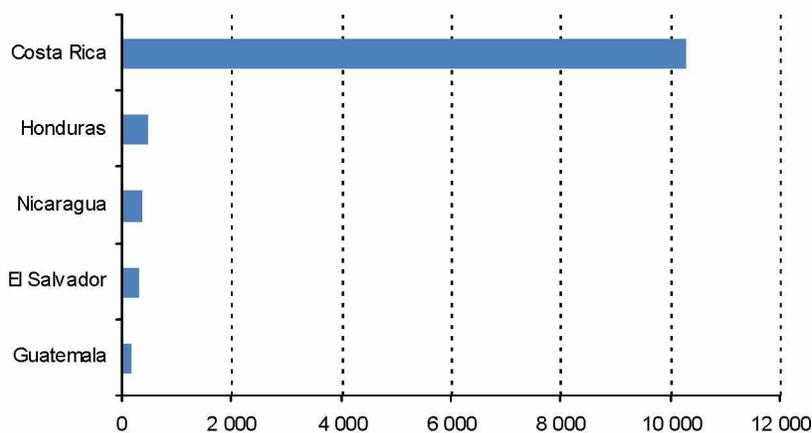
<sup>a</sup> 2004.

<sup>b</sup> 2006.

<sup>c</sup> 2005.

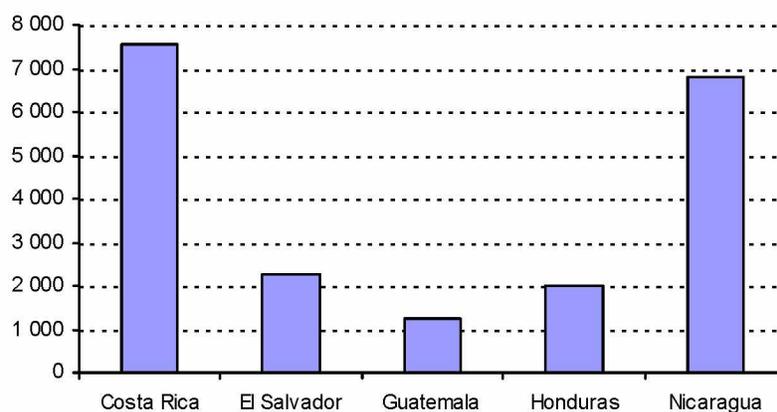
Si bien para todos los países del Istmo Centroamericano, salvo Nicaragua, el principal flujo migratorio se dirige hacia Estados Unidos, al interior del Istmo Centroamericano también se presentan flujos relevantes. El fenómeno de la migración nicaragüense hacia Costa Rica se destaca, ya que en 2006 representa 93,5% de todos los migrantes hacia Centroamérica, y 40% de su población migrante total. Las migraciones que presentan El Salvador, Guatemala y Honduras hacia el interior del Istmo Centroamericano ocurren en proporciones menores. En el caso de Panamá, sólo 6% migra hacia Centroamérica, y Costa Rica es su destino principal (89% del total de migrantes a la región, incluida la emigración indígena) (véanse los gráficos 3 y 4).

**GRÁFICO 3**  
**PANAMÁ: PRINCIPALES DESTINOS MIGRATORIOS EN**  
**CENTROAMÉRICA, 2006**  
*(En número de migrantes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Región, 2008.

**GRÁFICO 4**  
**PANAMÁ: RECEPCIÓN DE EMIGRANTES**  
**CENTROAMERICANOS POR PAÍS, 2006**  
*(En número de migrantes)*



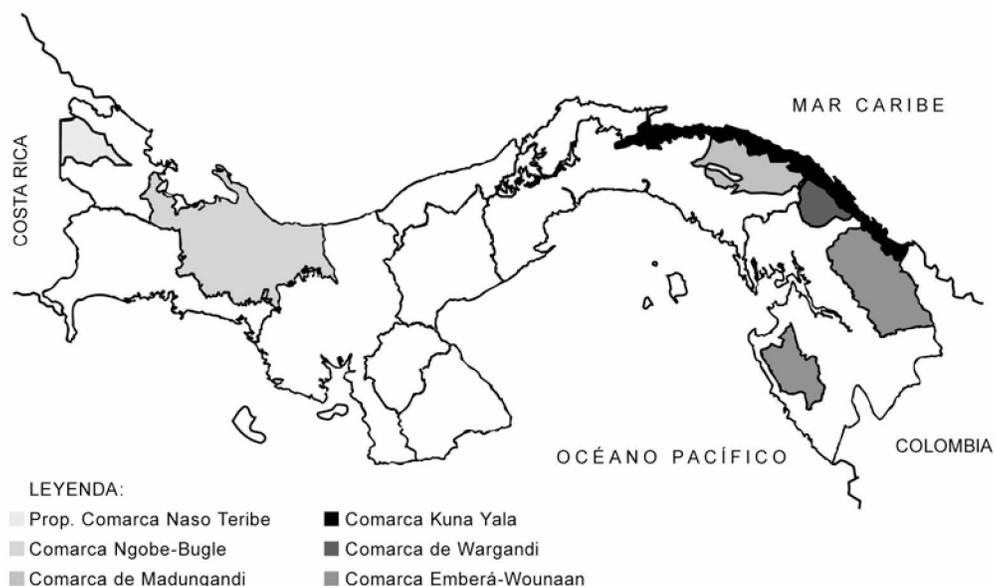
Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Estado de la Región 2008.

Panamá recibe la mayoría de sus inmigrantes de América del Sur (Colombia y Venezuela, principalmente), mientras que de sus vecinos centroamericanos, Costa Rica y Nicaragua son los países que mayor número de migrantes aportan. En el período 2004-2007 se establecieron en Panamá 869 costarricenses, mientras que poco más de 1.000 panameños se establecieron en Costa Rica, lo que muestra que los movimientos migratorios entre ambas naciones son escasos y equilibrados.

El número total de indígenas en Panamá representa 10% de la población de este país, y se encuentra distribuida en ocho pueblos indígenas: los Ngöbes, Kunas, Emberá, Buglé, Bokota, Wounaan,

Nasos y Bri-Bri, los cuales presentan los índices más altos de pobreza. En las áreas rurales indígenas, de 98% de la población que es pobre, 90% está en situación de extrema pobreza. Los indígenas Ngöbe se han asentado históricamente en ambos lados de la frontera entre Costa Rica y Panamá, y se trata del pueblo más numeroso (59,3% de los indígenas de Panamá), localizados en la Comarca Ngöbe-Buglé y en varios distritos de las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas (véase el mapa 1).

**MAPA 1**  
**PANAMÁ: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA**

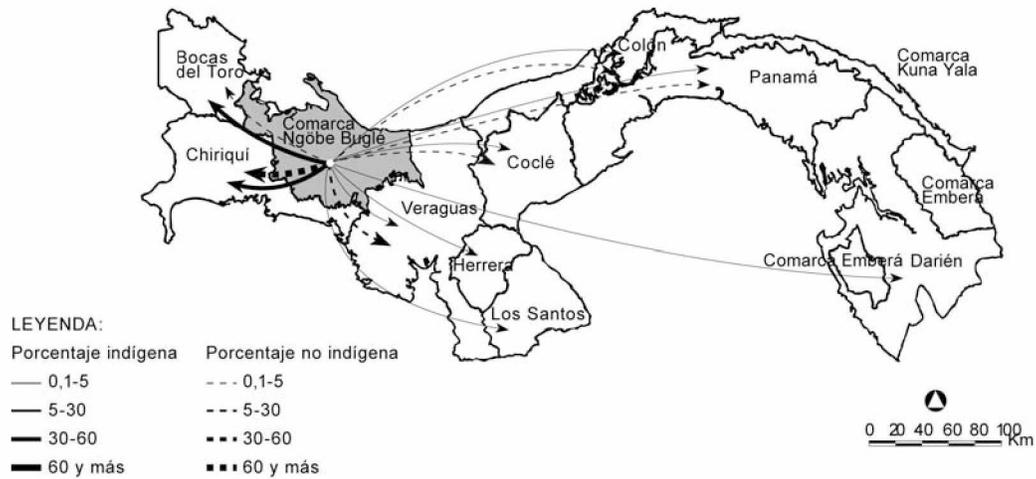


Fuente: OIT (2006).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Su condición de pobreza y su vinculación con el trabajo agrícola —más abundante en Costa Rica— han generado que 60.000 indígenas Ngöbe y Buglé emigren temporalmente a trabajar en plantaciones de café, caña y banano, aunque también en las cosechas de hortalizas, tanto de Panamá como de Costa Rica. Los principales lugares de destino son los Distritos de Volcán, Cerro Punta y Boquete en Panamá, y a las plantaciones de café en San Vito y la Zona de los Santos en Costa Rica (véase el mapa 2), donde emigran como obreros agrícolas temporales (OIT, 2006). Dado que los indígenas Ngöbe y Buglé han tenido su asentamiento en ambos lados de la frontera, este asunto es eminentemente binacional.

**MAPA 2**  
**PANAMÁ: PRINCIPALES LUGARES DE EXPULSIÓN INDÍGENA EN LA**  
**COMARCA NGÖBE-BUGLÉ**



Fuente: OIT (2006).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## II. ISTMO CENTROAMERICANO: INTEGRACIÓN E INSERCIÓN INTERNACIONAL

En este capítulo se analizará el intercambio comercial en el Istmo Centroamericano, así como las trayectorias de sus procesos de inserción internacional. También se estudiarán algunos de los instrumentos o medios más relevantes que se han utilizado para facilitar el intercambio comercial —el transporte terrestre y marítimo en la región— y un caso exitoso de integración económica: la creación del mercado regional de electricidad. Por último, se analiza el turismo en la zona por ser uno de los sectores más dinámicos y de gran importancia.

### A. INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA E INSERCIÓN INTERNACIONAL

Como se indicó en los capítulos anteriores, el comercio de Panamá con el resto de los países centroamericanos no se benefició de las altas tasas de crecimiento que experimentó el comercio intrarregional del MCCA a partir de 1960. Además, desde la conformación del MCCA, sus miembros han fortalecido paulatinamente sus sectores industriales y alimentarios y fomentado el comercio intrarregional. Panamá, por su parte, si bien no gozó del comercio intrarregional ni fortaleció sus sectores agrícola ni el industrial de la misma manera, tomó una trayectoria distinta y anticipó su inserción a la economía mundial cuando abrió parte importante de su economía antes que los miembros del MCCA. Con la presencia del Canal y de leyes que promovieron la creación del CBI, la trayectoria económica que Panamá escogió para su desarrollo se ha basado sobre todo en el comercio, los servicios financieros, de logística, y el transporte.

A partir de la década de los noventa, las posturas de Panamá en materia de comercio internacional y la de los países centroamericanos se aproximaron paulatinamente. Lo anterior debido a que todos los países del Istmo Centroamericano iniciaron procesos de apertura comercial e inserción internacional, se adhirieron a la OMC, liberalizaron algunos de sus sectores de servicios e iniciaron negociaciones comerciales con socios extrarregionales. Panamá, al igual que los países centroamericanos, profundizó su proceso de apertura comercial en la década de los noventa y coincidió con la privatización de empresas estatales, el cambio en la legislación para la atracción de inversión extranjera, el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), su adhesión a la OMC y la suscripción de varios Tratados de Libre Comercio<sup>12</sup>.

Desde el punto de vista arancelario, la adhesión de Panamá a la OMC implicó reducir sustancialmente la protección de algunos sectores, lo que acercó su estructura arancelaria a la centroamericana (véase el cuadro 3). Sin embargo, aunque dicha reducción fue más profunda que la convenida con la OMC, aún subsisten picos arancelarios que superan 15% para proteger algunos productos específicos: piezas de pollo, productos lácteos, azúcar, arroz, papas, café, tomates, cebolla, jamones, entre otros. Además, como Panamá aplica contingentes arancelarios a diversos productos

---

<sup>12</sup> Panamá ha firmado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Costa Rica y Guatemala (2008, aún sin ratificar por el Congreso en Guatemala), Honduras y Nicaragua (2007, aún sin ratificar en los congresos hondureño y nicaragüense), Singapur (2006), Provincia China de Taiwán (2003), El Salvador (2002), Colombia (1993), República Dominicana (1985), México (1985), Chile (2007) y Estados Unidos (2007, aún sin ratificar en el Congreso de los Estados Unidos). Con Guatemala, Honduras y Nicaragua tiene acuerdos firmados desde 1973, que actualmente se renegocian.

agropecuarios en la OMC<sup>13</sup>, se complicaría tanto la creación de un arancel externo común entre Panamá y el MCCA, como la convergencia arancelaria de dichos mercados<sup>14</sup>.

**CUADRO 3**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: ARANCELES PROMEDIO**  
**APLICADOS, 2008**  
*(En porcentajes)*

País	Promedio de los aranceles aplicados a todos los productos	Promedio de los aranceles aplicados a los productos agrícolas	Promedio de los aranceles aplicados a los productos industriales
Costa Rica	3,04	17,48	2,51
El Salvador	3,42	10,71	2,89
Guatemala	3,33	8,83	2,93
Honduras	6,51	16,13	4,95
Nicaragua	6,11	17,11	4,32
Panamá	5,32	16,69	4,48

Fuente: International Trade Center, "Market Access Map", 2008.

La negociación de acuerdos comerciales extrarregionales ha permitido crear un conjunto de normas similares y en muchos casos comunes en la subregión, lo que facilita las nuevas relaciones comerciales entre el MCCA y Panamá. Así como el TLC con los Estados Unidos y actualmente del Acuerdo de Asociación (AA) con la Unión Europea han contribuido a fortalecer la integración centroamericana, también han creado una base normativa moderna en materia de servicios, solución de controversias, protección a las inversiones, entre otros temas. Ha sido de esta forma, por ejemplo, que Costa Rica abrió a la competencia su mercado de seguros y de telecomunicaciones, y permitió que empresas extranjeras pudieran entrar libremente a ese mercado.

### Intercambio comercial entre el MCCA y Panamá

El comercio intracentroamericano continúa siendo un comercio dinámico con un crecimiento de 18% promedio anual entre 2004 y 2008. Además, contrasta con el comercio extrarregional debido a que al interior del MCCA se comercian principalmente productos manufacturados, y destaca el comercio de medicamentos (12,3% del total comerciado en la subregión), seguido por artículos de transporte o envasado de plástico (6,6%), preparaciones alimenticias (6,2%), productos de panadería (5,7%), agua, incluidas mineral y gaseada (5,5%), entre otros. Por otra parte, el comercio extrarregional tiene dos componentes claramente distinguibles: los bienes primarios (café, 17,4% del total; bananas, 11,9%;

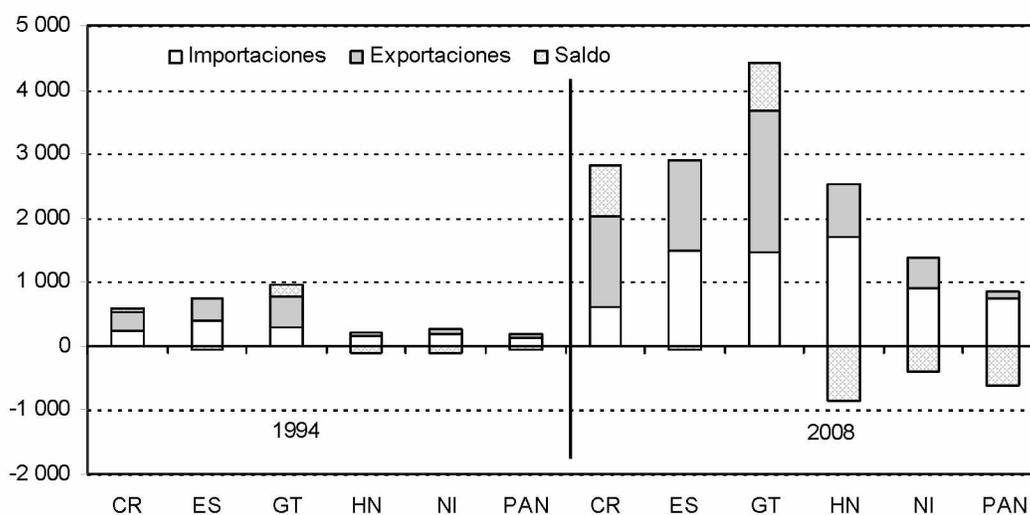
<sup>13</sup> Carne de cerdo (20 fracciones y sus desdoblamientos), carne de gallos y gallinas (2 fracciones y sus desdoblamientos), leche y productos lácteos (25 fracciones y sus desdoblamientos), papas (1 fracción), porotos (1 fracción), maíz (3 fracciones), arroz (4 fracciones), y derivados de tomates (3 fracciones) (OMC, 2007a).

<sup>14</sup> Panamá cuenta con 2,500 aranceles más que el MCCA y de ellos, 33% tiene una tasa mayor a la de los países del MCCA, debido a los picos arancelarios existentes.

azúcar de caña, 5,9%), y los productos manufacturados, principalmente maquila (productos textiles y de confección, circuitos electrónicos integrados, equipo médico, entre otros).

Sin embargo, al interior del MCCA existen diferencias relevantes entre la participación de los socios comerciales en dicho mercado. En 2008 sobresale Guatemala, al aportar 35% de las exportaciones dentro de la subregión, seguido de El Salvador y Costa Rica, ambos con 22%. En el otro extremo, resalta Honduras, como el principal importador y el principal socio deficitario de la subregión (28% de las importaciones intrarregionales), seguido por Nicaragua y su déficit comercial (véase el gráfico 5).

**GRÁFICO 5**  
**MCCA Y PANAMÁ: COMERCIO INTRARREGIONAL Y BALANZA COMERCIAL**  
**POR PAÍS, 1994 Y 2008**  
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIECA y de COMTRADE.

La estructura comercial panameña, en lo que respecta a su comercio con Centroamérica, difiere del resto de los países de la subregión, tanto en los volúmenes como en la canasta de productos comerciados. Por una parte, Panamá tiene un déficit comercial con la mayoría de sus socios centroamericanos —salvo Honduras y Nicaragua— y el mayor déficit lo tiene con Costa Rica, su principal socio subregional. En 2006 a este país exportó 37,8% de los productos que Panamá exportó al MCCA, e importó casi 60% de sus compras. Es importante destacar que en los últimos años (1990-2006), las exportaciones de Panamá hacia el resto de los países centroamericanos han crecido notablemente, con tasas que oscilan entre 14,6% a Guatemala y 6,3% a El Salvador. Igualmente relevante es notar que el déficit comercial de bienes de Panamá se debe en gran parte a su estructura productiva basada en servicios.

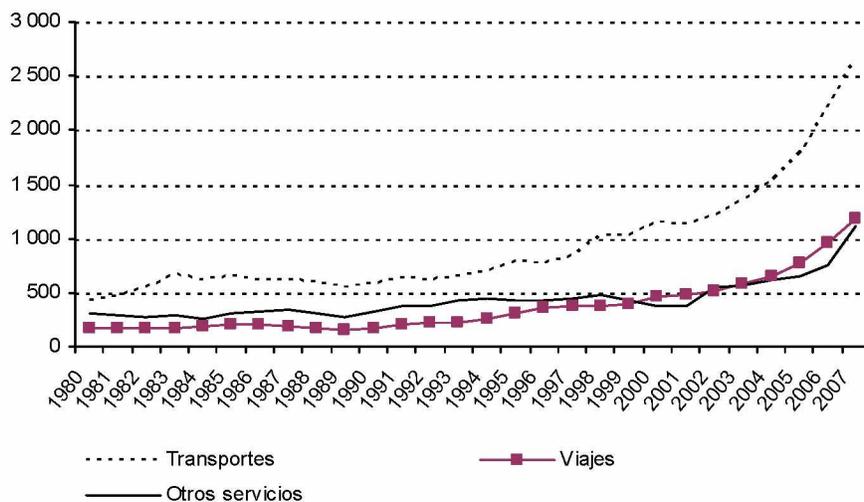
En materia de bienes se observa que Panamá no sólo tiene un déficit comercial con la mayoría de los países centroamericanos, sino que también tiene una canasta exportadora basada principalmente en productos tradicionales, principalmente ganado bovino, pescado y crustáceos. Más recientemente han

comenzado a aparecer en esta lista algunos productos de mayor elaboración como los medicamentos<sup>15</sup>, los artículos de papel y los productos de polimerización (véase el cuadro 4). También es importante señalar que como el comercio de Panamá con Costa Rica es más diversificado, existe mayor participación de productos industriales y de elaboración media.

Sin embargo, es importante recordar que, de acuerdo con datos disponibles por la OMC, Panamá tiene especialización exportadora basada en su sector servicios, los que han aumentado a una tasa promedio anual de 17,6% de 2003 a 2007, al pasar de 4,947 millones de dólares, a 9.468 millones de dólares, más del doble del valor total de sus importaciones. Además, las exportaciones panameñas de servicios difieren de las que hacen sus homólogos centroamericanos, especialmente Costa Rica que es el mayor exportador de servicios del MCCA.

En Panamá, los servicios de transporte son los que mayor dinamismo han presentado desde 1990, seguidos por los servicios turísticos. De 1990 a 2007, el ritmo de crecimiento de las exportaciones, tanto de servicios de transporte como de turismo, ha registrado un promedio anual de 9,2% (véase el gráfico 6). Además, es importante destacar que Panamá también exporta a Centroamérica servicios financieros, así como servicios de logística, los que lamentablemente no están reflejados en las estadísticas de comercio, que sólo incluyen bienes, y podrían indicar variaciones importantes en la balanza de pagos de ese país con el resto de países del MCCA. Como se muestra en el gráfico 6, las estadísticas de exportaciones totales de servicios que elabora Panamá reflejan la importancia del sector “transporte” que engloba los servicios de logística.

**GRÁFICO 6**  
**PANAMÁ: EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 1980-2007**  
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, sobre la base de cifras de la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

<sup>15</sup> Empresas farmacéuticas transnacionales, como Sanofi, GlaxoSmithKline, Pfizer, Stein, Aventis, entre otras, se han instalado en diversos países del Istmo Centroamericano. Como Pfizer, diversas empresas han decidido instalar sus oficinas centrales en Costa Rica, para de ahí distribuir al resto de los países centroamericanos. Panamá se ha destacado como centro de distribución no sólo de Centroamérica, sino también de América Latina, gracias al desarrollo de la Zona Libre de Colón que le permite una reexportación más ágil.

Los países centroamericanos son proveedores crecientemente importantes para Panamá, sobre todo en productos manufacturados (véase el cuadro 5). Costa Rica es el principal proveedor, Panamá importó más de 60% del total de sus compras del MCCA, aunque otros países como El Salvador y Honduras han aumentado sus ventas a Panamá, a pesar de partir de niveles muy bajos (véase el gráfico 7).

A mediados de la década de los noventa, cuando el MCCA retomaba nuevas fuerzas y sus miembros iniciaban negociaciones comerciales con otros países, se decidió abrir negociaciones tendientes a un TLC de nueva generación con Panamá, que abarcara más productos que los acuerdos precedentes y tuvieran capítulos de servicios, inversiones, solución de controversias, entre otros. En 2001 se obtuvo el marco normativo para todos los países y entonces comenzaron las negociaciones bilaterales. El primer acuerdo de nueva generación que entró en vigor fue el de El Salvador, en abril 2003, en el que se liberó 88% de los productos, seguido del acuerdo con Costa Rica que entró en vigencia el 1° de enero de 2009 y liberó inmediatamente 80% de las partidas arancelarias agrícolas y 93% de las industriales, además de poner un cronograma para las restantes, con pocas excepciones.

A partir de la entrada en vigor del TLC entre El Salvador y Panamá, los bancos panameños invirtieron en El Salvador y al menos una empresa panameña de seguros compró una licencia que se encontraba fuera de servicio para operar actualmente en el mercado de seguros salvadoreño. Igualmente, las inversiones salvadoreñas en Panamá crecieron, sobre todo gracias al aumento en la construcción, los servicios turísticos y el sector automotriz. El comercio bilateral también se elevó, como lo demuestran las exportaciones salvadoreñas que registraron un ritmo de crecimiento anual de 11% entre 2003 y 2007.

La entrada en vigor de los nuevos TLC de Panamá con los países centroamericanos —el TLC con Honduras sólo esperaba la ratificación del Congreso a mediados de 2009— acercaría las tasas arancelarias de los países en la subregión, sobre todo en los productos agrícolas (véase el cuadro 6). Asimismo, es de esperar que aumenten las inversiones y el comercio intrarregional, ya que ambos rubros han mostrado dinamismo reciente aun en los países donde no está en vigor un TLC. Así, por ejemplo, las exportaciones de Panamá hacia Guatemala, Honduras y Nicaragua crecieron a tasas promedio anuales de 9%, 10,5% y 10,3%, respectivamente, en el período 1990-2007 (véase el gráfico 8).

En cuanto a las inversiones, ya desde la década anterior, muchas empresas centroamericanas comenzaron a expandir sus actividades a nivel subregional, y así adaptaron sus escalas de planta y costos a un mercado ampliado que les permite ser más eficientes. Dentro de los grupos empresariales centroamericanos más dinámicos se encuentran empresas como Adoc (industria del calzado); Agrisal (bebidas gaseosas); Cervecería Centroamericana, Corporación de Supermercados Unidos; Cooperativa Dos Pinos (productos lácteos); Sigma (industria gráfica y papelera); COPA y TACA (servicios aéreos); Grupo POMA (inversiones inmobiliarias); servicios financieros panameños como Banistmo (ahora parte del grupo HSBC), Banco General de Panamá y empresas de seguros como Grupo Mundial; Grupo Assa, varias empresas constructoras, entre otras. Otros proyectos como el de cabotaje podrían ampliar la presencia de empresas panameñas en Centroamérica y es de esperar que estas tendencias se faciliten y profundicen con la entrada en vigor de los TLC entre Panamá y el resto de países centroamericanos, como ha sucedido con Costa Rica.

**CUADRO 4**  
**PANAMÁ: PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN AL MCCA POR PAÍS, 2007**  
*(En porcentajes)*

<b>Costa Rica</b>	<b>%</b>	<b>El Salvador</b>	<b>%</b>	<b>Guatemala</b>	<b>%</b>
Cajas de papel o cartón	17,0	Carne deshuesada de bovinos	28,0	Bovinos reproductores de raza pura	43,2
Barriles, tambores	12,2	Medicamentos	11,0	Papel prensa	20,1
Aceites lubricantes	11,5	Barras de aluminio	5,3	Medicamentos	4,7
Queso fundido	5,4	Cuaderno escolar	5,1	Preparaciones y conservas de carne o despojos de gallo	4,1
Salmónidos frescos	3,6	Adhesivos a base de polímeros	4,6	Atunes de aleta amarilla	2,5
Tintas de imprenta	3,2	Papel, cartón	4,2	Filetes y demás carne de pescado	2,3
Leche y nata	2,7	Queso fundido	3,0	Huevos de ave	2,1
Semillas y frutos oleaginosos	2,5	Aceite de palma	2,9	Pescado congelado	1,8
Nuez y almendra de palma	2,2	Artículos de pasta de papel	2,8	Filetes congelados	1,7
Colorantes	2,1	Impresos	2,7	Placas indicadoras de metal	1,6
<b>Honduras</b>	<b>%</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>%</b>	<b>MCCA</b>	<b>%</b>
Bovinos reproductores de raza pura	41,2	Huevos de ave	17,3	Bovinos reproductores de raza pura	14,1
Medicamentos	22,9	Preparaciones alimenticias para animales	14,1	Cajas de papel o cartón	8,5
Preparaciones y conservas de carne o despojos de gallo	5,6	Medicamentos	10,4	Medicamentos	7,3
Harina, polvo y "pellets", de pescado	4,0	Alcohol etílico sin desnaturalizar	7,5	Barriles, tambores	6,7
Preparaciones alimenticias para animales	3,8	Barriles, tambores	6,1	Aceites lubricantes	5,9
Tabaco, sin desvenar	2,8	Crustáceos vivos frescos o refrigerados	4,7	Artículos de papel	3,2
Pinturas y barnices	2,5	Bovinos reproductores de raza pura	4,6	Huevos de ave	3,1
Polímeros acrílicos	1,5	Preparaciones y conservas de carne o despojos de gallo	4,4	Papel prensa	2,9
Pinturas y barnices en un medio acuoso	1,5	Crustáceos vivos frescos	3,7	Queso fundido	2,5
Leche y nata	1,3	Aceite de palma en bruto	3,4	Preparaciones y conservas de carne o despojos	2,2

Fuente: Elaboración propia con datos del International Trade Center, *Trademap*, a nivel de 10 dígitos.

**CUADRO 5**  
**PANAMÁ: PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN DESDE EL MCCA**  
**POR PAÍS, 2007**  
*(En porcentajes)*

<b>Costa Rica</b>	<b>%</b>	<b>El Salvador</b>	<b>%</b>	<b>Guatemala</b>	<b>%</b>
Medicamentos	10,9	Bebidas no alcohólicas	12,5	Medicamentos sin antibióticos	15,0
Conductores eléctricos menores a 80V	3,7	Aceites medios y preparaciones, de petróleo	10,4	Productos a base de cereales	9,2
Preparaciones alimenticias	3,4	Preparaciones tensoactivas, preparaciones para lavar	8,3	Medicamentos que contengan hormonas o esteroides	3,6
Conductores eléctricos = 80V	3,3	Bombonas "damajuanas" botellas, frascos	7,8	Jabón, productos y preparaciones orgánicos tensoactivos	2,9
Barras de hierro o Acero sin alear	2,7	Medicamentos sin antibióticos	5,7	Dentífricos	2,9
Abonos minerales o químicos	2,4	Cajas y cartonajes, plegables, de papel o cartón	4,9	Detergente y demás preparaciones tecnoactivos en polvo	2,8
Medicamentos, que contengan antibióticos	2,2	Papel higiénico	3,9	Aceite de soja	2,6
Pinturas y barnices a base de polímeros sintéticos	2,2	Barras y perfiles, de aluminio sin alear	2,8	Preparaciones tensoactivas, reparaciones para lavar	2,5
Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos	1,8	Pinturas y barnices a base de polímeros acrílicos o vinílicos	2,5	Cigarrillos que contengan tabaco	2,3
Fungicidas	1,6	Margarina	2,5	Pinturas y barnices a base de poliésteres	2,0
<b>Honduras</b>	<b>%</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>%</b>	<b>MCCA</b>	<b>%</b>
Medicamentos sin antibióticos	18,0	Preparaciones y conservas, de carne o de despojos de bovinos	9,9	Medicamentos sin antibióticos	10,4
Conductores eléctricos, para una tensión <= 80 V	15,1	Granos de avena aplastados o en copos	8,3	Conductores eléctricos, para una tensión > 80 V pero <= 1.000 V	2,8

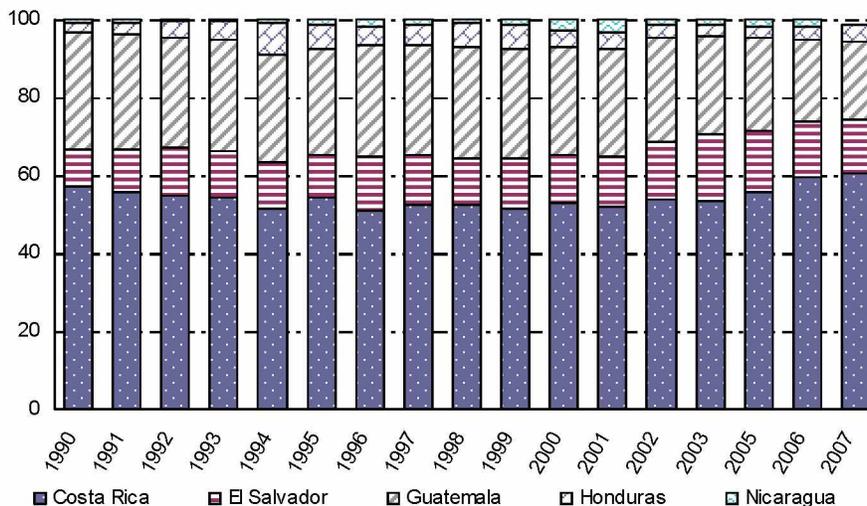
(Continúa)

**CUADRO 5 (Conclusión)**

<b>Honduras</b>	<b>%</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>%</b>	<b>MCCA</b>	<b>%</b>
Conductores eléctricos, para una tensión > 80 V pero <= 1.000 V	13,4	Palas mecánicas, autopropulsadas	7,6	Conductores eléctricos, para una tensión <= 80 V	2,6
Pinturas y barnices a base de polímeros	6,1	Cacahuates "cacahuates, maníes" sin tostar ni cocer	7,2	Bebidas no alcohólicas	2,1
Sacos "bolsas" y cucuruchos, de papel, cartón	5,8	Camarones, langostinos y demás cocidos previamente en agua	5,5	Preparaciones alimenticias	2,1
Madera de coníferas	3,5	Aceites y demás productos de la destilación de los alquitranes de hulla	5,0	Productos a base de cereales	1,9
Pinturas y barnices a base de poliésteres	3,1	Productos de panadería, pastelería o galletería	5,0	Medicamentos, que contengan antibióticos, dosificados	1,8
Vajilla y demás artículos para servicio de mesa	3,1	Aceites livianos "ligeros" y preparaciones, de petróleo	4,4	Barras de hierro o acero sin alear	1,6
Alimentos para perros o gatos	2,1	Despojos de bovinos, comestibles, frescos o refrigerados	3,1	Pinturas y barnices a base de polímeros sintéticos	1,6
Oxígeno	1,6	Ron y aguardiente de caña	2,5	Aceites medios y preparaciones, de petróleo	1,5

Fuente: Elaboración propia con datos del International Trade Center, *Trademap*, a nivel de 10 dígitos.

**GRÁFICO 7**  
**PANAMÁ: IMPORTACIONES DESDE LOS PAÍSES DEL MCCA, 1990-2007**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del COMTRADE.

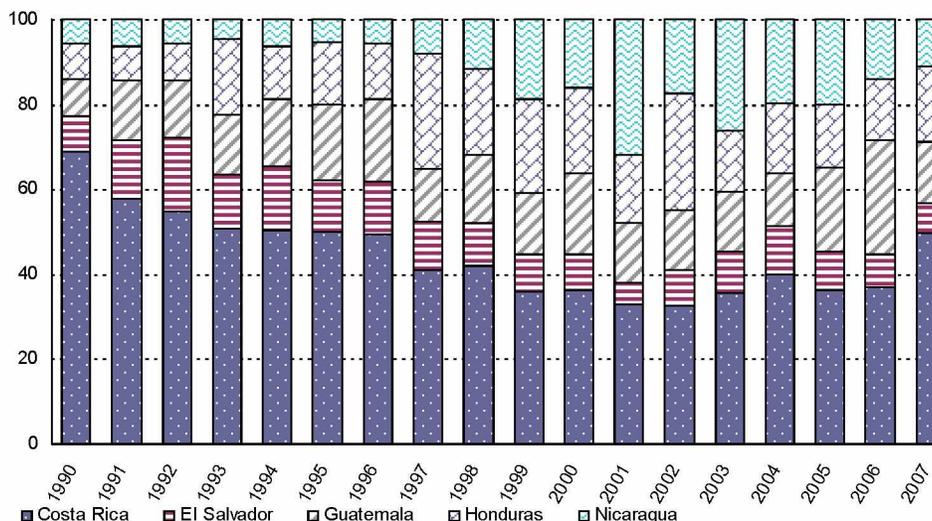
**CUADRO 6**  
**MCCA Y PANAMÁ: ARANCELES PROMEDIO APLICADOS**  
**POR PAIS, 2007**

Tarifas aplicadas por Panamá a los productos originarios de los países centroamericanos				
País	Productos agrícolas	Productos industriales	Promedio del SA	Arancel promedio externo
Costa Rica	9,0	4,5	5,2	
El Salvador	6,2	0,8	1,5	5.3
Guatemala	8,3	4,3	5,0	
Honduras	10,8	4,6	5,4	
Costa Rica	8,6	2,1	2,6	3.0
El Salvador	3,4	0,9	1,2	3.4
Guatemala	4,1	2,4	2,6	3.3
Honduras	13,2	4,8	6,3	6.5
Nicaragua	12,2	3,6	5,2	6.1

Fuente: Elaboración propia con datos del International Trade Center, "Market Access Map".

Nota: SA = Sistema Armonizado.

**GRÁFICO 8**  
**PANAMÁ: EXPORTACIONES HACIA LOS PAÍSES DEL MCCA, 1990-2007**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del COMTRADE.

## B. INFRAESTRUCTURAS REGIONALES: TRANSPORTE TERRESTRE, MARÍTIMO Y MERCADO ELÉCTRICO SUBREGIONAL

### 1. Transporte terrestre subregional

Actualmente el sistema de transporte dentro del territorio del Istmo Centroamericano depende casi totalmente del transporte automotor por carretera. Lamentablemente el gran rezago en el desarrollo de la infraestructura vial se refleja en elevados costos de transporte, que en términos del comercio subregional equivale a las tarifas arancelarias o impactos del tipo de cambio porque aumenta los costos de transacción, y resta así competitividad a los productos de la subregión (CEPAL, 2009c).

Varias instancias han desarrollado y ejecutado proyectos para mejorar la logística, reducir tiempos en frontera y mejorar la infraestructura del transporte. El proyecto más reciente y ambicioso se ejecuta en el marco del Proyecto Mesoamérica y busca transformar el Corredor Pacífico mediante una carretera de 3.200 kilómetros, que uniría a Panamá con la ciudad de Puebla, México. Como esta carretera constituye el principal corredor logístico para integrar el transporte y el comercio de la subregión, actualmente su desarrollo es de gran relevancia. Las obras demandarán una inversión superior a los 1,000 millones de dólares y algunos países, como Costa Rica, cuyo rezago es mayor, deberán hacer inversiones nacionales superiores a las del resto de los países. Por otra parte, como Panamá es el país que mejor infraestructura vial presenta, su preparación para insertarse en este corredor vial será menos costosa. En consecuencia, con la conclusión de este proyecto, el acceso a los servicios de logística de Panamá serán menos onerosos para todos los países centroamericanos, especialmente para Costa Rica por razones de cercanía.

Precisamente, Costa Rica es el país que mayoritariamente recibe o envía camiones de carga de y hacia Panamá, ya que en 2007 concentró 80% de los camiones de carga que salieron de Panamá hacia Centroamérica, mientras que de Costa Rica salió 91% de todo el transporte de carga de Centroamérica hacia Panamá (véase el cuadro 7). Como es de esperar, el uso de los puertos panameños para el movimiento de contenedores es el servicio marítimo más utilizado por los países centroamericanos, especialmente por Costa Rica.

**CUADRO 7**  
**PANAMÁ: ENTRADA Y SALIDA DE CAMIONES DE**  
**CARGA POR PAÍS DE DESTINO Y**  
**PROCEDENCIA, 2006-2007**

	2006	2007
<b>País de destino</b>		
Costa Rica	6 224	9 975
El Salvador	687	899
Guatemala	700	341
Honduras	225	255
Nicaragua	236	935
Total	8 072	12 405
<b>País de procedencia</b>		
Costa Rica	6 549	10 590
El Salvador	710	417
Guatemala	731	131
Honduras	229	87
Nicaragua	247	405
Total	8 466	11 630

Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá.

El tráfico de camiones entre Costa Rica y Panamá ha contribuido al desarrollo de varios proyectos para mejorar la infraestructura carretera entre ambos países, e incluso el Proyecto Mesoamérica, prevé tanto la construcción del corredor Pacífico, como otro por el Atlántico costarricense. Pero además del lento avance de estos proyectos, para que el tráfico de todos los países centroamericanos a Panamá sea fluido y beneficie el comercio intrarregional, será necesario resolver los problemas legales que subsisten en territorio panameño. Estos problemas tienen que ver con la aplicación de un mecanismo de tratamiento recíproco y no discriminatorio para el servicio de transporte de carga terrestre, que especialmente presenta problemas en su aplicación para los camiones en la Zona Libre de Colón (véase el recuadro 1).

**RECUADRO 1**  
**TRANSPORTE DE CARGA ENTRE PANAMÁ Y EL RESTO DE LOS PAÍSES**  
**CENTROAMERICANOS**

El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) ha recibido diversas denuncias de transportistas de carga de algunos de los países signatarios del Protocolo de Tegucigalpa (todos los países del Istmo Centroamericano), que establece un mecanismo de tratamiento recíproco y no discriminatorio para el servicio de transporte internacional de carga terrestre. Dichas denuncias consisten en la imposibilidad de realizar operaciones de carga de mercancías en la Zona Libre de Colón, ya que este servicio se reserva, de hecho y derecho, a transportistas panameños.

Panamá mantiene vigente el “Reglamento de Pases de la Administración de la Zona Libre de Colón”, adoptado el 29 de mayo de 1997 por la junta Directiva de la Zona. Este reglamento otorga un tratamiento diferenciado a los transportistas que pertenezcan a algún gremio cooperativo, sindical asociado o de cualquier índole con personería jurídica, frente a los transportistas independientes. Como se indica en la resolución 65-2001 (21 de marzo de 2001) del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional (CORIEDRE), y sustentados por el artículo 28 del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, esta normatividad panameña contradice los principios de trato recíproco no discriminatorio, al igual que el de trato nacional.

“Los Estados Parte mantendrán plena libertad de tránsito a través de sus territorios para las mercancías destinadas a cualquiera de los otros Estados Parte, o procedentes de ellos, así como para los vehículos que transporten tales mercancías. Garantizan asimismo la libre competencia en la contratación de transporte sin perjuicio del país de origen o destino.” (artículo 28 del Protocolo de Guatemala).

En vista de lo anterior, y con fundamento en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica, la COMIECO resolvió que se deben cumplir los compromisos adquiridos en la resolución 65-2001, de tal forma que “el Gobierno de Panamá tome las medidas necesarias para garantizar el derecho de los transportistas centroamericanos de realizar labores de carga y descarga en la Zona Libre del Puerto Colón, así como en el resto del territorio de Panamá.” De igual manera, se facultó a los Estados miembros con la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas para disminuir los efectos adversos que resulten de la contravención de los principios amparados en el Protocolo de Guatemala.

En 2007 la Dirección General de Aduanas de Costa Rica emitió la Resolución DGA-662-2007 (3 de diciembre de 2007), según la cual, hasta que se demuestre por medios legales que las autoridades de Panamá garantizan la posibilidad de carga de mercancías, en la Zona Libre de Colón a los transportistas costarricenses, “no se tramitarán ni aceptarán declaraciones aduaneras de tránsito internacional asociadas a mercancías cargadas en el territorio nacional de Costa Rica, en las que se consigne como transportista del tránsito internacional a un transportista aduanero inscrito en Panamá, y así se esté registrado en la base de datos de la SIECA”.

Además, en noviembre de 2008 la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de Panamá (ATTT) anunció que solicitaría a los transportistas de carga extranjeros que porten un seguro obligatorio para circular en territorio panameño, como parte del nuevo reglamento. Esta medida se aplica en reciprocidad, ya que a los camioneros panameños se les exige el mismo seguro al entrar a Costa Rica, Nicaragua y demás países.

Estas medidas han acarreado diversas protestas, cierres de frontera y, por supuesto, costos al comercio y al proceso de integración.

Fuente: Elaboración propia con información oficial de COMRIEDRE, COMIECO y SICA.

## 2. Transporte marítimo subregional

Los costos de los proyectos carreteros y la creciente necesidad de transporte de mercancías ha hecho que la propuesta de creación de un sistema de transporte marítimo de corta distancia (cabotaje) sea relevante. Solicitado por las cámaras empresariales del Istmo Centroamericano, el desarrollo de un sistema de cabotaje ha sido fuertemente apoyado por Panamá. El cabotaje es el tráfico de mercancías y de pasajeros que se hace por mar entre los puertos al interior de un mismo país. El potencial del cabotaje subregional (cuando existe un convenio que lo permita) se refiere al movimiento de mercancías y pasajeros por mar entre puertos cercanos, razón por la que también se define como transporte marítimo de corta distancia (TMCD o SSS por sus siglas en inglés referentes a *short sea shipping*). El Istmo Centroamericano tiene un potencial importante para el desarrollo del TMCD debido a que el corredor natural, de 1,685 kilómetros de longitud entre la frontera de México y el canal de Panamá, tiene acceso fluido a las costas de dos océanos y a diversos mercados del mundo. A lo anterior se suma que la subregión trabaja en la construcción de un área de comercio común —libre movilidad de bienes, procesos aduanales comunes y arancel externo común— que, una vez perfeccionada, permitiría el libre movimiento de mercancías en la región.

Panamá es un importante puerto de entrada para los productos de importación centroamericanos, y el mercado centroamericano es el destino final de una parte importante de sus exportaciones. Como se ha indicado, 10,3% de las exportaciones panameñas tienen como destino el mercado centroamericano, y en términos del volumen de mercancías transportadas, de Panamá salen más de 12.000 camiones de carga con destino a los distintos países centroamericanos y un número ligeramente inferior llegan a Panamá desde los demás países (véase el cuadro 7). Esto explica en parte por qué Panamá sí forma parte de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM, organismo especializado dentro de la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana). El objetivo de la COCATRAM es atender los asuntos relativos al desarrollo marítimo y portuario de Centroamérica y su función principal es asesorar a la Comisión de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN) y a los gobiernos miembros, para adoptar políticas y decisiones, con miras a lograr un desarrollo armónico del sector.

En 2001 se hizo un estudio de prefactibilidad del cabotaje en Centroamérica con el objetivo de evaluar su desarrollo como alternativa complementaria y competitiva al transporte terrestre. Asimismo, este modo de transporte podría participar sustancialmente tanto en el comercio intrarregional, como en el extrarregional mediante servicios *feeder*<sup>16</sup> entre puertos de la subregión, con la finalidad de reducir los costos totales de transportación e incrementar la carga movilizada (COCATRAM, 2001). En el estudio se aborda la factibilidad de desarrollar un marco regulatorio, institucional y de políticas que posibiliten el desarrollo eficiente del cabotaje subregional.

Dicho estudio señala que el servicio intermodal con cabotaje es un servicio moderno, que beneficiaría económica y ambientalmente a la subregión y se convertiría en una ruta alterna de comunicación. Una nueva versión del estudio actualizada en el marco del Proyecto Mesoamérica se elabora actualmente con miras a impulsar esta actividad.

Los servicios *feeder* tienen buenas perspectivas tanto en la costa del Atlántico como la del Pacífico, con un potencial de carga suficiente para varios servicios. En el Pacífico, el punto de transbordo para estos servicios podría ser Panamá o un puerto mexicano. En este océano, el servicio de cabotaje centroamericano es factible económica y financieramente, siempre y cuando las condiciones en los puertos sean adecuadas.

---

<sup>16</sup> Servicio marítimo por el que se traslada carga de un puerto a otro para que se transborde a un buque transoceánico, es decir, es un servicio que alimenta el servicio transoceánico. Para la importación, el movimiento es inverso, en cuyo caso se distribuye la carga que se toma en el puerto de transbordo.

Un buque tipo *Roll On/Roll Off (Ro/Ro)*<sup>17</sup> es lo más apropiado porque es compatible con los servicios de transporte terrestre existentes. Esto permitiría que las empresas de transporte terrestre se beneficiaran de la disminución de costos del transporte, además de que los costos de los seguros disminuirían y aumentaría la seguridad. Sería necesario equipar puertos y ajustar trámites aduaneros.

Los servicios *feeder* ayudan no sólo al comercio exterior actual de los países de la subregión, sino que ofrecen la posibilidad de llegar a mercados nuevos. El concepto de un servicio combinado de cabotaje *feeder* es técnicamente atractivo. En la costa del Pacífico fortalecería la frecuencia de servicio y en la de Atlántico ofrecería la posibilidad de un servicio limitado de cabotaje. Sin embargo, un servicio combinado necesitaría enfrentar y resolver complicaciones que podrían surgir debido a la combinación de carga internacional, con carga del MCCA. También sería necesario llegar a un acuerdo entre los transportistas panameños sobre sus derechos de exclusividad del transporte de la mercadería de la Zona Libre de Colón con miras a compatibilizarlo con los acuerdos centroamericanos de transporte de mercancías (véase el recuadro 1).

No existe aún un marco jurídico para el cabotaje subregional que norme el tráfico marítimo entre los países centroamericanos sobre la carga del MCCA, a pesar de que el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana expresa que *"Las naves marítimas o aéreas, comerciales o particulares, de cualquiera de los Estados contratantes, serán tratadas en los puertos y aeropuertos abiertos al tráfico internacional de los otros Estados, en iguales términos que las naves y aeronaves nacionales correspondientes. Igual tratamiento se extenderá a los pasajeros y tripulantes de los otros Estados contratantes..."* (Artículo XV)

El Istmo Centroamericano debe hacer al menos dos tipos de reformas con miras a hacer viable el cabotaje subregional: reformas legales y de infraestructura. En cuanto al primer punto, con pocas excepciones, como los países en cuestión no son signatarios de los convenios marítimos internacionales, ni el transporte intermodal ni el multimodal reciben reconocimiento en sus regulaciones. Ambas situaciones afectan el servicio de cabotaje moderno que requiere, aún más que los servicios de larga distancia, de un tratamiento ágil y de facilidad para sus trámites.

En cuanto al punto de la infraestructura, en muchos casos las condiciones actuales de los puertos de la subregión no presentan facilidades al cabotaje subregional. Ni tiene un tratamiento específico en cuanto a tarifas portuarias y laborales, ni servicios portuarios y de estiba, ni posee instalaciones asignadas con régimen aduanero propio.

En el marco institucional de la integración centroamericana, se han dado indicaciones claras de la importancia de avanzar en el proceso de creación de un sistema subregional de cabotaje (resoluciones de COMITRAN, 1998 y 2002; y de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericano, SICA, 2006). Más recientemente, en la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Declaración de Villahermosa, 28 de junio de 2008) se instruyó *"... a las dependencias competentes a planificar y ejecutar un proyecto para el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia, bajo la coordinación de Panamá"*, lo que fue reiterado en la XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en Guanacaste, Costa Rica.

---

<sup>17</sup> Se trata de buques en los que los camiones de carga pueden subir (*roll on*) y bajar (*roll off*) sin necesidad de desmontar la carga de sus camiones. Esto agiliza los movimientos, al tiempo que permite a las empresas de transporte terrestre mantener sus contratos y su oferta de servicios, y eliminar el tráfico en buena parte de las carreteras.

### 3. Mercado eléctrico subregional

Otro elemento importante para la integración del Istmo Centroamericano se refiere al mercado común de la electricidad. Desde mediados de los años ochenta se ha discutido la relevancia de crear un mercado eléctrico subregional, discusión en la que Panamá ha participado activamente. El mercado eléctrico subregional forma parte de los esfuerzos que se llevan a cabo a nivel de cada nación para reestructurar los mercados energéticos. Este mercado subregional permitiría maximizar el uso compartido de la capacidad hidroeléctrica, crearía un mercado eléctrico competitivo y reduciría los costos de operación. Se espera que lo anterior haga más atractivo el mercado subregional para la IED y alivie la escasez periódica de energía eléctrica que enfrentan los países del Istmo Centroamericano.

El Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) contempla la interconexión de las redes eléctricas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Por su frontera natural, Panamá se integra a la SIEPAC mediante la interconexión con Costa Rica, y aunque su infraestructura está en obras, entre ambos países ya existe interconexión y comercio eléctrico bilateral. Gracias a la SIEPAC, esta interconexión aumentará de 50 MW a 300 MW, abrirá así el mercado para la participación de firmas más grandes y permitirá proyectos de construcción de plantas eléctricas mayores.

En este sentido, la integración eléctrica entre ambos países se ampliará y fortalecerá cuando entre en funcionamiento la SIEPAC. La empresa ABENGOA-INABENSA es la encargada de ejecutar la construcción de interconexiones entre Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y la empresa TECHINT S.A. de C.V. lo hace entre Guatemala, El Salvador y Honduras; ambas obras alcanzan los 233 millones de dólares.

Los países del Istmo Centroamericano han tenido que emprender al menos tres importantes actividades conjuntas para crear un mercado eléctrico subregional: a) establecer reglas comunes para todas las transacciones entre los agentes de los seis países; b) generar instituciones regionales: la agencia reguladora del mercado regional (Comisión Regional de Interconexión Eléctrica, CRIE) y el operador regional (Ente Operador Regional, EOR) y una empresa propietaria de la red (EPR), en la que cada gobierno designará a un organismo público de su país para participar en una empresa de capital público y con participación privada, y c) la construcción de 1.830 km de líneas de conducción eléctrica. Éste es un caso de integración exitosa en marcha, que creará un mercado regional integrado para la energía eléctrica.

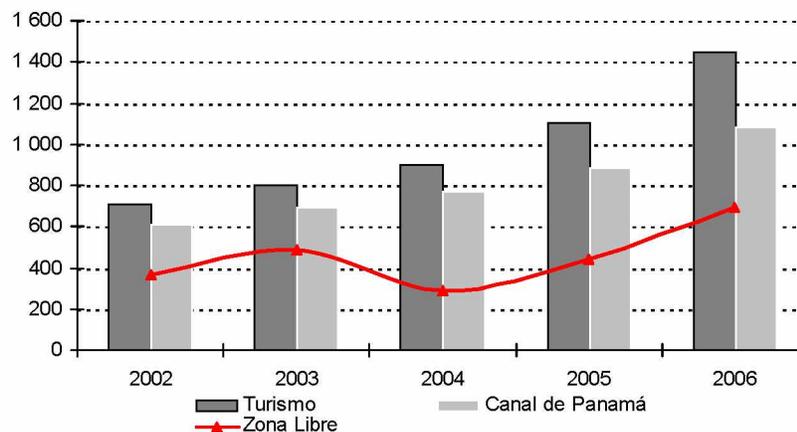
### C. INTERCAMBIO TURÍSTICO

La actividad turística en el Istmo Centroamericano se ha desarrollado considerablemente en los últimos años. En el período 2000-2006 aumentó 8,2% de promedio anual, superior al 3,6% de crecimiento promedio anual mundial en el mismo período (UNWTO, 2007). Es más, entre 2000 y 2006, el Istmo Centroamericano ha ocupado el segundo lugar mundial de crecimiento, sólo detrás del Noreste de Asia (8,3%). En 2006 los ingresos promedio por turista fueron de 770 dólares, superiores a los 670 dólares registrados en 2004 (UNWTO, 2005). Sin embargo, en 2006 este indicador es aún menor que el promedio mundial de 870 dólares (en 2004 fue de 820 dólares). En el 2007 el Istmo Centroamericano recibió 61,3% más de turistas que en 2002, y se destacaron Panamá, que partía de niveles relativamente bajos de visitantes, Guatemala y Costa Rica, con los índices de crecimiento más altos (184%, 84,1% y 75,9%, respectivamente).

En 2007 la industria turística de Panamá, incluidos transporte, alojamiento, alimentación, ocio y otros servicios a los visitantes, contribuyó con 12,3% del PIB (cifra superior al promedio de América Latina de 7,3%), de acuerdo con el *World Travel & Tourism Council* (WTTC). En términos de demanda turística internacional, según el ranking de WTTC, sólo Guatemala y Costa Rica superan a Panamá en la subregión. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Turismo de Panamá, los indicadores en el sector de hoteles y restaurantes muestran que en Panamá el sector crece a un ritmo superior al PIB (12,4% entre 2004 y 2006 con relación al 7,5% del PIB, en promedio) (Autoridad de Turismo de Panamá, 2008). Esto significa que Panamá alcanzó un crecimiento turístico similar al del resto de los países, que muestran tasas de crecimiento promedio de 10%. En términos absolutos, Panamá es el país de la subregión con menor número de visitantes, pero en los años recientes ha dado muestras de un dinamismo superior al resto de sus vecinos del MCCA.

El turismo se ha convertido en el principal generador de divisas para Costa Rica y Panamá. En el gráfico 9 se puede ver la importancia de este sector para Panamá, en comparación con los sectores más dinámicos de su economía. En los últimos años, el sector turismo ha crecido a ritmos más elevados que el Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón, aunque ambos sean esenciales para su expansión. Para los turistas, la atracción especial de Panamá es el Canal y las compras que se pueden realizar en la Zona Libre, por lo que el turismo se concentra en la zona centro del país.

**GRÁFICO 9**  
**PANAMÁ: GENERACIÓN DE DIVISAS POR TIPO DE ACTIVIDAD, 2002-2006**  
(En millones de dólares)



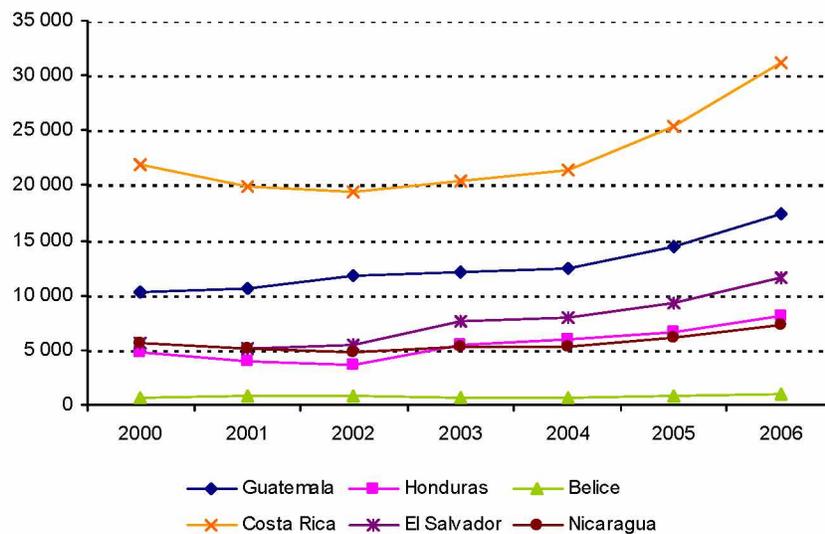
Fuente: Sobre la base del Ministerio de Economía y Finanzas y el Departamento de Estadística del IPAT, 2007.

Es importante notar que en 2006, 46% de los turistas que visitaron la subregión fueron de origen centroamericano (incluidos a Belice y Panamá), mientras que 36% fue de origen norteamericano y 9%, europeo. Si bien el movimiento de nicaragüenses hacia Costa Rica eleva mucho este dato, pese a que su objetivo es trabajar, lo cierto es que estos datos subrayan la importancia de diseñar políticas regionales sobre el paso de turistas entre los países miembros, así como diseñar trámites migratorios que faciliten el turismo al interior de la subregión. El diseño de este tipo de trámites coadyuva a la atracción de turistas extrarregionales y presenta al Istmo Centroamericano como una zona turística multidestino.

Al interior de la subregión, El Salvador es el mayor receptor de turistas intrarregionales (913.000 en 2006), la mayor parte provenientes de Guatemala, mientras que este último país es el mayor receptor de turistas salvadoreños. Esta circunstancia muestra la importancia de la proximidad territorial en los movimientos de personas. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, 43% de sus turistas centroamericanos son de origen nicaragüense, aunque muchos de éstos son en realidad movimientos en busca de trabajo, y 14% de Panamá, ambos países con los que comparte frontera. En Honduras también se observa la influencia de la proximidad geográfica, al recibir la mayor cantidad de turistas de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, sus tres países vecinos.

Por el origen de los visitantes, Centroamérica constituye la tercera zona para Panamá (luego de Norteamérica y Sudamérica), de la que reciben 11% de sus turistas extranjeros<sup>18</sup>. El mayor número de turistas centroamericanos que visitan Panamá procede de Costa Rica (40,8% en 2006), seguido de Guatemala (22,7%), El Salvador (15%), Honduras (10,6%), Nicaragua (9,6%) y Belice (1,3%). En el período 2000-2006, su tasa de crecimiento promedio anual fue de 7,7%, y se destaca el 12,7% de aumento del número de turistas salvadoreños. A partir de 2004, el turismo costarricense se ha elevado fuertemente, al registrar una tasa promedio anual de 6,1% (véase el gráfico 10). En los últimos años, las visitas a Panamá, tanto internacionales como intrarregionales, se han incrementando como parte del impulso del gobierno a este sector, así como del movimiento de personas —ingresos temporales que se hacen como turistas—, relacionado tanto con el ocio como con las visitas de trabajo (negocios) para las obras de ampliación del Canal de Panamá.

**GRÁFICO 10**  
**PANAMÁ: NÚMERO DE TURISTAS CENTROAMERICANOS POR PAÍS DE ORIGEN, 2000-2006<sup>a</sup>**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Comité de Turismo Centroamericano.

<sup>a</sup> Los datos sólo consideran los visitantes que entraron por el aeropuerto internacional de Tocumen.

<sup>18</sup> De acuerdo con la SEGIB y la OMT (2007), los negocios son el motivo principal de los viajes de los centroamericanos a Panamá.

Para los turistas panameños, el principal destino turístico es Estados Unidos (42%), seguido por sus dos vecinos: Costa Rica (21%) y Colombia (11%). Al interior del Istmo Centroamericano, 83% de los turistas panameños se dirigen a Costa Rica (76.214 turistas) y el resto se divide entre los países centroamericanos: El Salvador (3%), Guatemala (5,3%), Honduras (2,6%) y Nicaragua (5,9%).

En concordancia con su política de fomento al turismo en la subregión, el gobierno panameño ha acordado con sus contrapartes centroamericanas la supresión recíproca de la visa, aunque para Belice se requiere la visa estampada o la tarjeta de turismo. Como se explicó con anterioridad, entre los países del CA-4 existe un documento migratorio que permite la entrada libre entre los cuatro miembros (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), y a Panamá también se le permite.

Costa Rica sólo abre a Panamá la entrada sin visa consular y con una permanencia máxima de 90 días. El Salvador, Guatemala y Honduras tampoco necesitan visa consular para entrar a Costa Rica, pero con una permanencia máxima de 30 días. Mientras tanto, a los ciudadanos nicaragüenses se les exige una autorización de ingreso con visa consular y con una duración de 30 días, aunque si presentan visa de los Estados Unidos o Europa (acuerdo Schengen), con sello en el pasaporte de una estancia menor a tres meses, se les condona la visa.

Sin embargo, Centroamérica no sólo tiene un flujo importante de turistas intrarregionales; como región, es un polo de atracción del turismo internacional y por lo tanto posee una estrategia de atracción turística. Panamá pertenece al Consejo Centroamericano de Turismo (CCT) desde 1966<sup>19</sup>, así como la Cámara de Turismo de Panamá (CAMTUR) pertenece a la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR). Como parte de los esfuerzos comunes para promover el turismo, los países del Istmo Centroamericano crearon la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA), una entidad público-privada encargada de implementar la estrategia subregional para atraer turistas europeos. Aún no existe algo similar para atraer turistas de Estados Unidos debido a que es el principal mercado para la subregión, y los países se han reservado el diseño de su estrategia en ese mercado. El CCT ha desarrollado otra estrategia subregional que consiste en varios proyectos de inversión, estudios de mercado, y marcos regulatorios, así como en crear la marca centroamericana “Centroamérica tan pequeña... tan grande...”, implementar una feria anual denominada “Centroamérica Travel Market” y promover turismo mediante Internet, entre otros.

Entre las actividades que CATA ha realizado se encuentran la negociación entre las líneas aéreas europeas y TACA para crear vuelos directos entre Europa y Centroamérica; la promoción de la marca citada y de la subregión como multidestino en Internet y en agencias de viaje; fomentar y organizar ferias de promoción; crear alianzas estratégicas y cooperaciones con entidades como TACA, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Gobierno de la República de China, entre otros.

Al amparo del CCT y de la SICA se han elaborado diferentes proyectos subregionales como el Sistema de Información Geográfico Turística Regional (SIG) (la ruta del patrimonio mundial); proyectos de señalización para rutas turísticas acordadas; programas para el fortalecimiento de la promoción turística centroamericana; el Proyecto de Cuenta Satélite de Turismo Centroamericana para el análisis macroeconómico del turismo en la subregión; proyecto de calidad en los servicios turísticos; red de

---

<sup>19</sup> El Consejo Centroamericano de Turismo (CCT) se creó en 1965 como un órgano subsidiario de la Organización de Estados Centroamericanos, del que Panamá es miembro desde 1966. En relación con la existencia del CCT, en 1997 se creó una oficina permanente denominada Secretaría de Integración Turística Centroamericana (ST-SICA) con el objetivo de implementar y dar seguimiento a los programas de integración y desarrollo sostenible del turismo en Centroamérica.

posadas rurales de Centroamérica; elaboración de estrategia de promoción de turismo intrarregional; CD de información centroamericano; proyecto de fortalecimiento institucional (Cámaras de Turismo y Centroamérica), *Central America Travel Market*, y programas de capacitación (CCT, 2009).

Todos estos proyectos e iniciativas muestran la importancia del sector para la subregión, así como el desarrollo que significaría ejecutar trabajos conjuntos en aquellas áreas donde éste sea factible.

### III. PARTICULARIDAD DE LA RELACIÓN COSTA RICA-PANAMÁ

Dada la cercanía geográfica y la mayor intensidad de las relaciones —comercio, transporte, turismo, migraciones— entre Costa Rica y Panamá, en este capítulo se enfatizan las relaciones que ambos países tienen, no sólo *de iure*, sino también *de facto*. Con un modelo de gravedad se analizan los determinantes del comercio de Panamá con el resto de países del Istmo Centroamericano y se hace un análisis de la convergencia económica, elemento importante que facilita o entorpece la profundidad de la integración. En el presente capítulo también se analizan las relaciones comerciales, el transporte, el turismo y las migraciones entre ambos países.

#### A. COMERCIO DEL MCCA Y PANAMÁ: APLICACIÓN DE UN MODELO DE GRAVEDAD

El análisis del comercio entre Panamá y el resto de los países del Istmo Centroamericano puede enriquecerse con el desarrollo de modelos que permitan observar los determinantes y las tendencias del comercio subregional. Por esta razón se ha aplicado un modelo de gravedad, en el que el comercio entre dos países dependería del tamaño de sus respectivas economías y de la distancia económica (el costo de transporte, la lejanía física, etc.) entre ellos.

En el presente documento se ha podido demostrar que el vínculo más estrecho de Panamá con el Istmo Centroamericano es con Costa Rica. Como el comercio, el turismo y las migraciones son ejemplos importantes de dicho vínculo, se sugiere que la distancia y la similitud en la estructura económica parecen determinantes en esta relación económica. Con el fin de comprobar esta hipótesis y estimar el potencial comercial de Panamá, en caso de que se adhiriera completamente al MCCA, se decidió elaborar un modelo gravitacional, similar a los aplicados entre los países de la Unión Europea y el MERCOSUR, a partir de datos de tipo de panel, que incluyeran tanto las variables tradicionales del modelo gravitacional (masa y distancia), como nuevas variables (población, frontera y pertenencia al MCCA).

De acuerdo con este modelo, el comercio se encuentra en función de sus masas económicas (del PIB) y de los costos de transporte (distancias)<sup>20</sup> entre ellos. Este modelo se presenta en dos partes, en la primera se analizan las exportaciones a partir de las variables tradicionales (masa y distancia), y en la segunda se añaden las nuevas variables propuestas, con la intención de conocer su aportación a la explicación del volumen de las exportaciones.

Jan Timbergen (1962) y Pentti Pöyhönen (1963) aplicaron por primera vez la teoría newtoniana al estudio del comercio internacional, partiendo de la noción de atracción de dos cuerpos. Se supone que los flujos bilaterales entre dos economías debían incrementarse con el tamaño de éstas y reducirse por los costos de transporte vinculados con la distancia entre las mismas. La masa de las economías está representada por su PIB y, de acuerdo con los fundamentos del modelo, representa la capacidad de un país determinado para exportar (cuando el PIB corresponde al país de origen), o bien para importar (cuando el PIB corresponde al país de destino). Por lo tanto, se considera que a medida que el PIB sea mayor, lo será también la capacidad exportadora e importadora del país. Los kilómetros entre las capitales de las economías representan la distancia e incorporan implícitamente los costos de transporte. Diversos

<sup>20</sup> Debido a la dificultad para obtener series de datos largas sobre costos de transporte para los países estudiados, la teoría de los modelos gravitacionales recomienda sustituir dichos datos por la distancia entre los países, considerando que ésta representa los costos ocasionados: a mayor distancia, mayores costos.

autores han incorporado recientemente nuevas variables que fortalecen la capacidad predictiva del modelo: variables de tipo social y cultural de los socios comerciales, así como las que tomen en cuenta la pertenencia a un bloque de integración.

Actualmente, este modelo se aplica a partir de datos de panel, ya que ha mostrado mejores resultados que los modelos basados en datos de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Los datos de panel enriquecen la estructura de los datos y aportan mayor información de la que aparece sólo en un corte transversal.

El modelo se aplicó a partir de la siguiente ecuación lineal:

$$\ln(X_{ijt}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{PIB}_{it}) + \beta_2 \ln(\text{PIB}_{jt}) + \beta_3 \ln(D_{ij}) + \mu_{ijt}$$

Donde se definió a las variables como:

- $\ln(X_{ijt})$  = logaritmo de las exportaciones, expresadas en millones de dólares corrientes, del país de origen  $i$  al país de destino  $j$ , en un tiempo determinado;
- $\beta_0$  = es la constante;
- $\beta_1 \ln(\text{PIB}_{it})$  = logaritmo del PIB, expresado en millones de dólares corrientes, del país origen  $i$ , en un tiempo determinado  $t$ ;
- $\beta_2 \ln(\text{PIB}_{jt})$  = logaritmo del producto interno bruto, expresado en millones de dólares corrientes, del país de destino  $j$ , en un tiempo determinado  $t$ ;
- $\beta_3 \ln(D_{ij})$  = distancia, expresada en kilómetros, que separa a la capital del país de origen  $i$  de la capital del país destino  $j$ ;
- $\mu_{ijt}$  = la parte no explicada por las variables incorporadas.

Las 420 observaciones con las que se contó para estructurar los datos tipo panel cubren un período de 1994<sup>21</sup> a 2007. Para los datos de exportaciones de Panamá, se recurrió a la base de datos de COMTRADE de Naciones Unidas, mientras que los datos del PIB provienen de la base de datos de la CEPAL; los de población se obtuvieron de la base de datos de la OMC.

De acuerdo con los resultados de este primer modelo, expresados en la primera columna del cuadro 9, 75% del comercio de los países del MCCA y Panamá se explicaría por las variables independientes (PIB de país de origen, PIB del país de destino y la distancia). La elasticidad de las exportaciones es alta ( $\ln 1.44$ ) con respecto al país de origen y no así respecto del país de destino ni la distancia ( $\ln 0.33$  y  $\ln -1.32$ , respectivamente). Esto significa que el comercio de Panamá con el MCCA es sensible, sobre todo con relación al PIB de origen de dicho comercio y que este comercio tiende a disminuir a medida que la distancia entre los mismos sea mayor, razón que explicaría el mayor monto comercial existente entre Panamá y Costa Rica en 2007 (57 millones de dólares) y el menor entre Panamá

---

<sup>21</sup> 1994 es la fecha más antigua disponible en la base de datos del SIECA, de la que se tomaron los datos de exportaciones del MCCA.

y Guatemala (17 millones de dólares) en el mismo año, cuyas distancias entre capitales es de 885 kilómetros y 2.135 kilómetros, respectivamente, pese a que el PIB de Guatemala es mayor al de Costa Rica (26.000 y 33.000 millones de dólares, respectivamente).

En una segunda ecuación de este modelo se incorporaron nuevas variables: el número de habitantes del país de origen y del país de destino. Esta aportación sirve para analizar si el tamaño de las poblaciones influyen en las exportaciones, ya sea porque éstas disminuyen ante la demanda doméstica, o bien las incrementan debido a una mayor demanda en el mercado de destino. De la misma forma, se incluyeron dos variables dicotómicas, una para incorporar el efecto de compartir una misma frontera<sup>22</sup> y otra para medir el efecto de formar parte del proceso de integración, en este caso del MCCA.

Los resultados de este segundo modelo (segunda columna del cuadro 8) reportaron que el número de habitantes del país de origen no es estadísticamente significativo para explicar el volumen de las exportaciones entre los países del Istmo Centroamericano, en el que el estadístico *t* es de -0.59 para dicha variable. Esto implica que el número de habitantes no es determinante en el comportamiento de la demanda interna y la potencialidad de la demanda externa.

**CUADRO 8**  
**RESULTADOS DE LOS MODELOS GRAVITACIONALES APLICADOS**  
**A LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES DEL ISTMO**  
**CENTROAMERICANO**

Variable	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3
Constante	-3,49 (-5,01)	-5,54 (-2,51)	-9,11 (-10,10)
PIB origen	1,44 (28,00)	1,42 (28,77)	1,39 (30,98)
PIB destino	0,33 (6,49)	0,35 (7,08)	0,30 (6,74)
Distancia	-1,32 (-25,95)	-0,58 (-4,99)	-0,50 (-4,57)
Población origen		-0,05 (-0,59)	
Población destino		-0,20 (2,40)	
Frontera común		0,27 (-2,27)	0,32 (3,27)
MCCA		1,15 (11,28)	1,10 (11,41)
R <sup>2</sup>	0,75	0,77	0,82

Fuente: Elaboración propia.

<sup>22</sup> La variable de frontera es diferente a la de distancia entre capitales, dado que la primera reporta la existencia de una frontera común que puede dinamizar el comercio entre dos economías, y la segunda, trata de medir los costos de transporte vinculados con la distancia que existe entre las capitales, y no entre las fronteras, de dos países.

Al considerar lo anterior, se eliminaron las variables sobre población y se dejaron únicamente las variables base (PIB y distancia) y las dos variables dicotómicas (frontera y pertenencia al MCCA) para calcular de nuevo. Los resultados de este modelo indican que dichas variables explicarían estadísticamente 82% del comercio entre los países del MCCA y Panamá, y todas las variables incluidas resultaron ser estadísticamente significativas y pasaron todas las pruebas estadísticas para comprobar que no hubiera problemas de autocorrelación y heterocedasticidad. Dichas pruebas se pueden consultar en el anexo II.

De esta manera, la última regresión obtiene como resultado la siguiente ecuación:

$$\text{Ln Exportaciones} = -9.11 + \ln 1.39 (\text{PIB}_{it}) + \ln 0.30 (\text{PIB}_{jt}) + \ln -0.50 (D_{ij}) + 0.32 \text{ Frontera} + 1.10 \text{ MCCA} + \mu_{ijt}$$

El resultado de esta ecuación reafirma que el PIB del país exportador tiene mayor peso que el PIB del país importador, y que si se mantiene constante el PIB del país importador, así como la distancia, la frontera y su pertenencia al MCCA, un incremento en el PIB del país de origen aumentaría 1,4% las exportaciones. Así también, el resultado comprueba el comportamiento negativo que ejerce la distancia en el tamaño de las exportaciones: a mayor distancia entre los socios, menor sería el volumen de exportación. Extrapolado al costo del transporte en Centroamérica, daría evidencia estadística de que su reducción favorecería la expansión de las exportaciones en la subregión. Estadísticamente, el aumento de un kilómetro de distancia entre las capitales implicaría la reducción del volumen comercializado en 0,5%, si todas las demás variables permanecen constantes. Por último, pertenecer al MCCA favorece el incremento de las exportaciones en los países no socios; por lo tanto, la inclusión de Panamá favorecería sus exportaciones a los países del MCCA.

## **B. CONVERGENCIA ECONÓMICA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO**

La intención de profundizar un proceso de integración entre países socios puede facilitarse o entorpecerse debido a la convergencia o divergencia económica entre ellos. Esto sucede porque la aproximación de importantes variables económicas entre socios comerciales facilita la coordinación y alienta mayores compromisos de integración. Por el contrario, la divergencia puede complicar e incluso imposibilitar el avance de algunas políticas de integración, como las relacionadas con el movimiento de personas y la liberalización de algunos servicios profesionales, entre otros.

En este estudio se han analizado áreas comunes entre Panamá, la integración centroamericana y los procesos de acercamiento entre estos países. Sin embargo, aún subsisten diferencias con algunos de los países de la subregión y sectores sensibles, en los que se aprecian medidas de protección. Se ha constatado que el intercambio entre Costa Rica y Panamá es mayor que el de Panamá con el resto de los países. Además, el modelo de gravedad aplicado demuestra estadísticamente que la proximidad geográfica y el peso de su PIB determinan fuertemente el volumen del intercambio comercial entre Panamá y Costa Rica. A continuación se hace un análisis de la convergencia entre ambos países, con el fin de identificar otras áreas de similitud o divergencias relevantes para los diseñadores de políticas en el Istmo Centroamericano.

Por convergencia económica se entiende como la aproximación de las principales variables económicas que describen a una región geográfica determinada. El proceso de convergencia sucede

cuando las variables consideradas tienden a aproximarse dentro de una tendencia general de mejoría, es decir, mientras los países o regiones mejoran sus indicadores.

Para efectos analíticos, la convergencia económica puede ser beta ( $\beta$ ) o sigma ( $\sigma$ ). La convergencia  $\beta$  ocurre cuando hay una relación inversa entre la tasa de crecimiento de la variable utilizada y su nivel inicial, es decir, que los países o regiones rezagados progresen a un ritmo mayor que los mejor ubicados. Se está frente a un tipo de convergencia  $\sigma$  cuando se reduce la dispersión de la variable entre el conjunto de países o regiones en estudio (Sala-i-Martin, 1994; Martín, 1997)

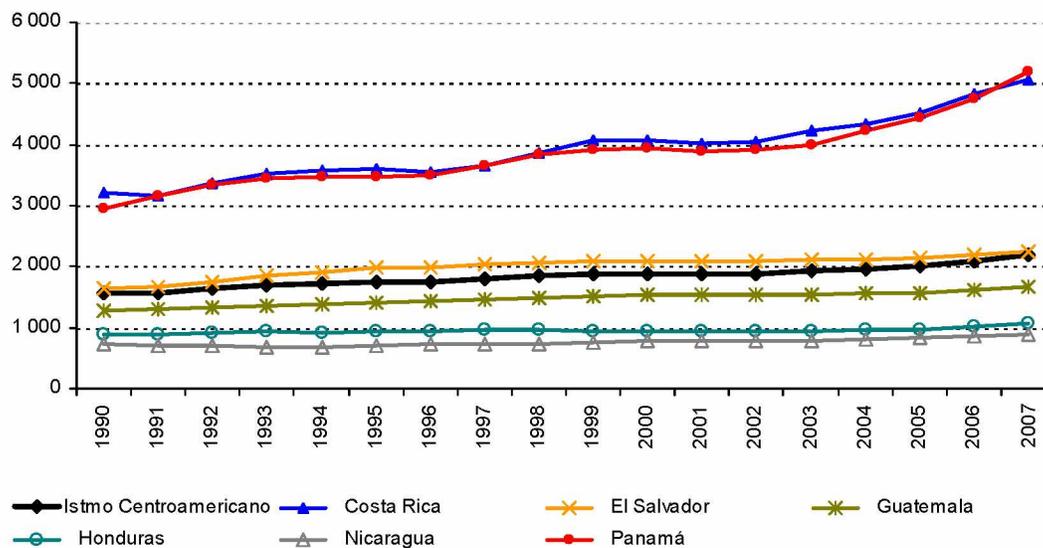
En el presente trabajo se emplea el análisis de convergencia  $\sigma$ , que permite ver la dispersión entre las economías del Istmo Centroamericano, así como analizar si dichos países presentan tendencias de aproximación entre ellos. Las variables de análisis se refieren a la convergencia real (en el lenguaje empleado por la Unión Europea) y no a la nominal. La primera es la convergencia relacionada con los niveles de ingreso y bienestar económico: PIB per cápita, empleo, educación, salud, entre otros, mientras que los indicadores de estabilidad macroeconómica: precios, tipo de interés, tipo de cambio, deuda, y otros, forman la convergencia nominal. Los indicadores de convergencia real escogidos para este análisis son los siguientes: PIB per cápita, inversión social (gasto social y cobertura de seguridad social) y capital humano (tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria).

No existe consenso sobre los indicadores que se deben utilizar para analizar la convergencia económica entre países o regiones. Como es común usar el PIB per cápita como referencia del grado de riqueza e ingresos de un país, se toma a éste como base del presente análisis. Además, se incluyen dos indicadores que ilustran los niveles de desarrollo social (gasto social y cobertura de la seguridad social) y cobertura educativa, como indicador aproximativo a la calidad del capital humano en cada país (tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria). Este último indicador se basa en la tasa bruta de matriculación, que muestra el total de alumnos matriculados en el nivel correspondiente (primaria, secundaria y terciaria), independientemente de su edad, expresado en porcentaje de la población oficialmente escolarizable en el año escolar respectivo.

El análisis del PIB per cápita centroamericano muestra tres grupos que presentan tendencias y niveles similares: uno formado por Costa Rica y Panamá; otro por El Salvador y Guatemala, y un tercero por Honduras y Nicaragua (véase el gráfico 4). La desviación estándar del PIB per cápita regional expone igualmente que la evolución de este indicador entre Costa Rica y Panamá ha sido muy similar, lo que no es así con relación al resto de países del Istmo Centroamericano (véase el gráfico 12). A partir de 2002 Costa Rica y Panamá se distinguen del resto de los países del Istmo Centroamericano, lo que se aprecia mejor en el gráfico 12 que presenta la desviación estándar del PIB per capita regional.

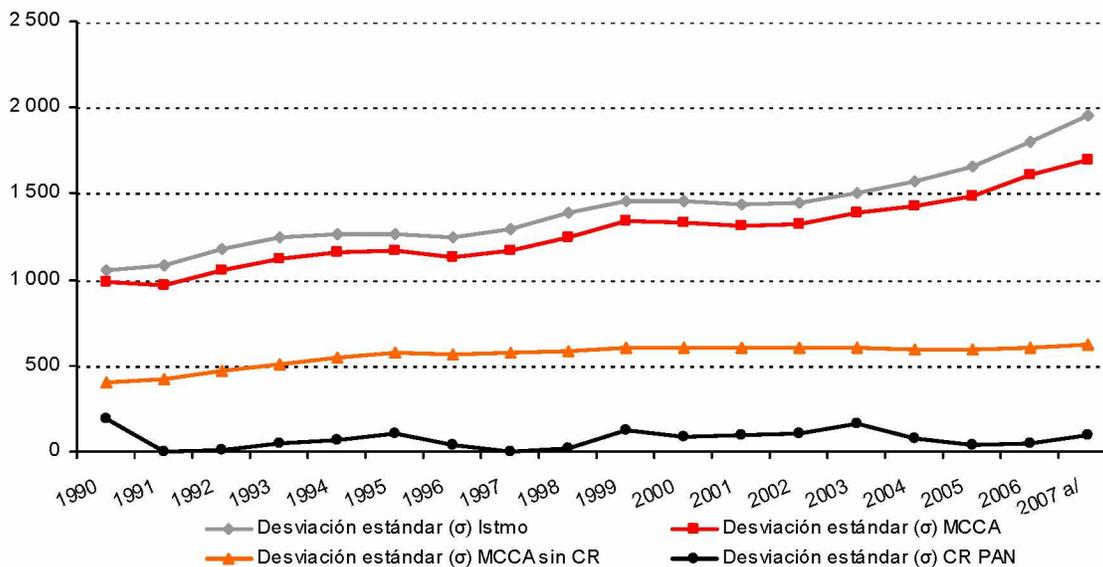
En lo que respecta al gasto social, Costa Rica y Panamá presentan índices muy similares, que en general duplican los gastos del resto de los países de la subregión (véase el gráfico 13). Además, esto tiene su correlato en la cobertura de la seguridad social, 87,6% en Costa Rica y 74,2% en Panamá, mientras que en el resto de la subregión, la cobertura del seguro social no supera 20% (véase el gráfico 14).

**GRÁFICO 11**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: PIB PER CÁPITA**  
*(En dólares a precios constantes de 2000)*



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

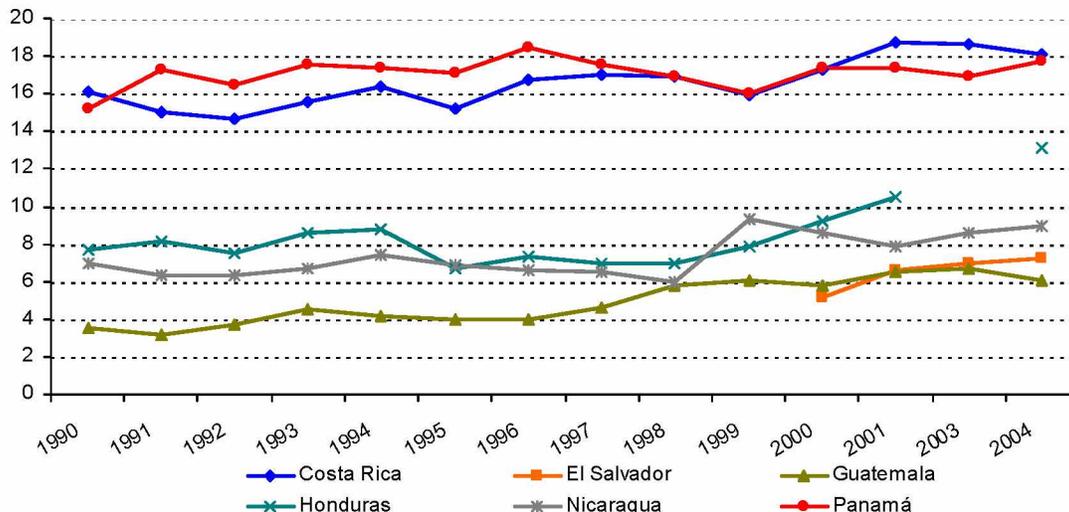
**GRÁFICO 12**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PIB PER CÁPITA, 1990-2007**



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

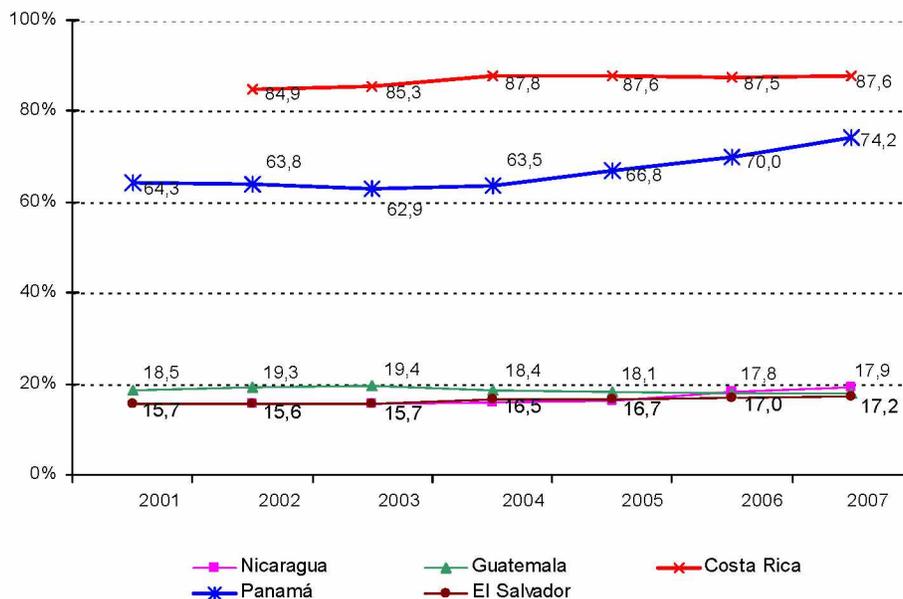
<sup>a</sup> Se toma Costa Rica por tener el valor máximo para esta variable en la mayoría del periodo observado.

**GRÁFICO 13**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: GASTO SOCIAL, 1990-2004**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

**GRÁFICO 14**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001-2007**  
*(En porcentajes)*

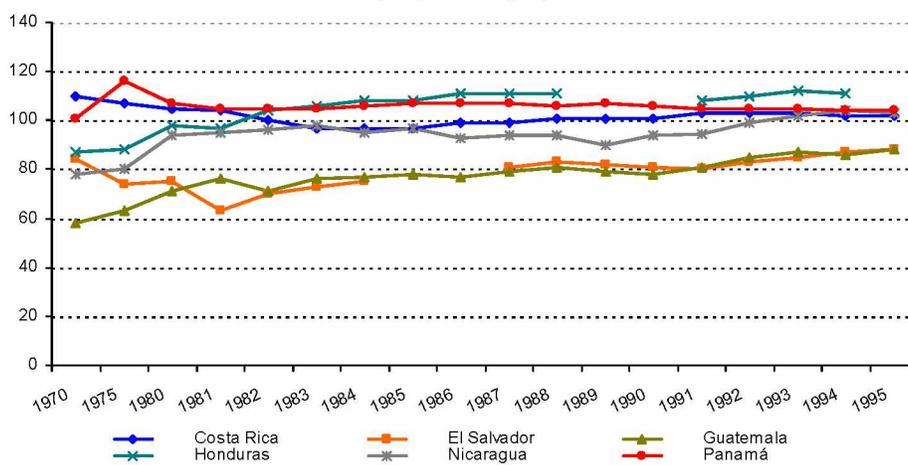


Fuente: Elaborado con base en los datos de los Institutos de Seguridad Social de Guatemala y Nicaragua, las Cajas de Seguro Social de Costa Rica y Panamá y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de El Salvador.

Nota: Como sólo se cuenta con las cifras de 2007 para Honduras, este país no aparece en el gráfico.

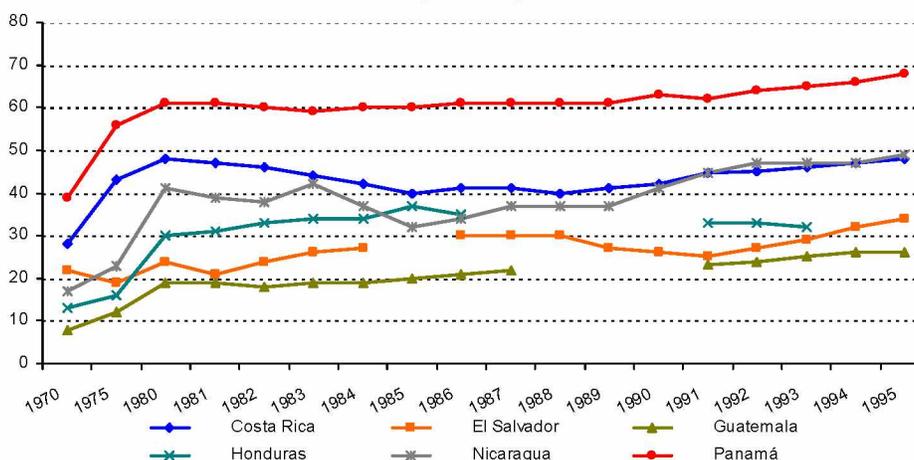
Aun cuando la matriculación primaria en el Istmo Centroamericano tiene una dispersión menor que el PIB per cápita, también muestra resultados similares en los tres grupos de países citados anteriormente. Por su parte, Honduras y Nicaragua han logrado tasas similares o superiores a Costa Rica y Panamá en años recientes, e indican así un proceso de convergencia en la matriculación primaria (véase el gráfico 15). La dispersión subregional se muestra en la tasa bruta de matriculación secundaria, en la cual Panamá se separa del resto de los países centroamericanos (véase el gráfico 16). La tasa bruta de matriculación terciaria presenta la tendencia y convergencia de las tasas entre Costa Rica y Panamá, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua forman un grupo relativamente homogéneo (véase el gráfico 17).

**GRÁFICO 15**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN PRIMARIA, 1970-1995**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

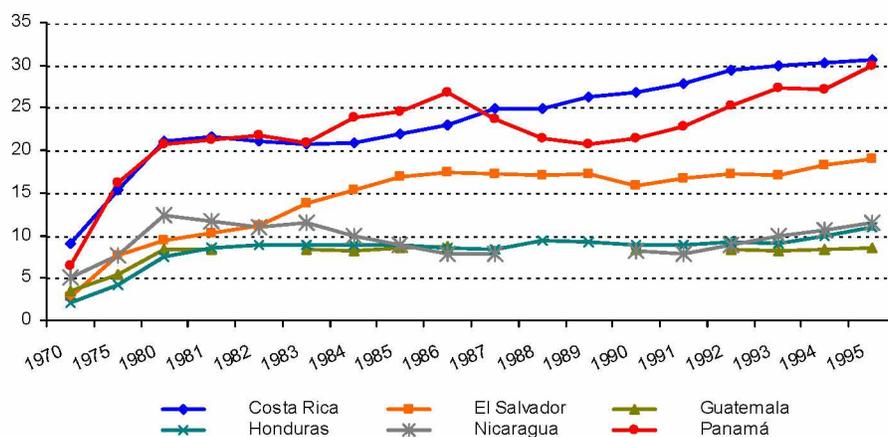
**GRÁFICO 16**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN SECUNDARIA, 1970-1994**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

En los gráficos anteriores se puede observar que la dispersión de rentas per cápita en el Istmo Centroamericano tiene tres grupos de países definidos, en los que Costa Rica y Panamá cuentan con altos niveles de convergencia, mientras que la dispersión de rentas de éstos con relación a los demás países es crecientemente divergente. La convergencia real del capital humano de la subregión, estimada para cada país mediante la tasa bruta de escolaridad (primaria, secundaria y terciaria) revela que todos los países del Istmo Centroamericano han logrado avances convergentes en cuanto a la cobertura de la educación primaria, y en grados significativos en cuanto a la educación secundaria. Sin embargo, existen tendencias divergentes con respecto a la educación terciaria.

**GRÁFICO 17**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN**  
**TERCIARIA, 1970-1995**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Por último, en cuanto a la inversión social, medida con el gasto público social y la cobertura de la seguridad social, se muestra una dispersión muy alta, salvo en Costa Rica y Panamá, países en que existe una convergencia en materia de gasto público social y una tendencia a la convergencia en materia de cobertura de la seguridad social.

El conjunto de datos anteriores revelan la existencia de tres grupos de países en el Istmo Centroamericano, tal y como se presenta en el cuadro 9. Costa Rica y Panamá cuentan con los niveles más altos de desarrollo de la subregión (de acuerdo con los indicadores utilizados en el presente trabajo) y además muestran niveles de dispersión bajas, que sugieren procesos de convergencia entre ambos países. Por su parte, El Salvador y Guatemala tienen niveles de PIB per cápita similares y con bajos niveles de dispersión entre sí. Igualmente, Honduras y Nicaragua muestran convergencia en sus PIB per cápita y baja dispersión en el resto de las variables.

Como lo indica el modelo de gravedad aplicado, el PIB del país exportador es la variable explicativa más relevante del comercio al interior de la subregión. Los datos de convergencia  $\sigma$  revelan que Panamá y Costa Rica tienen un proceso de convergencia económica en las variables seleccionadas, similar a lo que ocurre en Guatemala y El Salvador. Este análisis refuerza las conclusiones del modelo de gravedad debido a que la cercanía y el tamaño de los PIB de estos países explican su comercio, además de demostrar estadísticamente la existencia de diferentes estados de integración dentro del mismo proceso de integración centroamericana.

**CUADRO 9**  
**ISTMO CENTROAMERICANO: PRINCIPALES INDICADORES DE CONVERGENCIA REAL**

Variables	Costa Rica-Panamá	El Salvador-Guatemala	Honduras-Nicaragua
PIB per cápita <sup>a</sup>	5 058 – 5 191	1 662 – 2 253	881,5 – 1 058,1
Tasa bruta de matriculación (TBM) Primaria <sup>b</sup>	109 – 111	113 - 114	112-113
TBM secundaria <sup>b</sup>	70 – 79	51 - 63	65 - 66
TBM terciaria <sup>c</sup>	25 – 43	19 - 9	16 - 18
Gasto social <sup>d</sup>	17 – 18	6 - 7	9 - 13
Cobertura de seguridad social <sup>e</sup>	87,6 - 74,2	17 - 17,8	19 - 19,2

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Nota: En tono gris se muestran los indicadores más altos.

<sup>a</sup> Dólares constantes de 2000. Cifras de 2007.

<sup>b</sup> Cifras de 2005, en porcentajes.

<sup>c</sup> Cifras de 2003 para Guatemala, Honduras y Nicaragua, en porcentajes.

<sup>d</sup> Como porcentaje del PIB; cifras de 2004.

<sup>e</sup> Como porcentaje del total de población. De 2007 para todos los países, excepto para El Salvador y Guatemala, que son de 2006.

Si bien la convergencia económica no es un objetivo explícito de la integración centroamericana, sí es un elemento muy importante que facilita o entorpece la profundidad de la integración. Por ejemplo, ésta expresa lo que actualmente sucede con la falta de unidad en la política migratoria y con la existencia de restricciones, las que en gran medida se explican en los distintos niveles de ingreso entre los países y el desequilibrio migratorio que esto genera. El mismo riesgo sucedería si algún socio de la integración acumulara un déficit comercial muy alto y permanente, producto de desiguales niveles de desarrollo, y pusiera en peligro la estabilidad del proceso de integración. En este sentido, la convergencia es un indicador sobre el rumbo del proceso de integración y, en el caso del Istmo Centroamericano, se puede observar fácilmente que existen varios grupos de países que por sus características sería normal que tuvieran mayores afinidades y facilidades para avanzar más rápido entre sí que con el resto.

Como es de esperar, los niveles de convergencia que muestran los países de la subregión también se reflejan en sus relaciones, tanto políticas como comerciales. Los países con mayores niveles de convergencia tienden a generar distintos acuerdos que en sí mismos suelen reforzar la convergencia y, por lo tanto, facilitan la posibilidad de avanzar en acuerdos de integración y abren espacios para acuerdos bilaterales más profundos. A continuación se analizarán algunas de estas relaciones y espacios.

### C. ACUERDOS Y ACERCAMIENTOS ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ

La relación entre Costa Rica y Panamá ha sido estrecha desde la independencia de Panamá en 1903, con una sola confrontación bélica en 1921 por diferendos limítrofes. Desde entonces, ambos países han creado una red de acuerdos (véase el anexo III) para regular y facilitar sus relaciones en diversas materias, que incluyen la cooperación fronteriza, el fortalecimiento de la asistencia sanitaria, salud, turismo, entre otros. Más recientemente, ambos países crearon un mecanismo de consultas de alto nivel para abordar temas de interés común, mejorar así sus relaciones, y de este modo facilitar la toma de acuerdos en nuevas áreas. A

continuación se revisan algunos de los temas y acuerdos más importantes en los que estos países han avanzado recientemente.

En materia comercial, en 1973 ambos países firmaron un Tratado de Libre Comercio e Intercambio Comercial, en el que, además de establecer un calendario de reducción arancelaria, se convino en adoptar medidas que regulan el tránsito y el transporte entre ambos países, se constituyeron reglas de origen, exenciones de pago y libre paso a productos manufacturados. Sin embargo, la lista de productos liberalizados sólo abarcó 371 productos.

Para adecuar el Tratado Comercial de 1973 al nuevo contexto internacional, desde 1998 Costa Rica, junto con los demás países centroamericanos, inició un proceso de negociación con Panamá para firmar un tratado de libre comercio de nueva generación. En este tratado se incluirían nuevas disposiciones sobre reglas de origen y procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, inversiones, servicios, políticas de competencia, contratación pública, propiedad intelectual, aspectos institucionales y solución de controversias. Los principales objetivos para la firma de este nuevo tratado fueron fortalecer los vínculos comerciales naturales y tradicionales entre ambos países, establecer un marco legal y ampliar la cobertura de acceso preferencial más seguro, libre de barreras y distorsiones, para incrementar el intercambio comercial.

El tratado se terminó de negociar en 2007 y entró en vigor en noviembre de 2008. De manera similar a otros tratados de nueva generación, el tratado de libre comercio entre Costa Rica y Panamá quedó dividido en ocho partes, que comprenden un total de 22 capítulos y sus respectivos anexos. Este tratado abarca las disposiciones antes mencionadas e incluye telecomunicaciones, comercio transfronterizo de servicios, prácticas desleales de comercio y entrada temporal de personas de negocios. A pesar de la profundidad del nuevo tratado, se excluyeron los temas de servicios de transporte, medio ambiente y laboral.

Se acordó que desde el primer día de vigencia del TLC, 80% del comercio de bienes agrícolas ingresara al mercado sin pagar aranceles. Para el 20% restante se pactaron períodos de tres a 17 años de desgravación, en los que se reducirá paulatinamente el arancel de importación aplicable, salvo las exclusiones acordadas<sup>23</sup>. De los nueve productos agrícolas excluidos, dos de ellos, café y azúcar, coinciden con los productos que no tienen libre comercio al interior del MCCA. Para los productos industriales se convino abrir el libre comercio a más de 93% de los bienes industriales; el porcentaje restante tendría períodos de desgravación de cinco a 11 años, mientras que los vehículos automotores son los únicos excluidos.

En cuanto a servicios financieros, se acordó revisar el desarrollo relativo al comercio de seguros y reaseguros y considerar la necesidad de ampliar las disposiciones a este tipo de servicios, a partir de un año, desde la entrada en vigencia del tratado y una vez que se encontrara vigente en Costa Rica un nuevo marco jurídico que regulara estos servicios. En 2009 entró en vigor la nueva legislación en esta materia en Costa Rica, que ha permitido la llegada de inversiones panameñas al mercado de seguros costarricense. Las telecomunicaciones no entraron en el TLC entre Costa Rica y Panamá, y ambos países se reservaron el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la explotación, administración, operación y prestación de los servicios de telecomunicaciones. El tratado prevé que Costa Rica permita suministrar servicios de telecomunicaciones en su territorio a los prestadores panameños de los mismos,

---

<sup>23</sup> Se excluyeron los siguiente productos agrícolas: café en grano; café tostado, instantáneo; arroz; azúcar; papa; cebolla; aceite de palma y derivados (con cuota libre de aranceles); muslos; muslos y piernas, incluso unidos; carne de porcino, jamones, paletas y sus trozos (con cuota libre de aranceles).

cuando los cambios en la legislación así lo permitieran. Esta modificación sucedió recientemente al eliminarse el monopolio de telecomunicaciones que mantenía la empresa estatal costarricense, y al menos una empresa panameña ha invertido en Costa Rica para competir en ese mercado. Por su parte, Panamá permitiría que el Instituto Costarricense de Electricidad explotara los servicios de telecomunicaciones en su territorio, ya que ha levantado la restricción que la legislación panameña impone para el caso de los operadores de telecomunicaciones estatales o con participación estatal (COMEX, 2007).

Los empresarios costarricenses han visto con buenos ojos la firma del TLC con Panamá, ya que opinan que el comercio con este país es ventajoso básicamente por su cercanía geográfica, la existencia del Canal de Panamá, su avanzado sistema bancario, su producción manufacturera complementaria a la de Costa Rica, su producción agrícola relativamente escasa, y su seguridad jurídica similar a la de Costa Rica (UCCAEP, 2008). Además, han manifestado también que el nivel de vida de los panameños y su nivel educativo resulta atractivo tanto para la expansión de sus ventas como para la inversión.

En el caso de Panamá, los sectores productivos agrícolas y manufactureros solicitaron protección en forma de exclusión y desgravaciones más largas, como se hizo con el azúcar, papa, cebolla, papel higiénico, jabones y vajillas. Sin embargo, el sector industrial y de servicios ven en este tratado buenas oportunidades de negocios.

Ambos países han creado un Mecanismo de Consultas Políticas para buscar dinamizar y profundizar sus relaciones. Dentro de este marco hubo una primera reunión en 2007 y sesionó paralelamente la VII Reunión de la Comisión Mixta Permanente de Límites y la I Reunión de las Comisiones Técnicas Sectoriales del Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo. El Mecanismo de Consultas Políticas creó cuatro grupos de trabajo (asuntos políticos, comercio, aduanas y transporte, seguridad y migración, cooperación bilateral) y se enfatizó la importancia de buscar la pronta implementación de acuerdos como el de cooperación turística, el de cooperación educativa-cultural, técnica-científica, así como el de extradición. Lamentablemente no se ha logrado concretar una segunda reunión del Mecanismo de Consultas Políticas y es importante que ambos países logren los mecanismos eficientes para operativizar los acuerdos de las reuniones binacionales. El nuevo gobierno de Panamá dirigido por el presidente Ricardo Martinelli ha manifestado su interés en mantener este mecanismo de coordinación entre ambos países.

Los empresarios costarricenses y panameños se han mostrado interesados en la creación de una Cámara de Comercio e Industrias Costa Rica-Panamá, lo cual ya fue recogido en la Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas y Reuniones de las Comisiones Mixtas, de julio de 2007. Además, en esa misma Reunión se creó un Protocolo de Cooperación e Intercambio de Información Aduanera como mecanismo de cooperación que permita enfrentar las defraudaciones aduaneras<sup>24</sup>. Para reducir los problemas en las aduanas, los gobiernos convinieron en que era necesario homologar los horarios de atención de todas las instituciones en los puestos fronterizos y los sistemas informáticos; los primeros entraron en vigencia a partir del 10 de enero de 2007 y los segundos el 31 de diciembre de 2007.

Por último, es muy importante resaltar que las autoridades panameñas han avanzado en el diseño de un Proyecto de Acuerdo Interinstitucional de Tránsito Marítimo entre las instituciones competentes de Panamá y Costa Rica, que podría sentar las bases de un acuerdo sobre cabotaje en el Istmo Centroamericano.

---

<sup>24</sup> El Protocolo deriva del Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal.

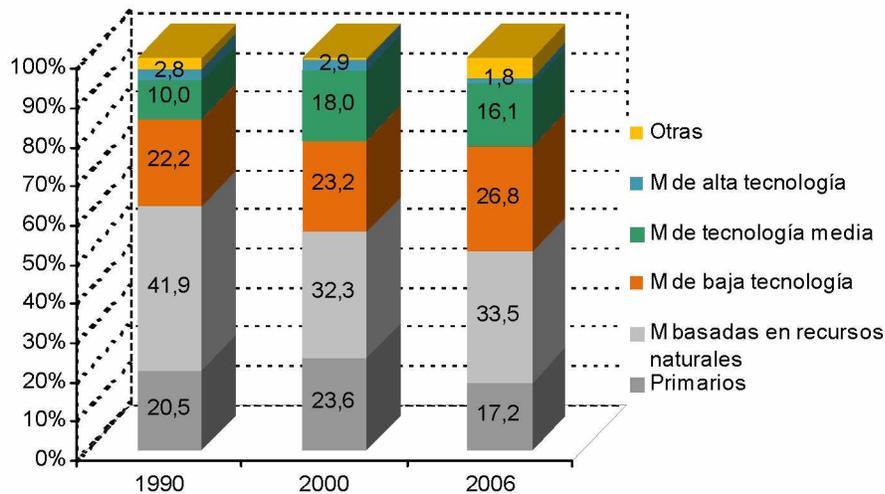
## D. COMERCIO COSTA RICA Y PANAMÁ

Tanto Costa Rica como Panamá son el quinto socio comercial el uno del otro. Al interior del MCCA, Costa Rica es el principal exportador centroamericano a Panamá. En 2006, Panamá importó desde Costa Rica casi 60% del total de sus compras del MCCA, y exportó 37,8% del total de los productos que Panamá vendió al MCCA. Las exportaciones de Costa Rica a Panamá son muy diversificadas, ya que 43% consiste en productos que individualmente representan menos de 2% del total exportado a ese país. Tal diversificación también es evidente al considerar que en 1997 menos de 1.000 productos conformaban la oferta exportable de Costa Rica a Panamá, mientras que para 2006, la oferta ascendía a 1.400 productos (COMEX, 2008). Como sucede con el comercio que mantiene Costa Rica con el MCCA, sus exportaciones a Panamá son principalmente productos manufacturados de tecnología media y alta<sup>25</sup> (véase el gráfico 18).

Es interesante manifestar que las exportaciones de Panamá a Costa Rica difieren de las que hace al resto de países centroamericanos. En el primer caso consisten sobre todo en manufacturas, aunque más de 50% se basa en recursos naturales o son manufacturas de baja tecnología (véase el gráfico 19). A pesar de lo anterior, dentro de los principales productos que Costa Rica importa de Panamá, los medicamentos dosificados o acondicionados para la venta al por menor representaron 19% del monto total en 2007, y han triplicado sus ventas desde 2005.

**GRÁFICO 18**  
**PANAMÁ: IMPORTACIONES DESDE COSTA RICA POR CATEGORÍA**  
**DE PRODUCTOS, 1990, 2000 y 2006**

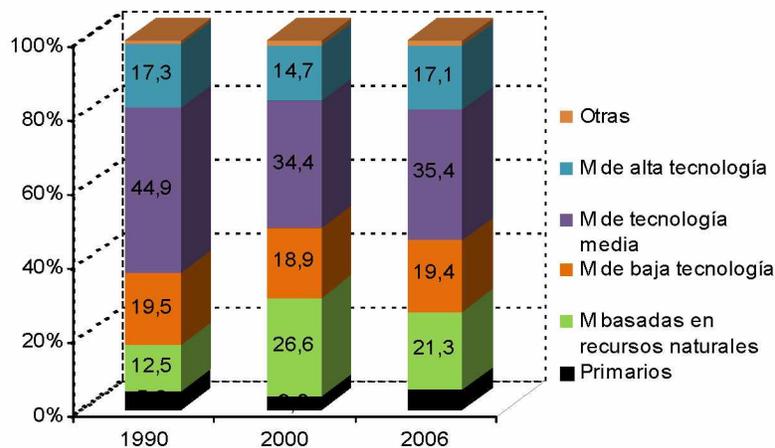
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de COMTRADE. Categorización de productos de acuerdo con Sanjaya Lall (2000).

<sup>25</sup> Según la metodología de Sanjaya Lall (2000).

**GRÁFICO 19**  
**PANAMÁ: EXPORTACIONES A COSTA RICA POR CATEGORÍA**  
**DE PRODUCTOS, 1990, 2000 y 2006**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de COMTRADE. Categorización de productos de acuerdo con Sanjaya Lall (2000)

Esta diferencia en los tipos de productos importados y exportados por Panamá a su principal socio comercial del MCCA sugiere que ambos socios se complementan y prevén que su integración puede ser benéfica. La complementariedad entre ambos países es más relevante si se analiza su comercio de servicios, dada las especializaciones distintas que estos países han desarrollado. Lamentablemente no se cuenta con datos del comercio de servicios entre ambos países, algo que probablemente hubiera podido compensar el creciente déficit que en materia de comercio de bienes presenta Panamá con Costa Rica, ya que, de acuerdo con datos de la OMC, las exportaciones panameñas de servicios duplican el monto de sus importaciones.

### E. RELACIONES INTERFRONTERIZAS: TRANSPORTE, MOVIMIENTO DE PERSONAS Y TURISMO

Costa Rica y Panamá comparten 363 kilómetros de frontera en un límite terrestre, marítimo y fluvial, conformado por tres pasos fronterizos —Paso Canoas, Río Sereno y Guabito—, y más de 100 rutas de paso formadas por "trochas", vados, ríos o playas, donde el paso de un país a otro se hace libremente, aunque al margen de las regulaciones legales que se requieren para cruzar la frontera.

Ambos países gozan de un dinámico sector turístico que ha presentado un crecimiento interanual promedio de 9% en el número de visitantes entre 2000 y 2007. Además, tienen un creciente comercio entre ambos y entre Panamá y Centroamérica y han crecido los movimientos de personas no relacionadas con el turismo. Todo esto hace que las relaciones fronterizas entre estos países tenga una gran relevancia.

Consistente con las relaciones comerciales analizadas anteriormente, el movimiento de camiones de carga entre Panamá y Costa Rica es mucho más intenso que el de Panamá con el resto de Centroamérica. Lo mismo sucede respecto de los vehículos particulares (véanse los cuadros 10 y 11).

**CUADRO 10**  
**PANAMÁ: ENTRADA Y SALIDA DE VEHÍCULOS PARTICULARES**  
**POR PAÍS DE DESTINO Y PROCEDENCIA, 2006-2007**  
*(En número de vehículos)*

	2006	2007
<b>País de destino</b>		
Costa Rica	6 070	6 806
El Salvador	67	108
Guatemala	129	100
Honduras	260	261
Nicaragua	281	273
Total	6 807	7 548
<b>País de procedencia</b>		
Costa Rica	7 957	9 119
El Salvador	116	18
Guatemala	156	128
Honduras	276	296
Nicaragua	309	303
Total	8 814	9 864

Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá.

Por el traslado numeroso de personas, la frontera entre Costa Rica y Panamá también muestra la intensa relación entre estos dos países. Para Panamá, los costarricenses son el grupo centroamericano que más ingresa por sus fronteras (véase el cuadro 11), mientras que para Costa Rica, los panameños son el segundo grupo (15,7%), sólo por debajo de los nicaragüenses (59,4%).

Sin embargo, la frontera costarricense-panameña presenta importantes deficiencias de infraestructura que frenan el crecimiento económico interfronterizo. La red vial de la frontera y la infraestructura de aduanas y migratorias son un obstáculo para la competitividad turística de ambos países y debilitan los planes de turismo subregional multidesino. El puesto fronterizo de Paso Canoas es el mejor equipado con oficinas turísticas, control de migración y aduanas, aunque las instalaciones y los comercios situados en la zona no responden a un plan de atracción y facilitación turística.

Las condiciones de los otros dos puestos fronterizos, Guabito —por el que cruzan unas 43.000 personas al año— y Río Sereno, son precarias. Si bien el segundo se utiliza sólo en el ámbito local, por el primero transita un importante flujo de viajeros que van de Costa Rica a Bocas del Toro y viceversa. Por esta razón, un plan de desarrollo turístico de ambos países requiere de medidas conjuntas para mejorar el movimiento turístico fronterizo.

Infraestructuras como el puente sobre el río Sixaola, edificios para las autoridades de aduana, migratorias, de seguridad y fitosanitarias, son elementos que podrían acelerarse mediante la agenda del Mecanismo de Consultas Políticas y, por supuesto, de la agenda común de ambos ministros de turismo.

**CUADRO 11**  
**COSTA RICA Y PANAMÁ: VISITANTES NO RESIDENTES DE ORIGEN**  
**CENTROAMERICANO, 2005-2006**  
*(En número de personas)*

	2005		2006	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
<b>Costa Rica</b>				
El Salvador	49 358	45 576	43 730	42 730
Guatemala	42 814	42 673	38 400	38 208
Honduras	32 633	30 924	31 484	30 124
Nicaragua	257 017	220 759	273 374	251 186
Panamá	81 567	75 531	72 376	63 844
Otros países	1 679 505	1 690 071	1 418 228	1 416 142
<b>Panamá</b>				
Costa Rica	73 664	63 322	95 230	84 328
El Salvador	13 946	12 428	15 471	14 801
Guatemala	17 761	16 926	21 467	19 933
Honduras	10 787	9 933	13 268	12 331
Nicaragua	15 721	14 496	19 126	18 231
Otros países	838 140	814 961	1 003 291	958 063

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica y del Servicio Nacional de Migración de Panamá.

Recientemente, ambos países acordaron acciones coordinadas para aprovechar mejor e incrementar el sector turístico. Los ministros de turismo han acordado planes para aprovechar las sinergias entre ellos: el movimiento de turistas de Sudamérica mediante el aeropuerto de Panamá —Panamá ha solicitado a Costa Rica la suscripción de un Acuerdo de Servicios Aéreos basado en el principio de cielos abiertos— y la marca país que Costa Rica ha logrado asociar con el ecoturismo, biodiversidad y aventura. Entre los planes conjuntos está evaluar la posibilidad de introducir paquetes turísticos multidesino, principalmente en el mercado europeo, ya que este tipo de paquetes ofrece mayores ganancias, y mejorar los puestos fronterizos, tanto en seguridad como en la agilización de trámites para los turistas. Se busca crear un área de turismo común, en el que ambos países complementen su oferta turística.

Como resultado de la I Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas en 2007, las delegaciones del Grupo de Trabajo de Comercio Aduanas y Transporte convinieron en la homologación de horarios de atención de todas las instituciones con funciones en los puestos fronterizos de Panamá y Costa Rica, que comenzó a funcionar a partir del 10 de agosto de 2007 (Resolución No. 704-04-250).

Pero además de la infraestructura, existen otros elementos que pueden facilitar el crecimiento del comercio y del turismo transfronterizo en esta subregión: ofrecer el transporte público y facilitar el funcionamiento de operadores turísticos.

Actualmente la mayoría de la oferta del transporte público se reduce al servicio de autobuses locales hasta la frontera. Sólo en Paso Canoas existen algunas líneas transfronterizas regulares de autobuses para el transporte de pasajeros. En el paso de Guabito hay rutas interfronterizas entre pueblos o ciudades cercanas. En estos dos accesos, las empresas que no tienen permisos para cruzar la frontera sólo pueden ofrecer el transporte hasta el límite fronterizo, por lo que los pasajeros deben cruzar a pie la

distancia entre las casetas de migración de los dos países y, una vez hechos los trámites de migración, buscar un transporte de las mismas características con el que se llegó, lo que dificulta el movimiento de pasajeros entre ambos países. El transporte de carga, con excepción de la frontera de Paso Canoas, es casi imposible en los otros puestos fronterizos, por lo que no sólo es importante mejorar la infraestructura, sino también buscar alternativas como la facilitación de servicios de transporte transfronterizo y el desarrollo del transporte marítimo, como se ha indicado antes en este estudio.

## **RECUADRO 2 FRONTERA TERRESTRE ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ**

La frontera entre Costa Rica y Panamá es la única en el mundo entre dos países sin ejército y no ha presentado problemas de delimitación desde 1941. Si bien existen denuncias de apropiación de terrenos y algunas fricciones entre residentes cercanos a la misma —destrucción o cambio de los hitos con miras a la apropiación de terrenos—, según estudios realizados por el Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia”, de Panamá, en el área fronteriza sólo hay 1% de error.

Diariamente cruzan un promedio de 950 personas con motivos muy variados: negocios, turismo, compras, convenciones. El más importante de los tres accesos es el Paso Canoas, ubicado en la carretera Interamericana, y que es el que dispone de una infraestructura mayor. No obstante, el puesto de Guabito muestra un crecimiento importante de paso de turistas, sobre todo de Costa Rica hacia Bocas del Toro en Panamá.

Ambos países exigen el uso del pasaporte para cruzar la frontera. Sin embargo, para hacerlo de Panamá a Costa Rica por Paso Canoas, sólo hace falta un certificado de "buena vecindad", que lo extiende la Dirección de Migración, sin costo alguno. El pase sólo permite llegar a la población de Ciudad Neily en Costa Rica, pero lo cierto es que una vez en territorio costarricense, es fácil movilizarse internamente. Lo mismo sucede del lado panameño; dado que el certificado es válido sólo hasta la Ciudad de David, una vez pasada la frontera, se puede llegar a la Ciudad de Panamá sin inconvenientes en el camino.

Existen además grandes extensiones de frontera con escaso control, lo que ha permitido que muchos de los cruces de frontera no se registren y exista entre ambos países una evidente falta de controles migratorios. La mayoría de los pasos no controlados son utilizados por los residentes de las áreas fronterizas.

En Panamá han surgido algunas quejas sobre el paso de turistas, organizado en *tours* de Costa Rica hacia Panamá, sin control alguno. Igualmente se han quejado de la facilidad de tráfico ilegal en ambos sentidos de la frontera —drogas, armas, personas y bienes—, que forma parte de la vida diaria en ésta. Sin embargo, dadas las características de ambos países —baja presión migratoria, similares retos de inseguridad, acuerdo comercial con apertura en la mayoría de los bienes, entre otras—, además del interés mutuo por fomentar el paso de personas, bienes y servicios, sería un error crear restricciones cuando las políticas para solucionar estos problemas pueden implementarse “fronteras adentro” al interior de cada país.

Fuente: Elaboración propia con datos del IPAT y otros. (2008).

La facilitación del transporte turístico y de operadores turísticos en ambos países podría permitir el ofrecimiento de paquetes turísticos binacionales. Actualmente, el tratado de libre comercio no permite que los servicios de guía turístico traspasen las fronteras. En regiones con gran desarrollo turístico como Europa, algunos de los servicios turísticos, como es el caso de los guías turísticos, se han liberalizado y han dinamizado el mercado turístico regional. Otros servicios similares —transporte por tierra, aire y mar, comercialización de paquetes binacionales, entre otros— podrían ser objeto de análisis por parte del Mecanismo de Consultas Políticas con miras a profundizar las relaciones económicas fronterizas.

Uno de los inconvenientes en el desarrollo del turismo en la frontera entre Costa Rica y Panamá es la alta concentración de los servicios turísticos de Panamá en su capital. Por esta razón existen pocas empresas de servicios turísticos en la frontera, como renta de vehículos, viajes organizados, entre otros, lo que dificulta la atención apropiada al turista, o bien eleva los costos.

## **F. CUESTIONES MIGRATORIAS: ASPECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y DE GÉNERO**

Mediante el análisis de las migraciones es posible observar otra dimensión de la intensidad de las relaciones entre países vecinos. Al aplicarlo entre Costa Rica y Panamá es posible abordar este fenómeno desde una óptica binacional, y además enfocarlo a grupos vulnerables como los indígenas, y especialmente las mujeres y los niños.

Los datos migratorios entre Costa Rica y Panamá señalan un equilibrio entre el número de costarricenses y el de panameños establecidos de forma legal en ambos países, lo que implica poca o ninguna presión migratoria entre los dos países. Como se indica en el cuadro 12, en el período 2004-2007 se establecieron en Panamá 869 costarricenses, así como más de 1.000 panameños lo hicieron en el mismo lapso en Costa Rica. Por otra parte, cabe mencionar que la presencia de los nicaragüenses es notable en ambos países, tanto que constituye 25% de los ciudadanos centroamericanos establecidos legalmente en Panamá y 82,3% en Costa Rica.

Sin embargo, en el cuadro 12 no se muestra el movimiento de profesionales o trabajadores que ingresan temporalmente a ambos países. Tampoco se refleja el fenómeno de la migración temporal relacionada con la recolección agrícola (café, banano, piña y hortalizas) y realizada sobre todo por indígenas Ngöbes. La migración temporal de profesionales y otros trabajadores podría regularse y facilitarse si se liberaran ciertos servicios. El fenómeno de la migración de indígenas Ngöbes es tan complejo que expone los estrechos vínculos entre Costa Rica y Panamá y, por esta razón, es necesario abordarlo en un análisis desde una perspectiva binacional.

La migración de los indígenas Ngöbes responde a razones sociales, culturales y económicas. La actual frontera compartida por Costa Rica y Panamá divide el territorio tradicional de los indígenas Ngöbes, y una parte de ellos queda en Costa Rica y la mayoría en Panamá. Esta división formal entre las naciones no detuvo el movimiento natural de los indígenas Ngöbes a lo largo de sus territorios históricos, pero sí generó un problema de identificación de nacionalidad entre ellos. En 2000 se sabía que existían cerca de 15.000 indígenas sin ciudadanía, debido a que nacen en un país y luego migran al otro país sin haber sido registrados previamente, lo que provoca un problema de reconocimiento en ambas naciones<sup>26</sup> (La Prensa, 2000).

---

<sup>26</sup> Según información del Programa de Salud y Trabajo en América Central (SALTRA), en Costa Rica se comenzó el proceso de cedulación de los Ngöbes desde 1992, el cual se ha regulado poco a poco, pero dista mucho de lograrse a cabalidad. Uno de los problemas es que sólo se registran los que nacen en un hospital.

**CUADRO 12**  
**COSTA RICA Y PANAMÁ: NUEVOS RESIDENTES CENTROAMERICANOS**  
**ESTABLECIDOS LEGALMENTE, 2004 -2007**

	Total	2004	2005	2006	2007
<b>Costa Rica</b>					
El Salvador	678	153	97	122	306
Guatemala	345	68	32	81	164
Honduras	430	98	78	0	254
Nicaragua	11 604	1 246	2 566	3 432	4 360
Panamá	1 022	740	68	82	132
<b>Total</b>	<b>14 099</b>	<b>2 308</b>	<b>2 844</b>	<b>3 717</b>	<b>5 230</b>
<b>Panamá</b>					
Costa Rica	869	214	193	239	223
El Salvador	449	138	85	121	105
Guatemala	317	77	70	99	71
Honduras	290	80	63	80	67
Nicaragua	708	214	141	159	194
<b>Total</b>		<b>724</b>	<b>570</b>	<b>704</b>	<b>672</b>

Fuente: Informes Anuales de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, Sección de Asesoría Legal de la Dirección Nacional de Migración.

En las últimas décadas, la migración de los Ngöbes hacia Costa Rica se ha incrementado principalmente por tres causas: en primer lugar, las condiciones de pobreza en que se encuentran, y la subsecuente migración en busca de mejores condiciones de vida. En segundo lugar, dadas las actividades cafetaleras en Costa Rica, ha aumentado la demanda de mano de obra, sobre todo en las zonas centrales de Costa Rica, como la de Los Santos. Finalmente, las empresas cafetaleras han manifestado su preferencia por la contratación de indígenas Ngöbes, en lugar de la tradicional mano de obra nicaragüense, por su experiencia en la recolección del café, y por sus menores demandas laborales.

Como se vio antes, los indígenas Ngöbes son considerados el grupo social más pobre del territorio de Panamá. El 96,4% son pobres y 81,5% están en pobreza extrema (OIT, 2006), mientras que 47,8% de los indígenas panameños mayores de 15 años son analfabetas. En la Comarca Ngöbe-Buglé las condiciones de vida se caracterizan por no tener acceso a los servicios básicos de educación y salud, y las viviendas indígenas carecen de servicios de sanidad básica, electricidad, y otros. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud de Panamá, reportados por la OIT, en la Comarca Ngöbe-Buglé no existe un hospital, hay siete centros de salud, dos subcentros y 57 puestos de salud, pero en toda la comarca Ngöbe-Buglé sólo hay tres médicos, dos odontólogos y nueve enfermeras. La tasa de mortalidad infantil es de 58,8%, y 70,1% se concentra dentro de la Comarca. En Panamá, la tasa de mortalidad materna en las áreas indígenas llega a ser de 658 por cada 100.000 nacimientos vivos, en contraste con su tasa general promedio de 70 muertes por 100,000 nacimientos vivos (UNFPA, 2007).

Los grupos familiares caracterizan las migraciones de este grupo, lo que significa que se desplazan tanto hombres en edad productiva, como niños, niñas, adultos mayores y mujeres, muchas de

ellas embarazadas. Si bien en Costa Rica no mejoran significativamente sus ingresos, sí logran la prestación de servicios de educación básica y salud para los niños, niñas y mujeres embarazadas (OIT, 2006).

Iniciada en agosto de cada año y finalizada entre enero y febrero del año siguiente, la migración Ngöbe a Costa Rica ingresa ya sea por el Río Serrano, en Bocas del Toro, o por Paso Canoas, en Chiriquí. Comienzan a trabajar en la recolección del café en San Vito de Coto Brus<sup>27</sup> y Pérez Zeledón, para terminar en la zona de Los Santos. Algunas personas llegan directamente a Los Santos entre diciembre y enero (véase el mapa 3). El traslado de Panamá a Costa Rica se hace a pie por rutas sin control migratorio, o bien, los mismos cafetaleros costarricenses los transportan. Inicialmente, los indígenas Ngöbes migraban temporalmente a la zona de San Isidro; sin embargo, el cambio de la producción del café al monocultivo de la piña en esta zona (que produjo una disminución en la demanda de mano de obra) y el mayor desarrollo de la producción del café en Los Santos, han propiciado el desplazamiento de los indígenas Ngöbes más allá del centro de Costa Rica, y han convertido la migración natural fronteriza en una de índole nacional.

Se calcula que el número de Ngöbes que atraviesan cada año la frontera hacia Costa Rica es de alrededor de 60.000 indígenas (Noticias OIT, 2007). A pesar de ello, en 2004 sólo se reportaron 4.607 que ingresaron legalmente a trabajar en las fincas de café costarricenses, señal de que la mayor parte de ellos entró de manera irregular. Por lo tanto, como es de esperar, no contaron con permiso de trabajo y se les dificultó demandar mejores condiciones laborales, asistir a hospitales o enviar a sus hijos a la escuela. Actualmente, ambos países, basados en un criterio de derechos humanos, reconocen el derecho de estos pueblos a migrar, por lo que no requieren de un permiso laboral para trabajar legalmente. Las autoridades migratorias de ambos países acordaron regirse por las directrices que en esta materia dicten los defensores del pueblo de cada país, lo que ha significado un paso importante para la normalización migratoria de los Ngöbes.

**MAPA 3**  
**FLUJO MIGRATORIO NGÖBE HACIA LA ZONA DE LOS SANTOS EN COSTA RICA**



Fuente: OIT (2006).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

<sup>27</sup> Coto Brus es un cantón al sur de Costa Rica, en el que existen 2.285 fincas de café, y 9.576 hectáreas cultivadas que requieren aproximadamente de 38.304 recolectores.

Ubicada a 70 kilómetros de San José, la zona de Los Santos en Costa Rica se ha convertido en una de las más importantes receptoras de la migración Ngöbe. Los Santos es una zona rural y una de las principales zonas productoras de café en Costa Rica, ya que aporta 29,9% de la producción nacional. El intenso crecimiento cafetalero de la zona y la mayor demanda de mano de obra han fomentado la creación, no muchas veces planeada, de albergues para instalar a Ngöbes, nicaragüenses y costarricenses. De acuerdo con investigaciones del Programa Salud y Trabajo en América Central (SALTRA)<sup>28</sup>, los albergues con capacidad para alojar entre cinco y 10 personas, hospedan hasta a 20. Según las inspecciones realizadas por el Ministerio de Salud en 2002, y reportadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006), sólo 20 de los 90 albergues se encontraban en buenas condiciones, mientras que el resto requería de mejoras o, incluso, fue declarado inhabitable<sup>29</sup>. Como los indígenas pasan más de 6 meses cada año en las fincas cafetaleras, diversas organizaciones pugnan por el cumplimiento de las regulaciones laborales con el fin de otorgar seguridad social plena a los indígenas Ngöbes, al igual que al resto de los ciudadanos costarricenses.

De acuerdo con el Programa SALTRA, en un censo realizado a la población inmigrante temporal de 2004 a 2005, se observó que 57% de esa población era de origen Ngöbe, 23% nicaragüense y 18% costarricense; de ellos, 63% eran varones y 37% mujeres. Sin embargo, debido a la organización familiar de los indígenas —que se sostiene en una cultura patriarcal que conserva prácticas de control masculino endógenas asociadas al incesto, la poligamia forzada y otras que zanján la sumisión de la mujer (Loría, 2007)— y a su relación con los patronos de la finca, es el jefe de familia el que recibe toda la paga del clan familiar. Por lo tanto, ninguna mujer recibe pago alguno por su trabajo —hasta que el jefe de familia lo determine—, a pesar de haber trabajado junto con los miembros masculinos de su familia. En consecuencia, la mujer no tiene una relación contractual reconocida ni aceptada por los recolectores, y esta falta de reconocimiento laboral afecta la armonía familiar y la alimentación de los niños y agudiza la situación personal, laboral y social de las mujeres Ngöbe que migran (Loría, 2007).

La migración acrecienta la desigualdad de la indígena Ngöbe, pues ante un entorno ajeno a sus costumbres y en una sociedad extranjera, se refuerzan su retraimiento e inseguridad, y se restringe aún más la posibilidad de protegerse (Loría, 2007). Por lo tanto, resulta apremiante atender las condiciones humanas de los migrantes, pero sobre todo poner especial atención en las mujeres, tomar en cuenta sus condiciones y situaciones de género, tanto en el lugar de origen como en el de destino. Una de las sugerencias de organizaciones nacionales e internacionales es poner atención a sus usos y costumbres en los servicios de atención médica y capacitar a su personal para brindar una mejor atención a las mujeres indígenas. En Panamá, de 2008 a 2011, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en cooperación con el Gobierno de Panamá, invertirán 800.000 dólares para mejorar los servicios de salud materna entre las poblaciones Ngöbe y Buglé (UNFPA, 2007).

Los gobiernos de Costa Rica y Panamá han llevado a cabo diversas reuniones y declaraciones con el objetivo de mejorar la salud transfronteriza de la población migrante. La ratificación del primer convenio, firmado en 2000, con el fin de establecer acciones que mejoraran la salud transfronteriza, está pendiente por la Caja de Seguro Social de Panamá. Ambos gobiernos también firmaron otro Convenio

---

<sup>28</sup> El programa SALTRA es un esfuerzo conjunto de las autoridades gubernamentales de salud en Centroamérica, con el apoyo del Sistema de Integración Social Centroamericano (SISCA/SICA) y del Instituto Sueco para la Vida Laboral (NIWL).

<sup>29</sup> Los problemas más comunes son la mala calidad del agua, la inadecuada disposición de los desechos y la exposición al humo por el uso de leña para cocinar, factores de mayor riesgo para los niños y las mujeres embarazadas (Programa Estado de la Región, 2008).

para el Fortalecimiento de las Acciones de Salud en las áreas fronterizas entre el Ministerio de Salud de Costa Rica y el de Panamá, en 2002, pero aún no se ha ratificado.

Unilateralmente, en 2005 el Ministerio de Salud de Costa Rica llevó a cabo la gestión de un seguro colectivo, en el que el Seguro Social invirtió en el establecimiento de los servicios de salud a migrantes mediante un Plan de Contingencia con respaldo financiero de la misma Caja. También ha trabajado en él la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Otras de las instituciones que han trabajado en el tema son el Ministerio del Trabajo, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud de Costa Rica. En Panamá, la Universidad de Chiriquí, la Universidad de Panamá, el Ministerio de Salud de Panamá y la Caja Panameña del Seguro Social han participado activamente dentro del proyecto SALTRA, cuyo objetivo principal es reducir la pobreza en la zona fronteriza Ngöbe-Buglé. En 2008 las autoridades del PANI y del Ministerio de Desarrollo Social de Panamá suscribieron un protocolo bilateral de repatriación de niños, niñas y adolescentes, con objeto de aplicar una serie de pasos para la devolución de los menores a sus respectivos países, de manera respetuosa y en cumplimiento de todos los derechos.

En la zona de Los Santos se ha organizado una Comisión Interinstitucional de Asuntos Migratorios (CIAM), cuyo objetivo es apoyar, planificar e impulsar medidas para mejorar las condiciones de inmigrantes durante el período de recolección. La Comisión se reúne mensualmente para identificar problemas, buscar soluciones y dar seguimiento a las acciones emprendidas en materia de salud, trato migratorio y laboral, y trabajo infantil. También se creó una Comisión Interregional Coto Brus-Los Santos para la salud de indígenas Ngöbe, que coordina e impulsa estrategias de acción para inmigrantes Ngöbe panameños que se movilizan entre ambas zonas. Se cuenta con la participación de la Defensoría de los Habitantes, Caja Costarricense de Seguro Social de Coto Brus y Los Santos, Ministerio de Salud de Coto Brus y Los Santos, Universidad Nacional por medio del Programa SALTRA, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (SALTRA).

Las diversas acciones que se han llevado a cabo con el apoyo de diferentes instancias de Costa Rica y Panamá han permitido incrementar la infraestructura, cambiar algunas prácticas, tratos y condiciones físicas de los indígenas Ngöbes. Sin embargo, no existen datos que permitan comprobar el avance de estos cambios, ya que el proyecto no ha tenido los recursos necesarios para realizar un nuevo censo.

A pesar de los avances, aún se requieren mayores compromisos entre ambos gobiernos que tomen en cuenta el fenómeno migratorio, no sólo desde una visión de frontera, sino a nivel nacional. Así también, es importante replicar aquellas prácticas buenas, como las llevadas localmente en Los Santos e incluir los temas de interculturalidad y género en la elaboración de políticas.

#### IV. CONCLUSIONES

En el presente estudio se ha constatado que en las últimas dos décadas han surgido una serie de elementos externos e internos de la integración del MCCA, que permiten una relación diferente entre el MCCA y Panamá a la que predominó en la mayor parte de la segunda mitad del Siglo XX. Al interior, la ampliación de la integración a temas más allá de los comerciales, tales como salud, servicios turísticos, transporte y migratorios, entre otros, así como la implementación de una política de regionalismo abierto, han permitido que Panamá se integre al SICA, parcial y selectivamente, como se había recomendado en los primeros estudios realizados en torno al tema. Al exterior, los cambios productivos globales y la estrategia de inserción de Panamá, han propiciado un mayor acercamiento de ese país al SICA. La adopción de la normativa de la OMC y de diversos acuerdos comerciales recientes, así como los acuerdos de protección de la inversión extranjera y sobre comercio de servicios, han colaborado de manera decisiva a dicho acercamiento.

Estos procesos de acercamientos son una oportunidad para que ambos países amplíen sus mercados, además de facilitar la especialización del Istmo Centroamericano. Este proceso daría a Panamá la posibilidad de implementar políticas industriales y agrícolas, de manera que esos sectores, relativamente débiles, se integren al mercado centroamericano, más competido. Por último, Panamá podría ofrecer sus servicios financieros y de logística al resto de los países como parte del proceso de especialización subregional.

En materia comercial, la particularidad de la estructura económica de Panamá, especializada en el sector servicios, y su débil productividad agrícola e industrial con respecto a la de los miembros del MCCA, han llevado a que sus relaciones se mantengan reguladas por TLC bilaterales. Los tratados comerciales recientemente firmados entre Panamá y el resto de los miembros del MCCA obedecen a la necesidad de actualizar los instrumentos comerciales que regulaban el comercio entre estos países y convertirlos en modernos acuerdos de cuarta generación para ampliar así las materias reguladas como los servicios, resolución de conflictos, inversiones, entre otros. Sin embargo, subsisten exclusiones relevantes, no sólo en materia agrícola, sino también de servicios (transporte, servicios profesionales).

La participación de Panamá en el SICA, y no así en el proceso de integración comercial centroamericano, responde a las diferencias estructurales en su economía, con un predominio del sector servicios, altamente competitivo, sobre todo de logística, financieros y de comercio, y una debilidad de los sectores agrícola e industrial, aún protegidos y de baja productividad. Sin embargo, actualmente se observa una mayor aproximación de los actores comerciales del Istmo Centroamericano que permite una mayor integración real. Los empresarios, tanto internos como externos, vislumbran al Istmo como un espacio geográfico estratégico, cuyas características y fortalezas de cada uno de los países se podrían explotar, ya sea de la mano de obra especializada, la existencia de servicios, la capacidad agrícola o la industrial, entre otras. Esta integración real podría aprovecharse y elevarse a nivel jurídico-político para el beneficio de la población. Una mayor integración, de entrada, podría aprovechar la especialidad de cada uno de ellos, como por ejemplo, los servicios en Panamá y la productividad de la industria alimentaria en Costa Rica, o bien, la capacidad agrícola de Nicaragua, para permitir su contratación y compra con menores aranceles, en beneficio del consumidor y productor.

La proximidad geográfica, la similitud del PIB y la tendencia a convergir entre los países, mostraron ser elementos que han propiciado diferentes procesos y velocidades dentro de la misma integración centroamericana. Debido a la proximidad territorial y a la similitud económica, Guatemala y El Salvador, al igual que Nicaragua y Honduras, han podido profundizar su integración de acuerdo con el

interés de ambos. Así también, la similitud, proximidad y convergencia entre Costa Rica y Panamá han favorecido la intensificación de sus relaciones y han propiciado una mayor integración entre ambos países. En un estudio reciente (CEPAL, 2009a) se indica que la evolución de estas tendencias divergentes podrían mantenerse en el tiempo, y así Costa Rica y Panamá tendrían más razones para diseñar estrategias comunes de desarrollo con miras al futuro. Igualmente, estas tendencias implicarían la necesidad de que la subregión diseñara políticas comunes para intentar romper la tendencia y acelerar el crecimiento de los países más pobres (CEPAL 2009e).

La existencia de diferentes niveles y velocidades en el proceso centroamericano de integración tiene dos consecuencias aparentemente contradictorias: por una parte, detiene el avance uniforme de la misma, pero, por la otra, permite avances paulatinos a distintos ritmos e intensidades que reconocen las diferencias entre los países. Para reconciliar ambas posturas es importante ser cauteloso, ya que las diversas velocidades y etapas de la integración deben facilitar el desarrollo de cada uno de los miembros, y acercar sus posturas paulatinamente. La coordinación aduanera entre Costa Rica y Panamá, por ejemplo, permitiría avanzar en la coordinación aduanera subregional y aproximar a Panamá a los procesos en marcha dentro del MCCA. De igual manera, una mayor coordinación entre esos países en materia de transporte y en enlaces turísticos facilitaría la coordinación en esta materia con el resto de miembros del MCCA y propiciaría una mayor integración de Panamá a dicho mercado común.

El hecho de que Costa Rica y Panamá intensifiquen sus acuerdos en materias como la migratoria, turística o comercial, podría facilitar el mayor acercamiento de Panamá al resto de acciones centroamericanas, y ayudaría a implementar su estrategia de integración paulatina y selectiva al MCCA. Esta integración gradual beneficiaría a Panamá, ya que, como mostró el modelo gravitacional, su integración al MCCA incrementaría sus exportaciones a dichos países. Queda claro que para que esto suceda, se requerirían no sólo acuerdos para homogenizar aranceles, sino una política productiva panameña que permita que sus sectores más competitivos se modernicen y busquen su inserción en las cadenas de valor subregionales. Igualmente se requiere mejorar la infraestructura que comunique con el resto de países de la subregión.

Un mercado subregional ampliado beneficiaría a todos los miembros. En este sentido, es relevante que Panamá se acerque al mercado común centroamericano. Sin embargo, para facilitar este acercamiento, es importante que sea gradual y que se profundice en aquellas áreas en las que es más fácil y más oportuno hacerlo. Debido al proceso de convergencia que viven Costa Rica y Panamá, puede ser de interés para el resto de los países que estos países profundicen sus relaciones bilaterales, tanto en materia de integración comercial como social, porque facilitaría un acercamiento futuro. Más adelante esta integración gradual podría inducir el acercamiento en otras áreas más complejas pero igualmente necesarias.

Las áreas en las que estos acuerdos bilaterales pueden recaer son diversas, pero algunas que se han abordado en este documento y que resultan más evidentes son principalmente tres: comercio, turismo y migración. Estas áreas podrían igualmente ser objeto de acuerdos con el resto de los países centroamericanos, aunque el proceso de divergencia subregional puede hacer que dichos acuerdos sean más difíciles de alcanzar.

## **1) Comercio, incluidos la infraestructura relacionada y el transporte**

El comercio subregional sigue siendo un elemento importante para crear conocimientos en las empresas, alcanzar escalas de planta necesarias, y mejorar la competitividad en general. Pero también es

importante para disminuir la dependencia del mercado de los Estados Unidos, al igual que el riesgo de *shocks* externos. Los tratados de libre comercio que recientemente ha firmado Panamá apuntan correctamente en ese sentido. Sin embargo, es necesario seguir trabajando en la facilitación del comercio para que estos tratados puedan generar sus mejores frutos. El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Panamá puede ser la base para nuevas y más profundas relaciones, pero no el techo. En este contexto, las exclusiones o los límites del tratado deberían poder revisarse según las circunstancias lo ameriten. Éste podría ser el caso de la liberalización de algunos servicios turísticos o servicios profesionales entre ambos países.

Los pasos fronterizos entre Costa Rica y Panamá presentan problemas importantes en su red vial e infraestructura de aduanas y migratorias, por lo que constituyen un obstáculo para la competitividad turística de ambos países y debilitan los planes de turismo regional multidestino. Las condiciones de los puestos fronterizos como Guabito (por el que cruzan unas 43.000 personas al año), y Río Sereno, son precarias. Si bien el segundo se utiliza sólo para el ámbito local, por el primero transita un importante flujo de viajeros que van de Costa Rica a Bocas del Toro y viceversa. Por esta razón, un plan de desarrollo turístico de ambas naciones requiere de medidas conjuntas para mejorar su competitividad turística fronteriza.

Infraestructuras como el puente sobre el río Sixaola, edificios para las autoridades de aduana, migratorias, de seguridad y fitosanitarias son elementos que podrían acelerarse mediante la agenda del Mecanismo de Consultas Políticas y, por supuesto, de la agenda común de los ministros de turismo y de obras públicas. El desarrollo de este tipo de infraestructura beneficiaría a Centroamérica, ya que permitiría reducir los costos del transporte subregional.

El transporte de carga se hace actualmente por vía terrestre y presenta conflictos por la exclusividad de los servicios de carga que gozan los transportistas panameños en la Zona Libre de Colón. Esto afecta al comercio en general y hace que los costos de los productos aumenten y afecten el desarrollo competitivo de las empresas de la subregión. El modelo gravitacional aplicado ha mostrado que los costos de transporte, representados mediante las distancias, frenan considerablemente el comercio entre los socios, por lo que resulta imprescindible llegar a un acuerdo en materia de transporte con Panamá. El primer paso en la negociación se puede dar entre Costa Rica y Panamá para posteriormente llegar a un acuerdo subregional.

Parte integral del desarrollo competitivo relacionado con el transporte deber ser el desarrollo de los servicios de cabotaje en todo el Istmo Centroamericano. Centroamérica es una región con un potencial importante para el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia. Este servicio reduciría los costos de transporte, los desgastes de la infraestructura carretera, así como el impacto ambiental del movimiento de mercancías. Además, facilitaría la construcción de un área de comercio común en todo el Istmo Centroamericano.

## **2) Turismo**

El turismo en un sector muy dinámico en todo el Istmo Centroamericano y es una de las áreas en las que, además de competir entre sí, existe la necesidad de cooperar para aumentar el atractivo y el valor tanto de la subregión como de cada uno de los países.

Además de las políticas de fomento conjuntas (promoción a través de la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica, CATA, o de programas concretos publicitarios), es importante fomentar el

desarrollo de empresas turísticas binacionales o regionales. Para esto es imperioso avanzar en la facilitación de los servicios turísticos a nivel subregional, lo que implicaría no sólo mejorar la infraestructura y agilizar los pasos aduanales, sino que también permitiría la libre prestación de algunos servicios turísticos como los de transporte y los de guías turísticos.

Este tipo de acuerdos pueden alcanzarse en toda la subregión debido a su reducido tamaño y su promoción turística conjunta.

### **3) Migración (incluidos los temas Ngöbe, salud y educación)**

Las estadísticas migratorias entre Costa Rica y Panamá indican que no hay grandes presiones y que existe un equilibrio entre ambos países. Esta situación permitiría profundizar en acuerdos migratorios que facilitaran el comercio de servicios profesionales, así como el movimiento de algunos trabajadores temporales.

Las estadísticas migratorias no reflejan de manera completa el fenómeno de la migración temporal relacionada con la recolección agrícola (café, banano, piña y hortalizas) y realizada sobre todo por indígenas Ngöbes. Este fenómeno, lejos de ser un elemento de preocupación o distanciamiento entre los dos países, es una muestra de los estrechos vínculos que existen entre ellos, por lo que es necesario abordarlo desde una perspectiva binacional. Es importante consensuar programas binacionales de salud, educación y condiciones laborales, con especial énfasis en las condiciones de la mujer y los niños Ngöbes migrantes. Los acuerdos que ambos países han diseñado todavía no han sido aprobados y urge su puesta en marcha con miras a facilitar la protección de los migrantes y a promover su desarrollo.

El mecanismo de diálogo político que Panamá y Costa Rica han creado es útil para identificar áreas de trabajo común y avanzar en temas de interés. Este Mecanismo de Consultas Políticas puede ser una excelente vía para crear acuerdos binacionales. Sin embargo, ha padecido de falta de mecanismos de ejecución, por lo que es necesario fortalecerlo y, sobre todo, dotarlo de instrumentos eficientes y pragmáticos para ejecutar los acuerdos. De lo contrario, existe el peligro que dicho mecanismo se cargue de decisiones importantes que no lleguen a la práctica. La reciente declaración de estos países con miras a negociar un acuerdo de asociación estratégica es un nuevo instrumento para la profundización de las relaciones de ambos países; hace falta una visión más pragmática que la lleve a cabo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acta de constitución y de la I reunión de la Comisión Mixta Permanente de Límites, 1995.
- Acta de la III reunión de la Comisión Mixta de Límites Costa Rica y Panamá, 1999.
- Acta de la IV reunión comisión mixta permanente de límites, 2000.
- Acta Final de la Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas y Reuniones de las Comisiones Mixtas Panamá-Costa Rica, 2007.
- Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, 2001.
- Acuerdo de Cooperación Fronteriza sobre Programas de Cooperación Técnica y Organización de Servicios Técnicos en Sanidad Animal y Vegetal, 1984.
- Acuerdo de Cooperación para la Administración, Conservación y Gestión adecuada del Parque Internacional “La Amistad”, 2004.
- Acuerdo entre Costa Rica y Panamá en materia de Intercambio de Información Financiera relacionada con el Bloqueo de Capitales, 2001.
- Acuerdo para Autorizar a Dependientes del Personal Asignado a una Misión Diplomática o Consular para Desempeñar Actividades Remuneradas, 2001.
- Acuerdo para el Uso del Laboratorio de Diagnóstico de Enfermedades Vesiculares en los Animales, 1980.
- Acuerdo sobre Protección y Vigilancia de la Frontera, 1975.
- Acuerdo sobre las Disposiciones de Abolición de Visados.
- Aeropuerto Internacional de Tocumen (2008), “Reporte Estadístico Aeroportuario”, tercer trimestre de 2008, San José, Costa Rica.
- Agencia de Noticias EFE, 17 de febrero de 2009.
- Anderson, J. (1979), “A theoretical foundation for the gravity equation”, *American Economic Review*, 69, págs. 106-116.
- Araúz, Celestino Andrés (1994a), Panamá y sus relaciones internacionales, Universidad de Panamá, Editorial Universitaria, Panamá.
- \_\_\_\_\_ (1994b), Panamá y sus relaciones con Centroamérica, Tomo V, Universidad de Panamá, Panamá.
- Arvis, Jean Francois (s/f), “Connecting to compete, Trade logistics in the global economy, The Logistics Performance”.
- Autoridad de Turismo de Panamá (2008), “Estadísticas de Turismo 2007-2008” ([www.atp.gob.pa](http://www.atp.gob.pa)).
- Autoridad Marítima de Panamá (2008), “Boletín Estadístico Marítimo Portuario”, enero-diciembre de 2006-2007.
- Barboza-Argüello, María de la Paz y otros (2005), “Estacionalidad de egresos por neumonía en el Servicio de Pediatría del Hospital “Maximiliano Peralta” y su asociación con la migración indígena Ngöbe Buglé”, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), Acta Médica Costarricense, 2005, Colegio de Médicos y Cirujanos, vol. 47, abril-junio.
- Baraqui W., Jaime (2003), “Liberación de recursos y excedentes al consumidor en el transporte terrestre, restricciones y beneficios potenciales de la apertura en el sector transporte”, SICA.
- Bela Balassa, J. D. (1965), “Desarrollo e integración”, México, CEMLA.
- Bergstrand, J. (1985), “The gravity equation in international trade: Some microeconomic foundations and empirical evidence”, *The Review of Economic and Statistics*, vol. 67, N° 3, págs. 474-481.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (s/f), “Report for the reformulation of the financial plan”, Central American Electric Interconnection System (SIEPAC).
- BID-INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (1982), “Alternativas y vinculación entre Panamá y los esquemas de integración latinoamericanos”, Buenos Aires.

- Caballeros, Rómulo (1992a), “Centroamérica: perspectivas económicas de largo plazo”, Comercio Exterior, México, BANCOMEXT, vol. 40, N° 7, diciembre, págs. 637-647.
- \_\_\_\_\_ (1992b), “Reorientación de la integración centroamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 46, Santiago de Chile, abril, págs. 133-145.
- Cáceres, René (1995), “Panamá y la integración económica centroamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 57, Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2002), “La integración centroamericana: promesa y reto vigente”, BCIE, Honduras.
- CEPAL (2009a), “Agenda del desarrollo del Istmo Centroamericano”, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2009b), *Enfrentando la crisis, Istmo Centroamericano y República Dominicana: Evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009 (LC/MEX/L.904)*, México, abril.
- \_\_\_\_\_ (2009c), *Istmo Centroamericano: Estadísticas del sector manufacturero y de la industria de exportación (datos actualizados a 2007) (LC/MEX/L.892)*, México, enero.
- \_\_\_\_\_ (2009d), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008 (LC/G.2406-P)*, Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2009e), *Visión estratégica de Centroamérica y su inserción internacional (LC/MEX/L.895)*, México, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2008a), “Comercio internacional: de bienes y servicios, los casos de Costa Rica y México”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 97, México.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Panamá: Evolución económica durante 2007 y perspectivas para 2008 (LC/MEX/L.881)*, México, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2008c), *Panorama Social de América Latina Caribe 2008 (LC/G.2402-P/E)*, Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008d), *Subregión Norte de América Latina y el Caribe: Información del sector agropecuario. Las tendencias alimentarias, 1995-2007 (LC/MEX/L.874)*, México, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2007), *El informe de la inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Istmo Centroamericano: Competitividad e integración regional, 2001-2003*, México.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Istmo Centroamericano: Evolución del proceso de integración regional, 2000-2001*, México.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación*, México.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Istmo Centroamericano: Medio siglo de estadísticas macroeconómicas 1950-2000*, México.
- \_\_\_\_\_ (1994), “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad” (LC/G.1801 (SES.25/4)/E), *Libros de la CEPAL N° 39*, Santiago de Chile.
- CEPAL y BID (2005), *Los pueblos indígenas de Panamá: diagnóstico socio-demográfico a partir del censo de 2000*, documentos de proyectos (LC/W.20), Santiago de Chile, Chile.
- Cerdas Cruz, Rodolfo (2005), “Las instituciones de la integración en Centroamérica, de la retórica a la descomposición”, Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José.
- Christie, L. (2008), “7 Up-and-coming destinations” ([www.cnnmoney.com](http://www.cnnmoney.com)).
- COMEX (Ministerio de Comercio Exterior) (2009), “Inversión Extranjera Directa 1980-2008, Estadísticas”, Estadísticas en línea (<http://www.comex.go.cr/estadisticas/Paginas/inversion.aspx>).
- \_\_\_\_\_ (2008), “Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial vigente entre las Repúblicas de Costa Rica y Panamá”, documento explicativo ([www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)).
- \_\_\_\_\_ (2007), “Tratado de Libre Comercio Costa Rica–Panamá”, agosto, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2003), Viviana Santamaría G., Fernando Ocampo S., Ciclo de conferencias “Evolución del Comercio y la Inversión de Costa Rica en el Marco de sus Acuerdos Comerciales durante el 2003”.

- COCATRAM (Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo), (2001), “Estudio de Prefactibilidad para el Desarrollo del Cabotaje Regional en Centroamérica”.
- Consejo Centroamericano de Turismo (CCE) (2009) (<http://www.sica.int/cct/>).
- Convención de Extradición entre Costa Rica y Panamá.
- Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, 1992, Costa Rica-Panamá.
- Convención sobre Límites con Panamá (Anderson-Porras), Costa Rica-Panamá.
- Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, 2001, Costa Rica-Panamá.
- Convenio Básico sobre el Parque de la Amistad, 1982, Costa Rica-Panamá.
- Convenio de Cooperación Cultural y Educativa, 2002, Costa Rica-Panamá.
- Convenio de Cooperación Turística, 2001, Costa Rica-Panamá.
- Convenio de Seguridad Social entre la Caja del Seguro Social de Panamá y la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Convenio entre Costa Rica y Panamá sobre Cooperación Fronteriza, 1979.
- Convenio para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Asistencia en Salud y Acciones de Salud en Áreas Fronterizas, entre las Autoridades de la Seguridad Social de la República de Costa Rica y la República de Panamá, David, Panamá, 23 de junio de 2000.
- Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Panamá 9 de marzo de 2006.
- De la Ossa, Álvaro (1994), “Exposición sobre la integración entre Panamá y los países centroamericanos, Resumen Ejecutivo, Seminario Taller sobre Panamá y la Integración Centroamericana, Panamá, 29 de noviembre, Fundación Friedrich Ebert (FUNDESA).
- XII reunión de la Comisión Mixta Permanente del Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial, 1983.
- Economist Intelligence Unit (2008), “Country profile 2008 Panamá, Economist Intelligence Unit”, Londres.
- El Periódico (2008), “Guatemala, a la saga en inversión extranjera”, viernes 9 de mayo, Guatemala [en línea] <<http://www.elperiodico.com.gt/es/20080509/economia/54521/>>.
- FEDEPRICAP (Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá) (1991) “Foro Centroamericano sobre la Integración de Panamá”, Panamá, 31 de julio.
- FNUAP (Fondo de Población de Las Naciones Unidas) (2007), “Arriesgarse la vida por dar a luz en los bosques tropicales de Panamá. La salud materna entre el pueblo Ngöbe”, Noticias UNFPA, ONU, 2 de abril.
- Helpman, E., P. Krugman (1985), “Market structure and foreign trade”, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- IPAT (Instituto Panameño de Turismo)/BID/UNWTO, “Tourism and Leisure”, PNUD, y Panamá 2007-2010, “Plan Maestro de Turismo” (2008), “Análisis diagnóstico general del turismo en Panamá”, Plan Maestro de turismo sostenible de Panamá 2007-2020, Europraxis Consulting Ca., Barcelona.
- International Trade Center, Base de datos Trade Map ([www.trademap.org](http://www.trademap.org)).
- \_\_\_\_\_ Base de datos Market Access Map ([www.macmap.org](http://www.macmap.org)).
- James, J. (2008), *Where to Stay: Middle East is the Place for Hoteliers to be seen*, Financial Times.
- Lanchman Varela, Rubén; María Isabel Olaso y Melissa Vallarino B. (1991), “Opciones y dificultades de la integración económica de Panamá con el Istmo Centroamericano”, Colección: *Temas de Integración y Desarrollo N° 1*, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), Panamá.
- La Nación (2006), “Bancos ticos invertirán en los de Panamá”, 9 de mayo, San José.
- La Prensa (2000), “15 mil indígenas no existen, viven sin ciudadanía”, Panamá, 24 octubre de 2000 (<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2000/10/24/hoy/trasfondo.htm>).

- La Prensa Libre (2008), “Costa Rica y Panamá firman protocolo de repatriación de menores”, San José, 26 de mayo (<http://www.prensalibre.co.cr/2008/mayo/26/nacionales07.php>).
- Leis R., Raúl (2003), “Panamá: la encrucijada del centenario”, *Nueva Sociedad* N° 186, Panamá.
- Loría Bolaños, Rocío (2007), “Vulnerabilidad a la violencia en la inmigración: mujeres nicaragüenses y panameñas en el tránsito migratorio hacia Costa Rica”, *El mito roto Inmigración y Emigración en Costa Rica* (Carlos Sandoval, Editor), Editorial Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, San José.
- Martín, Carmela (1997), “España en la nueva Europa”, Alianza Editorial, Madrid.
- Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales, 2005.
- Ministerio de Gobernación y Policía, Dirección General de Migración y Extranjería (2007), “Circular DG-2949-2007”.
- Noriega Morales, Guillermo (1992), “Breve historia del Mercado Común y su situación y funcionamiento durante la crisis de la década de 1980”, *Integración Latinoamericana*, Argentina, INTAL, N° 179, junio, págs. 3-21.
- Noticias OIT, 20 de abril de 2007 ([http://web.oit.or.cr/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://web.oit.or.cr/index.php?option=com_content&task=view&id)).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2006), “Trabajo infantil y pueblos indígenas. El caso de Panamá”, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Agencia Española de Cooperación, Costa Rica.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2008), “Examen de las políticas comerciales para Guatemala”, Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/210), diciembre, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2007a), “Examen de Políticas Comerciales Informe de Panamá” (WT/TPR/G/186), agosto, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2007b), “Trade Policy Review, Report by the Secretariat” (WT/TPR/S/186) Panamá, agosto.
- OMT (Organización Mundial de Turismo) (2008) *World tourism barometer*, vol. 6, N° 1, enero.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Tourism highligths*.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Tourism highligths*.
- Orozco, M. (2008), “Efectos macroeconómicos de las remesas”, Ponencia elaborada para el Informe Estado de la Región, San José.
- Padilla, R., y J. M. Martínez (2007), “Apertura comercial y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano”, *Serie de Estudios y Perspectivas* N° 81, CEPAL, México.
- Periódico Prensa Libre (2009), “La inversión extranjera directa en Nicaragua pasó de \$335 millones en 2007, a \$600 millones en 2008”, viernes 27 de marzo, Nicaragua [en línea] <[http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Inversion\\_extranjera\\_subio\\_un\\_791\\_en\\_Nicaragua](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Inversion_extranjera_subio_un_791_en_Nicaragua)>.
- Pöyhönen, P. (1963), “A tentative model for the flows of trade between countries”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, N° 90-1.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008), *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007-2008*, La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un modelo dividido, Naciones Unidas, Nueva York.
- Programa Estado de la Nación–Región (2008), “Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Un informe desde Centroamérica para Centroamérica”, Estado Nación, San José.
- Proyecto por canje de notas para la creación de un ente binacional ejecutor del Proyecto de Desarrollo Rural (ríos de Coto-Brus y Chiriquí Viejo), 1988.
- Proyecto de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, áreas silvestres transfronterizas entre Costa Rica y Panamá, Proyecto EPYPSA-INCLAM en colaboración con CEDAREMA.
- Proyecto de convención para el cambio de giros postales entre Costa Rica y Panamá.
- Quintero, L., J. Madrid y L. Machuca (1998), “Pobreza y discriminación social enfrentan los indígenas panameños”, crítica en línea (<http://www.critica.com.pa/archivo/080998/reporta.html>).

- República de Panamá (2008), Decreto ley N° 4, que crea la Autoridad de Turismo de Panamá y dicta otras disposiciones, *Gaceta Oficial Digital*, 29 de febrero de 2008.
- RESOLUCIÓN 04-2002 (XXIV COMITRAN), San José, 2002.
- RESOLUCION 4-98 (XIX COMITRAN), Transporte marítimo y puertos Alajuela, Costa Rica, 24 de abril de 1998.
- Sala-i-Martin, Xavier (1994), “Apuntes de crecimiento económico”, Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- SALTRA ([www.saltra.info](http://www.saltra.info)).
- Sanjaya Lall (2000), “The technological structure and performance of developing country manufactured exports”, 1985-1998, *Oxford Development Studies*, 28(3).
- Schatan, C. y otros (2008), “Integración regional e integración con Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de República Dominicana”, *Serie de Estudios y Perspectivas* N° 93, CEPAL, México.
- Segovia, Alexander (2005), “Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la Democracia de la Región”, Fundación Friedrich Ebert, San José.
- Secretaría General Iberoamericana y Organización Mundial de Turismo (2007), *Turismo en Iberoamérica, Panorama Actual Edición 2007*.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2009a), “Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana”, Guatemala, febrero.
- SIECA (2009b), “Nota de Secretaría, Comercio Intrarregional supera los 6.300 millones de dólares en el año 2008”, 14 de enero de 2009.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Situación de la Integración Económica Centroamericana”.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Unión Aduanera Centroamericana en cifras”, octubre.
- Sjaastad, Larry (1971), “Integración económica: el caso de Panamá y el Grupo Andino”, Universidad de Chicago.
- Sojo, Carlos (1997), “Centroamérica, la integración que no cesa”, FLACSO, Costa Rica, agosto.
- Solís Rivera, Luis Guillermo (2004), “Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales”, Universidad de Costa Rica, Escuela de Estudios Generales, Sección de Historia de la Cultura, *Serie Cuadernos de Historia de la Cultura* N° 12, San José.
- Superintendencias de Bancos de Panamá (2009), datos en línea ([www.superbancos.gob.pa](http://www.superbancos.gob.pa)).
- Tamames Gómez, Ramón (1966), “Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano”, BID-INTAL, Buenos Aires.
- Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial, 1973.
- Tratado de Libre Tránsito por el Canal Interoceánico, 1980.
- Tratado de Límites Costa Rica-Panamá (Echandi Montero-Fernández Jaen).
- Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y de Cooperación Marítima, 1980.
- Tratado sobre Extradición, 2001.
- Tinbergen, J. (1962), “Shaping the world economy: Suggestions for an international economic policy”, Nueva York, The Twentieth Century Fund.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) (2008), Potencial de Panamá desde la perspectiva empresarial costarricense, inédito.
- Umaña, Claudia Betriz (2008), “Integración centroamericana: un proyecto en proceso de construcción”, Economía y Comercio Internacional, ARI, N° 68/2008, Real Instituto Elcano.
- UNA, IRET y SALTRA (2007), “Plan piloto de alfabetización para población indígena ngöbe y nicaragüense en Los Santos”, Costa Rica Informe Ejecución, junio.
- Universidad de Princeton (1965), “Analysis of the feasibility of Panama’s proposed entrance into the Central American Common Market”.
- Valdés, Marcos (2008), “Migración interna indígena y no indígena en América Latina”, Estudios Avanzados, Proyecto Mapunet, Santiago de Chile, septiembre.

- Vargas, Rodolfo C., “Tratado de Libre Comercio entre las Repúblicas de Costa Rica y Panamá”, Resumen, GAF-PAC.
- X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Declaración de Villahermosa, 28 de junio de 2008.
- Zamora, Rubén I. (2003), La nueva integración centroamericana, “Muerta la integración, viva la integración”, *Colección Perspectiva N° 3*, San José, Lara Segura y Asociados, Centro Internacional para el Desarrollo Humano (MCIDH).

## ANEXO I

## ACERCAMIENTOS DE PANAMÁ AL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Cumbre	Tema
Antigua, Guatemala junio, 1990	Invitación a incorporarse a la integración centroamericana
Declaración de Montelimar, Nicaragua 3 abril, 1990	Los gobiernos centroamericanos expresan su convencimiento de que, en esta nueva etapa, es fundamental la integración del pueblo y del Gobierno de Panamá; por lo tanto, deciden invitar al Gobierno de Panamá a participar en forma activa en los procesos de diálogo, negociación y concertación que, en estas materias, realizan los gobiernos centroamericanos.
Puntarenas, Costa Rica diciembre, 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a Panamá en su proceso interno de consulta para determinar las posibilidades de vinculación económica con Centroamérica.</li> <li>- Expresión de interés de Panamá en participar en las Cumbres y vincularse a las instituciones de integración.</li> </ul>
San Salvador, El Salvador junio, 1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Panamá informa de su decisión de incorporarse activa y plenamente al proceso de integración, de manera gradual.</li> <li>- Panamá indica que realizará los estudios técnicos para multilateralizar sus relaciones comerciales con los demás países de la subregión.</li> <li>- La Cumbre dice:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Modificar el tratado del PARLACEN para que Panamá pueda incorporarse, así como otros acuerdos con el mismo fin;</li> <li>b) Que los ministros de transporte presenten un proyecto de interconexión terrestre con Panamá;</li> <li>c) Abrir a la adhesión de Panamá las bases acordadas para negociar un TLC con Colombia, México y Venezuela;</li> <li>d) Aprobar los acuerdos de las reuniones ministeriales de Planificación y Trabajo de los países centroamericanos y Panamá.</li> </ol> </li> </ul>
Tegucigalpa, Honduras diciembre, 1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitar a las autoridades competentes de Panamá y Centroamérica para que establezcan las modalidades para eliminar los obstáculos no arancelarios al comercio mutuo.</li> <li>- Incluir cuatro proyectos de rehabilitación y uno de construcción de carreteras en territorio panameño para extender los corredores centroamericanos de transporte a Panamá.</li> <li>- Panamá suscribe el Protocolo de Tegucigalpa que crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).</li> <li>- Panamá suscribe el “Compromiso de Tegucigalpa” sobre desarrollo humano, con énfasis en la infancia y en la juventud.</li> </ul>
Managua, Nicaragua junio, 1992	<p>Panamá suscribe la “Declaración de Managua” para la que se compromete, entre otros asuntos, a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Consolidar las Cumbres Presidenciales como instancia de financiamiento de la integración;</li> <li>b) Alcanzar una “Comunidad Centroamericana”;</li> <li>c) Consolidar las reuniones de los Gabinetes Económicos como instancia de los Presidentes;</li> <li>d) Comprometerse a una posición común en algunos temas de política comercial externa;</li> </ol>

(Continúa)

Cumbre	Tema
Panamá, Panamá diciembre, 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Panamá declara comprometerse a poner en vigor el Protocolo de Tegucigalpa.</li> <li>- Suscribe el Compromiso Agropecuario de Panamá sobre política regional de desarrollo agrícola regional.</li> <li>- Los presidentes de Centroamérica acuerdan:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Solicitar que Panamá se reincorpore al Grupo de Río, como miembro pleno;</li> <li>b) Tomar nota del Acuerdo de Panamá de establecerse una Comisión Mixta para Centroamérica, que atenderá el proceso de incorporación de Panamá a la integración.</li> </ol> </li> <li>- Panamá suscribe las bases que adoptaron los países centroamericanos para preparar el Protocolo de Guatemala que modifica el Tratado General.</li> <li>- Panamá suscribe el Acuerdo de Creación de la Corte Centroamericana de Justicia.</li> </ul>
Guatemala, Guatemala octubre, 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suscribe la “Declaración de Guatemala”, en la cual se incluyen los siguientes compromisos:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Crear el Fondo Centroamericano de Inversión contra la pobreza;</li> <li>b) Preparar un proyecto de Tratado de Integración Social;</li> <li>c) Realizar la conferencia sobre la Paz y Desarrollo de Centroamérica.</li> </ol> </li> <li>- Suscribe el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de Panamá y la SIECA, por el que se formaliza la incorporación de Panamá a la misma.</li> <li>- Firma del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.</li> </ul>
Guácimo, Costa Rica agosto, 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Panamá adopta como suya la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” y el “Programa de Acciones Concretas” para su realización.</li> <li>- Ratifica el Tratado del PARLACEN y anuncia su reincorporación al Grupo de Río.</li> <li>- Se compromete a:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Adoptar en Acuerdo en materia de seguridad y a reactivar las negociaciones para este efecto;</li> <li>b) Ratificar el Protocolo de Guatemala;</li> <li>c) Realizar en el futuro las negociaciones comerciales con terceros de manera conjunta;</li> <li>d) Alcanzar la constitución de un gran mercado continental;</li> </ol> </li> <li>- Se compromete a políticas conjuntas en:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Los programas de adquisición conjunta de medicamentos;</li> <li>b) Un programa educacional para alfabetizar a la población a partir del año 2000;</li> <li>c) Una política común en materia de carburantes y una estrategia centroamericana de combustibles.</li> </ol> </li> <li>- Se compromete a adoptar las actividades siguientes:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Un proyecto para interconectar mediante una red de fibra óptica a los países centroamericanos;</li> <li>b) Establecer un sistema de interconexión eléctrica para América Central en un plazo de 2 años;</li> <li>c) Impulsar un amplio programa de infraestructura a nivel subregional.</li> </ol> </li> </ul>
Managua, Nicaragua octubre, 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Panamá suscribe la “Alianza para Desarrollo Sostenible” y un conjunto de compromisos ecológicos.</li> </ul>
Tegucigalpa, Honduras octubre, 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Panamá suscribe compromisos económicos políticos y sociales.</li> </ul>

(Continúa)

Cumbre	Tema
16 de febrero, 1996	Los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México y Belice firmaron en San José, Costa Rica, la Declaración Conjunta de Tuxtla II, en la que establecen un Mecanismo de Diálogo y Concertación entre los ocho países para analizar, en forma periódica y sistemática, los asuntos regionales, hemisféricos y mundiales de interés común; concertar posiciones conjuntas en distintos foros y acordar acciones de cooperación regional, reuniones que se realizarían al menos cada dos años.
Reunión Extraordinaria 27 de febrero, 2002	Los países centroamericanos hacen una enmienda al Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa relativa a que toda diferencia o controversia referida al Protocolo de Tegucigalpa deberá someterse a la Corte Centroamericana de Justicia. Se hace la excepción de que las controversias surgidas del Subsistema de Integración Económica Centroamericana, como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales, se someterán a un mecanismo de Solución de Controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración Económica. Los presidentes de Belice y Panamá dejan constancia de su acuerdo a la Enmienda 35, pero su adhesión al Tratado General de Integración Económica Centroamericana y su Protocolo del 29 de octubre de 1993 permanecen abiertos.
Reunión Extraordinaria, Pochimil, Nicaragua 12 de marzo, 2002	Panamá anuncia que habían recibido notificación de los Estados Unidos para conversar de forma bilateral con Panamá sobre las posibilidades de un TLC, por lo que irían solos. Centroamérica dio su apoyo a Panamá.
Cumbre Extraordinaria, Panamá 6 de marzo, 2006	Los países centroamericanos manifiestan su interés de poner en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre Panamá y el resto de los países centroamericanos. Se instruye a los Ministros de Economía o Comercio Exterior de los países que aún no han finalizado el proceso de negociación a que se reúnan a fin de mes en Panamá. Además, Panamá manifiesta su decisión de tomar pasos concretos hacia la profundización de su grado de integración económica con los países del SIECA, por lo que se instruye a éste para que proporcione ayuda técnica a Panamá. Se invita a Panamá a participar con Centroamérica en el proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, conforme a las modalidades que se acuerde en el bloque.
4ta Cumbre Unión Europea–América Latina Viena, Austria 12 de mayo, 2006	Se acoge la participación de Panamá en el proceso de negociación con la Unión Europea, pero se reconoce que su participación activa en las negociaciones seguirá a una incorporación formal de incorporación al SIECA.
16 agosto, 2007	Los gobiernos de El Salvador y Panamá firmaron: a) un Convenio de Cooperación Técnica y Científica con el objetivo de fortalecer el ámbito técnico y científico mediante acuerdos complementarios para el desarrollo de programas específicos en áreas de interés mutuo; b) un Convenio de Cooperación Académica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá y el de El Salvador para establecer un marco de cooperación y apoyo en los planes académicos y de investigación, con la finalidad de conseguir la formación continua de los servicios exteriores de ambos países; c) un Convenio de Cooperación Institucional entre el Instituto Nacional de Cultura (INAC) de Panamá y el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA) de El Salvador, para la realización de proyectos de índole artístico, cultural y educativo de interés mutuo; d) un Acuerdo de Cooperación en Materia

(Continúa)

Cumbre	Tema
XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado Guatemala 12 de diciembre, 2007	<p>Deportiva entre el Instituto Nacional de Deportes de la República de Panamá y el Instituto Nacional de los Deportes de la República de El Salvador; e) una Carta de Entendimiento de Cooperación Interinstitucional entre la Procuraduría General de la Nación de la República de Panamá y la Fiscalía General de la República de El Salvador.</p> <p>a) Se firman Protocolos Bilaterales entre Panamá y Costa Rica y Honduras, en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá, se concluyen las negociaciones de Panamá con Nicaragua y se avanza con Guatemala; b) se instruye al Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO) y al Ministro de Comercio e Industria de Panamá a que conformen los equipos técnicos para que inicien, con el apoyo de la SIECA, y en el curso del primer trimestre de 2008, la discusión de los términos, plazos y condiciones requeridas para incorporar a Panamá al proceso de integración económica de Centroamérica, de acuerdo con el Protocolo de Guatemala y al considerar las negociaciones bilaterales entre Panamá y los países centroamericanos. Se vuelve a invitar a Panamá a que participe con Centroamérica en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación; c) se destaca el inicio de las negociaciones entre CARICOM-Centroamérica y Panamá en agosto de 2007.</p>
XXXIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado San Pedro Sula, Honduras 5 diciembre, 2008	<p>Se pide a la Unión Europea a continuar otorgando a Panamá los beneficios del Régimen Especial de Estímulo para el Desarrollo Sostenible y la Gobernanza (SGP-Plus) para el período 2009-2011.</p> <p>Se crea la Comisión de Estadísticas del Sistema de Integración Centroamericana (CE-SICA), integrada por El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, abierta a la incorporación de los demás estados miembros, en los términos establecidos en la XXII Reunión Ordinaria.</p>

## ANEXO II

## MODELO GRAVITACIONAL: MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO Y PANAMÁ

El modelo de gravedad debe su nombre a la teoría de Isaac Newton, en la que sostiene que la fuerza de atracción de dos cuerpos deviene de la masa de tales objetos y de la distancia que los separa. La ecuación inicial newtoniana está definida por:

$$F_{ij} = G \frac{M_i M_j}{D_{ij}^2}$$

donde las variables están definidas como:

$F_{ij}$  es la fuerza de atracción;  $M_i$  y  $M_j$  representan las masas de los objetos de origen y destino, respectivamente;

$D_{ij}$  es la distancia que separa los objetos, y

$G$  es una constante gravitacional.

En 1962, Jan Tinbergen y Pentti Pöyhönen aplicaron por primera vez la teoría newtoniana al estudio del comercio internacional, mediante la cual parten de la noción de atracción de dos cuerpos. El supuesto fundamental es que los flujos bilaterales entre dos economías debían incrementarse con el tamaño de éstas y reducirse por los costos de transporte vinculados con la distancia entre las mismas. De tal manera, que la masa de las economías quedó representada por su PIB, mientras que la distancia entre ambas quedó representada por los kilómetros entre sus capitales, e incorporado en ellas, implícitamente, a los costos de transporte. Más recientemente, diversos autores han incluido nuevas variables que fortalecen la capacidad predictiva del modelo: variables de tipo social y cultural de los socios comerciales, así como variables que tomen en cuenta la pertenencia a un bloque de integración.

Actualmente, la aplicación de este modelo se hace a partir de datos de panel, ya que ha mostrado mejores resultados que los modelos basados en los Mínimos Cuadrados Ordinarios. Los datos de panel enriquecen la estructura de los datos y aportan mayor información de la que aparece en un solo corte transversal.

Para el caso del MCCA-Panamá, el modelo gravitacional tiene como objetivo principal conocer los determinantes del volumen de las exportaciones entre los países miembros del MCCA y estimar los beneficios comerciales que Panamá podría obtener por incorporarse a dicho mercado. El modelo gravitacional utiliza datos de tipo de panel, e incluye tanto las variables tradicionales (masa y distancia), como nuevas variables (población, frontera y pertenencia al MCCA). El modelo se ejecuta en dos partes; en una primera se analizan las exportaciones a partir de las variables tradicionales, y en la segunda se añaden las variables nuevas propuestas.

Al tomar en cuenta el carácter multiplicativo de la ecuación de gravedad, se aplicaron logaritmos naturales a la ecuación, a fin de obtener una relación lineal entre las exportaciones y la dimensión económica de los países y la distancia, y la ecuación lineal inicial queda expresada de la siguiente manera:

$$\ln(X_{ijt}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{PIB}_{it}) + \beta_2 \ln(\text{PIB}_{jt}) + \beta_3 \ln(D_{ij}) + \mu_{ijt}$$

donde las variables estuvieron definidas como:

- $\ln(X_{ijt})$  = logaritmo de las exportaciones expresadas en millones de dólares corrientes, del país de origen  $i$  al país de destino  $j$ , en un tiempo determinado
- $\beta_0$  = es la constante
- $\beta_1 \ln(\text{PIB}_{it})$  = logaritmo del PIB expresado en millones de dólares corrientes, del país de origen  $i$ , en un tiempo determinado  $t$
- $\beta_2 \ln(\text{PIB}_{jt})$  = logaritmo del PIB expresado en millones de dólares corrientes, del país de destino  $j$ , en un tiempo determinado  $t$
- $\beta_3 \ln(D_{ij})$  = distancia, expresada en kilómetros, que separa a la capital del país de origen  $i$  de la capital del país de destino  $j$
- $\mu_{ijt}$  = la parte no explicada por las variables incorporadas.

El lapso que se consideró para estructurar los datos tipo panel fue de 1994–2007, período para el que existen datos en la base de datos del SIECA, por lo que se contó con un total de 420 observaciones. Para los datos de exportaciones de Panamá, se recurrió a la base de datos de COMTRADE de Naciones Unidas, mientras que los datos del PIB corresponden a la CEPAL. Los datos de población se obtuvieron de la base de datos de la OMC.

Los resultados del primer modelo gravitacional muestran una  $R^2$  relativamente alta de 0.75, como se observa en el cuadro I-1, por lo que las tres variables incorporadas explicarían 75% del volumen de las exportaciones entre los países del MCCA, incluido Panamá. Bajo este modelo típico, todas las variables resultaron significativas, y reportan un estadístico  $t$  superior a 1.95. La expresión final de este modelo resultó la siguiente:

$$\ln(X_{ijt}) = -3.49 + 1.44 (\text{PIB}_{it}) + 0.33 (\text{PIB}_{jt}) + -1.32 (D_{ij}) + \mu_{ijt}$$

De la expresión anterior se puede decir que las elasticidades de las exportaciones, con respecto al PIB del país de origen, al PIB del país de destino y a la distancia, fueron de 1.44, 0.33 y -1.32, respectivamente. Esto significa que en el período de estudio, y si el PIB del país de destino y la distancia se mantienen constantes (aspecto que resulta lógico al ser la distancia un término constante), un incremento de 1% en el PIB del país de origen condujo, en promedio, a un aumento de cerca de 1,3% en las exportaciones. De forma similar, si se mantienen constantes el PIB del país de origen y la distancia, un incremento del 1% en el PIB del país de destino condujo, en promedio, a un aumento de 0,3% en las exportaciones, resultado que indica que el alza del PIB en el país de origen es más determinante que este último. Si se tiene en cuenta que la distancia es un término constante en el tiempo, se observa que las exportaciones entre los países del Istmo Centroamericano tienden a disminuir a medida que la distancia entre los mismos sea mayor.

En la segunda ecuación se incorporaron variables distintas al modelo típico. Las nuevas variables fueron el número de habitantes del país de origen y del país de destino. También se incluyeron dos variables dicotómicas para incorporar el efecto de compartir una misma frontera y el efecto de formar parte del proceso centroamericano de integración.

Los resultados del segundo modelo reportan que el número de habitantes del país de origen no es estadísticamente significativo para explicar el volumen de las exportaciones entre los países del Istmo Centroamericano (véase el cuadro I-1).

Se intentó incorporar la variable de tasa educativa como representativo del poder de compra, como lo han hecho otros autores (Cáceres, 1995), pero no existen los datos suficientes y homogéneos para

completar la serie 1994-2007, y en la aplicación de un modelo gravitacional con datos transversales, resultó estadísticamente no significativa.

**CUADRO I-1**  
**RESULTADOS DE LOS MODELOS GRAVITACIONALES APLICADOS A LAS**  
**EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO**

Variable	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3
Constante	-3.49 (-5.01)	-5.54 (-2.51)	-9.11 (-10.10)
PIB origen	1.44 (28.00)	1.42 (28.77)	1.39 (30.98)
PIB destino	0.33 (6.49)	0.35 (7.08)	0.30 (6.74)
Distancia	-1.32 (-25.95)	-0.58 (-4.99)	-0.50 (-4.57)
Población origen		-0.05 (-0.59)	
Población destino		-0.20 (2.40)	
Frontera común		0.27 (-2.27)	0.32 (3.27)
MCCA		1.15 (11.28)	1.10 (11.41)
R <sup>2</sup>	0.75	0.77	0.82

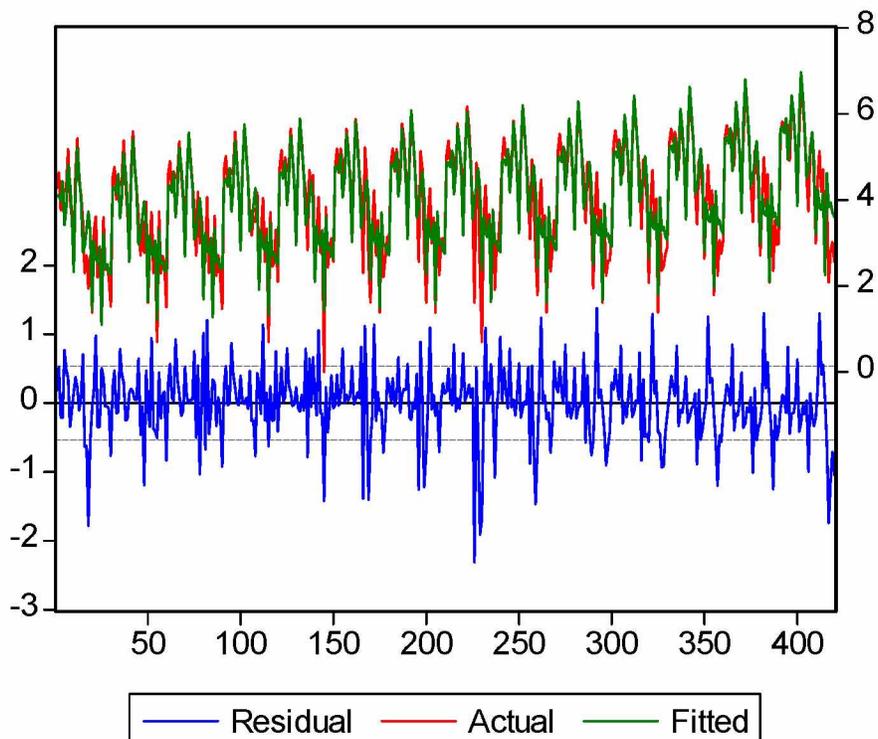
Fuente: Elaboración propia.

Se corrió un tercer modelo gravitacional, se eliminaron las variables sobre población y se dejaron únicamente las variables base y las dos variables dicotómicas (frontera y MCCA). En los resultados de este modelo se observa un aumento importante en la R<sup>2</sup> (0.82). En esta tercera ecuación, todas las variables son estadísticamente significativas. El estadístico de Durbin-Watson reporta un valor cercano a dos (1.86), por lo que se comprueba que no hay correlación serial en el modelo estimado. Asimismo, los estadísticos Akaike y Schwatz resultan menores que en el modelo inicial (1.6 y 1.7, respectivamente, en comparación con el 1.9 reportado por ambos estadísticos en el modelo inicial), lo que fortalece la capacidad predictiva del modelo. El elevado estadístico F (373) fortalece también la capacidad explicativa conjunta de las variables introducidas en el modelo, y junto al estadístico Durbin-Watson disminuye la existencia de colinealidad.

En el análisis de los residuos, y de lo estimado contra lo observado, en el gráfico A1 se puede ver un buen ajuste de lo calculado. Así también, en los residuos se observa una varianza casi constante y una media cercana a cero, lo que indica una distribución normal de los residuos.

En el análisis de colinealidad en las variables (véase el cuadro I-2) se observan varianzas relativamente altas entre la variable distancia y la pertenencia al MCCA; sin embargo, este resultado puede venir de la forma de agrupación de los datos más que de una verdadera colinealidad, por lo que no se considera necesaria la modificación o exclusión de alguno de los datos.

**GRÁFICO I-1**  
**MODELO GRAVITACIONAL MCCA: RESIDUOS Y ESTIMADO**  
**FRENTE A LO OBSERVADO**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO I-2**  
**DIAGNÓSTICO DE COLINEALIDAD <sup>a</sup>**

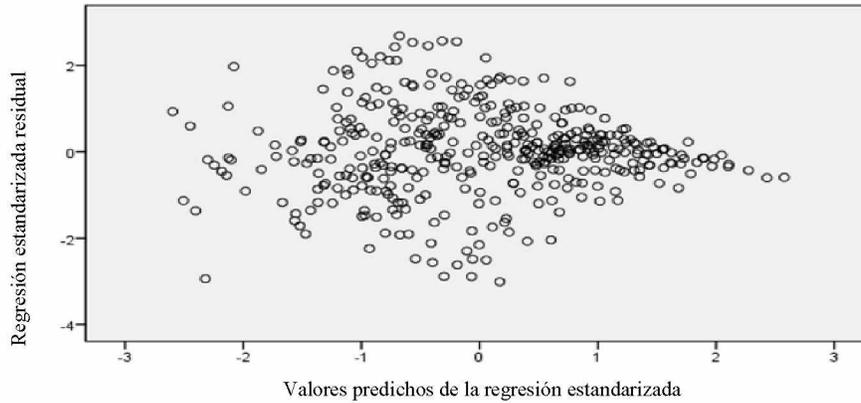
Modelo	Dimensión	Valor Eigen	Condition index	Proporciones de la varianza					
				(Constante)	lnpexp	lnpimp	Indistancia	Fronteras	PMCCA
1	1	5,155	1,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2	0,571	3,005	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,01
	3	0,267	4,391	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,34
	4	0,004	35,693	0,00	0,47	0,51	0,00	0,00	0,00
	5	0,002	49,209	0,05	0,51	0,45	0,20	0,11	0,10
	6	0,001	95,500	0,95	0,02	0,04	0,80	0,56	0,55

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Variable dependiente: lnexp.

En lo que se refiere a la homocedasticidad, en el gráfico I-2, que muestra los residuos tipificados frente a los valores pronosticados, se constata la existencia de linealidad y de varianza constante.

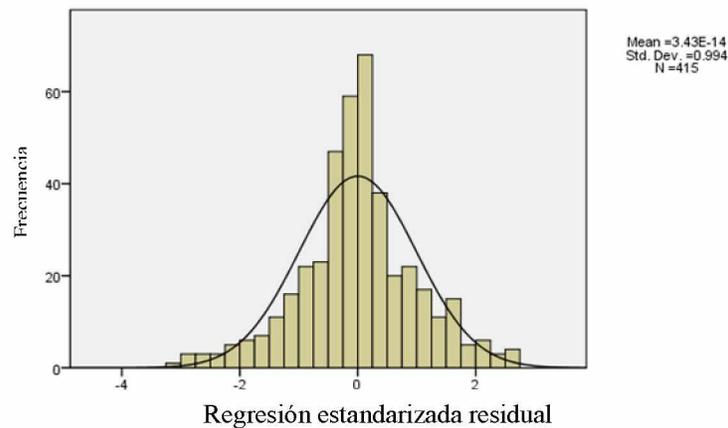
**GRÁFICO I-2**  
**DIAGRAMA DE PUNTOS**  
*(Variable dependiente: Inexp)*



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el histograma de los residuos del gráfico I-3, se observa una distribución muy cercana a la normal, aun cuando el estadístico de Kolmogorov-Smirnov en una alfa de 0.5 no fue significativo.

**GRÁFICO I-3**  
**HISTIOGRAMA**



Fuente: Elaboración propia.

La última regresión del modelo incluye las variables dicotómicas y se eliminan las variables de población. El resultado de dicha ecuación es el siguiente:

$$\text{Exportaciones} = -9.11 + 1.39 (\text{PIB}_{it}) + 0.30 (\text{PIB}_{jt}) - 0.50 (\text{D}_{ij}) + 0.32 \text{ Frontera} + 1.10 \text{ MCCA} + \mu_{ijt}$$

Esto muestra que si se mantiene constante el PIB del país de destino, la distancia, la frontera y su pertenencia al MCCA, un incremento en el PIB del país de origen conduciría a un aumento de 1,4% en las exportaciones. De la misma manera, un alza de 1% en el PIB del país de destino, si se mantiene constante el resto, significaría un incremento de 0,3% de las exportaciones, situación que vuelve a constatar la mayor importancia del crecimiento en la economía de origen para la expansión de las exportaciones. Del mismo modo, se comprueba nuevamente que la distancia entre las economías tiene un efecto negativo en las exportaciones, por lo que, a medida que la distancia entre las capitales de los socios comerciales sea mayor, menor será el monto exportado.

En relación con las variables dicotómicas incorporadas, se observa el efecto positivo de la frontera, lo que explica mejor el mayor intercambio comercial entre Costa Rica y Panamá, en relación con el intercambio existente entre Guatemala y Panamá. De igual manera, este efecto de la frontera se observa en el intercambio comercial entre El Salvador y Guatemala, con tamaño similar en sus economías, menor distancia entre capitales y misma frontera.

Finalmente, la variable de pertenencia al MCCA muestra que existe un efecto positivo en las exportaciones de los países integrados a este bloque económico, que afecta únicamente a Panamá.

### ANEXO III

#### TRATADOS Y ACUERDOS ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ

Fecha	Nombre	Tipo	Tema	Principales resultados	Observaciones
17/marzo/1910	Convención sobre límites con Panamá (Anderson-Porras)	Convenio	Límites	Se permite el arbitraje del Chief Justice Edward Douglas White para resolver el conflicto territorial	Entró en vigor el 5 de mayo de 1911
22/octubre/1913 San José, Costa Rica	Convención de extradición entre Costa Rica y Panamá	Convenio	Extradición		Ratificación en julio de 1914
22/octubre/1913 San José, Costa Rica	Proyecto de convención para el cambio de giros postales entre Costa Rica y Panamá	Proyecto	Administrativo	Se establece el dólar americano como moneda de referencia para los giros postales	No consta vigencia. Véase convenio de encomiendas postales. No consta convención firmada
1/mayo/1941	Tratado de Límites Costa Rica-Panamá (Echandi Montero-Fernández Jaen)	Tratado	Límites	Se establecen los límites fronterizos entre ambas partes y se pactan las acciones para demandar la frontera	Entró en vigor el 20 de mayo de 1941
4/mayo/1966	Acuerdo sobre las Disposiciones de Abolición de Visados	Acuerdo	Diplomacia		Entró en vigencia en mayo de 1966
23/mayo/1972 Costa Rica	Convenio de Seguridad Social entre la Caja del Seguro Social de Panamá y la Caja Costarricense del Seguro Social	Convenio	Salud		Ratificación el 24 de julio de 1972
8/junio/1973 Ciudad de Panamá, Panamá	Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial	Tratado	Comercial	Se mantiene el régimen de libre comercio y de intercambio preferencial previsto en el tratado del 2 de agosto de 1961 y prorrogado en junio de 1972. Además, se conviene en adoptar medidas que regulen el tránsito y el transporte entre ambos países. Se establecen las reglas de origen, las exenciones de pago, el libre paso de productos manufacturados. En el artículo 20 las partes se comprometen a mejorar sus sistemas de comunicación, en la medida de lo posible, para facilitar e incrementar el tráfico entre ellos. Al mismo tiempo se acepta negociar la equiparación de	Entró en vigor el 16 de enero de 1974

Fecha	Nombre	Tipo	Tema
14/marzo/1975 Paso Canoas, Costa Rica	Acuerdo sobre protección y vigilancia de la frontera	Acuerdo	Cooperación fronteriza
3/marzo/1979	Convenio entre Costa Rica y Panamá sobre cooperación fronteriza	Convenio	Cooperación fronteriza
2/febrero/1980 San José, Costa Rica	Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y de Cooperación Marítima	Tratado	Límites
2/febrero/1980 San José, Costa Rica	Tratado de Libre Tránsito por el Canal Interoceánico	Tratado	Cooperación Marítima
27/noviembre/1980 México, D. F.	Acuerdo para el Uso del Laboratorio de Diagnóstico de Enfermedades Vesiculares en los Animales	Acuerdo	Control sanitario
4/febrero/1982 Pasos Canoas, Costa Rica	Convenio Básico sobre el Parque de la Amistad	Convenio	Cooperación fronteriza

---

Principales resultados

Observaciones

---

las tarifas de transporte entre sus respectivos territorios y las disposiciones legales sobre la materia. En los transportes se establece trato igualitario. Se crea una Comisión Mixta Permanente integrada por los Ministros de Industria y Comercio para la administración del tratado

No consta dato de vigencia, ni duración.

Con el apoyo del BID para el estudio y ejecución, se llevan a cabo proyectos de inversión y asistencia técnica de corto, mediano y largo plazo en la región fronteriza, en diferentes sectores (especialmente proyectos a agroindustriales).

Aprobación el 25 de marzo de 1981

Establecimiento de los límites marítimos y de cooperación marítima, en la medida de lo posible.

Entró en vigor el 14 de diciembre de 1982

Se estipulan los derechos que gozaría Costa Rica a partir del 31 de diciembre de 1999: libre paso de productos naturales, industriales y correos, personas; tropas y naves de defensa. La duración del Tratado se establece en 25 años.

Pendiente de ratificar por parte de Panamá

Entró en vigor el 22 de abril de 1982

Como parte del Convenio sobre Cooperación Fronteriza, firmado en 1979. Se establece crear el Parque Internacional de la Amistad Costa Rica-Panamá en la región cordillera de Talamanca, con el objetivo de

Entró en vigencia el 4 de febrero de 1982

Fecha	Nombre	Tipo
28/enero/1983	XII reunión de la comisión mixta permanente del Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial	Reunión
1988	Proyecto por canje de notas para la creación de un ente binacional ejecutor del Proyecto de Desarrollo Rural (ríos de Coto-Brus y Chiriquí Viejo)	Proyecto
junio/1984 San José, Costa Rica	Acuerdo de cooperación fronteriza sobre programas de cooperación técnica y organización de servicios técnicos en sanidad animal y vegetal	Acuerdo
3/mayo/1992 Sixaola, Costa Rica	Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo	Convenio

Tema	Principales resultados	Observaciones
Comercio	<p>impulsar el ecodesarrollo sostenido y la conservación de la flora y la fauna en la zona divisoria. Las actividades quedan a cargo de los Ministerios de Agricultura de ambas partes.</p> <p>Se revisa el comercio bilateral, la inclusión de nuevos productos y las recomendaciones para disminuir el déficit comercial de Panamá con Costa Rica.</p>	
Cooperación fronteriza	<p>Cambio de notas entre los gobiernos para la presentar el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado en las Cuencas y los Ríos de Chiriquí Viejo en Panamá y Coto Brus en Costa Rica a la Comunidad Europea para su financiamiento.</p>	<p>Nota de Costa Rica P.E/SD.A. N° 1172-88 del 12/09/1988. No consta vigencia. Panamá comunica su interés pero debido a sus problemas políticos, se duda mucho que llegue a concretarse el acuerdo.</p>
Sanidad animal y vegetal en la frontera	<p>El objetivo es establecer a nivel de frontera programas de cooperación técnico fito-zoosanitaria que permitan detectar, prevenir y erradicar enfermedades infectocontagiosas de los animales y de plagas de las plantas.</p> <p>Los gobiernos se comprometen a proporcionar los insumos necesarios para ejecutar los programas y/o la búsqueda de recursos externos.</p> <p>El Acuerdo tiene su base en el Convenio de Cooperación Fronteriza firmado en 1979.</p>	<p>Entró en vigor en junio de 1984</p>
Cooperación fronteriza	<p>Se comprometen a revisar los mecanismos de controles para el desarrollo del comercio fronterizo.</p> <p>Se crea un grupo de trabajo para revisar los proyectos de Desarrollo Rural (ríos Coto Brus y Chiriquí) y de infraestructura.</p> <p>“Dentro de la realidad internacional y las</p>	<p>Entró en vigor el 27 de julio de 1995.</p> <p>Sustituye al Convenio de Cooperación Fronteriza del 3 de marzo de 1979</p>

Fecha	Nombre	Tipo	Tema
27/julio/1995	Acta de constitución y I reunión de la comisión mixta permanente de límites	Reunión	Límites
5/febrero/1999	Visita oficial a Costa Rica del Señor Jorge Eduardo Ritter, Ministro de Relaciones Exteriores	Visita	Varios temas

---

Principales resultados

Observaciones

---

posibilidades de ambos países de acuerdo a su desarrollo, se fomentarán los procesos de integración económica entre ambos países.”

En transporte se insta a actualizar los estudios para construir la carretera fronteriza Río Serrano–Paso Canoas, con fondos de la AID.

Se espera definir una estrategia regional para la conservación y desarrollo sostenible de los recursos naturales el área fronteriza.

Se definen los temas prioritarios de salud fronteriza: control de enfermedades transmisibles, salud materno-infantil, desnutrición, salud dental y saneamiento del medio; mediante educación para la salud, capacitación, divulgación, seguimiento y asesoría; se desarrolla un sistema de información que permita el análisis de la situación local. Se establecen fechas para eliminar las enfermedades contempladas en el esquema PAI (2 años), la desnutrición (3 años), la infección *Aedes egypti* (2 años), conocimiento de los sistemas locales (12 meses).

Constitución de la Comisión Mixta Permanente de Límites entre las Repúblicas de Costa Rica y Panamá, con fundamento en el Tratado de 1941. La Comisión sesiona anualmente.

En esta reunión “Al evaluar el estado actual de la afluencia de turistas costarricenses y panameños en ambos países, destacaron la conveniencia de realizar esfuerzos conjuntos orientados hacia el fomento de nuevos programas y paquetes de promoción turística que se tenía en el año 1994.” (4)

Se busca homologar los horarios de oficinas de aduanas, migración y control sanitario.

Se encuentra vigente

Fecha	Nombre	Tipo
27/abril/1999 Ciudad de Panamá, Panamá	Acta de la III reunión de la comisión mixta de límites Costa Rica y Panamá	Reunión
1/marzo/2000	Acta de la IV reunión Comisión Mixta Permanente de límites	Reunión
23/junio/2000 David, Panamá	Convenio para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Asistencia en Salud y Acciones de Salud en Áreas Fronterizas, entre las Autoridades de la Seguridad Social de la República de Costa Rica y la República de Panamá	Convenio
29/noviembre./2001 Banbito, Panamá	Acuerdo para Autorizar a Dependientes del Personal Asignado a una Misión Diplomática o Consular para Desempeñar Actividades Remuneradas	Acuerdo

Tema	Principales resultados	Observaciones
Límites	Se trata de fortalecer los proyectos turísticos de la zona del Atlántico.	
Límites	Acciones de capacitación y desarrollo de límites.	
Salud fronteriza	<p>Con este convenio se busca:</p> <p>fortalecer los acuerdos y acciones conjuntas en pro de la salud de la población fronteriza; b) articular de manera permanente una red de servicios de salud de la seguridad social en la región fronteriza de conformidad con el Acuerdo de Desarrollo entre el Gerente de la División Médica de la Caja Costarricense del Seguro Social y el Director Nacional de los Servicios y Prestaciones Medicas de la Caja del Seguro Social de Panamá; c) establecer que los directores sostengan reuniones trimestrales con el equipo técnico y se presenten informes con estadísticas sobre los servicios dispensados, en parte, para que la compensación por los servicios e insumos sea proporcional; d) que el convenio tenga vigencia y eficacia tan pronto sea ratificado por las respectivas juntas directivas y una vigencia de dos años, con prórroga automática.</p>	Pendiente de ratificar por parte de la Caja del Seguro Social de Panamá
Diplomacia	Para los dependientes del personal diplomático, consular y técnico, asignado a misiones diplomáticas en ambos países.	Entró en vigor el 29 de noviembre de 2001

Fecha	Nombre	Tipo	Tema
29/noviembre/2001 Bambitto, Panamá	Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica	Acuerdo	Diplomacia
29/noviembre/2001 Bambitto, Panamá	Convenio de Cooperación Turística	Convenio	Turismo
29/noviembre/2001 Bambitto, Panamá	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica	Convenio	Cooperación técnica y científica
29/noviembre/2001 Bambitto, Panamá	Tratado sobre Extradición	Tratado	Derecho
29/noviembre/2001 Bambitto, Panamá	Acuerdo entre Costa Rica y Panamá en materia de intercambio de información financiera relacionada con el bloqueo de capitales	Acuerdo	Financiero
25/enero/2002 San José, Costa Rica	Convenio de Cooperación Cultural y Educativa	Convenio	Educación

---

Principales resultados

Observaciones

---

Se compromete a que los Ministerios intercambien información acerca de sus respectivos programas, cursos, seminarios y otras actividades que desarrollen, como derecho público y diplomático. Se facilita el intercambio de expertos

Entró en vigor el 29 de noviembre de 2001

Se promueve un intercambio técnico-científico en materia de planeación turística; una cooperación bilateral mediante el intercambio de expertos para proyectos de desarrollo turístico.

Pendiente de la Nota de Costa Rica para la entrada en vigencia.

Las partes estimularán a los transportistas aéreos para que optimicen sus servicios y promuevan tarifas especiales o de excursión que incrementen el intercambio turístico.

Estimular el turismo de extensión.

Se promueve la cooperación técnica y científica en ambos países al formular y ejecutar los programas y proyectos en esas áreas.

Pendiente de la Nota de Costa Rica para la entrada en vigencia

Entrega mutua de personas reclamadas para ser procesadas.

Pendiente de la Nota de Costa Rica para la entrada en vigencia

Cooperación entre las partes en el ámbito de la prevención y lucha contra el blanqueo de capitales, relacionado con el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.

Pendiente de la Nota de Costa Rica para la entrada en vigencia

Se busca promover la cooperación entre sus instituciones y agentes culturales y educativos.

Pendiente de la Nota de Costa Rica para la entrada en vigencia

Se fomenta el intercambio de los sistemas educativos.

Estudio de medios y condiciones para que los títulos y diplomas equivalentes sean

Fecha	Nombre	Tipo	Tema	Principales resultados	Observaciones
				mutuamente reconocidos para fines académicos. Los diplomas científicos, profesionales y técnicos, expedidos por instituciones oficiales, a favor de panameños y costarricenses, serán recíprocamente válidos en ambos países. Se crea una Comisión Ejecutiva en Materia Educativa y Cultural.	
16/noviembre/2004	Acuerdo de Cooperación para la Administración, Conservación y Gestión adecuada del Parque Internacional la "Amistad"	Acuerdo	Medio ambiente fronterizo		Entró en vigencia el 16 de noviembre de 2004
1/abril/2005 Changuinola, Panamá	Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales	Memorando de Entendimiento	Diplomacia		Entró en vigor el 1 de abril de 2005
S/F	Proyecto de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad	Proyecto Multilateral	Medio Ambiente	Proyecto EPYPSA-INCLAM en colaboración con CEDAREMA.	Parte del marco jurídico de este proyecto se encuentra en los acuerdos entre ambos países.