
El negocio marítimo de Panamá y la evolución del panorama estratégico

R. Evan Ellis, es profesor investigador de Estudios Latinoamericanos en el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos, con un enfoque en las relaciones de la región con China y otros actores no occidentales, así como el crimen organizado transnacional y el populismo en la región. El Dr. Ellis ha publicado más de 300 trabajos, incluidos los siguientes libros: *China in Latin America: The What and Wherefores* (2009), *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America* (2013), *China on the Ground in Latin America* (2014) y *Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean* (2018). Actualmente, se encuentra próximo a publicar su quinto libro *China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?*

Eddie Tapiero¹, Economista Internacional e investigador de la economía de Panamá en el ámbito de logística y comercio internacional. Trabaja en el Canal de Panamá y es profesor en la academia diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Universidad Santa María la Antigua (USMA). Ha sido asesor económico para distintos presidentes y ministerios. Participó como asesor en la mesa de emergencia del gobierno nacional relacionada a políticas para mitigar el impacto económico del COVID-19 en 2020. Actualmente es presidente de la comisión de Investigación del Consejo Empresarial Logístico de Panamá (COEL), miembro de la Asociación Americana de Economistas y del Foro de Investigación de Transporte de EE.UU.

El negocio marítimo de Panamá está siendo transformado por la compleja interacción entre múltiples factores. Estos incluyen el creciente poder económico y político de China y la competencia entre Estados Unidos y China, los impactos estructurales a largo plazo generados por el Covid-19, tanto en la región como en el comercio mundial, las políticas estadounidenses para contener la inmigración del Triángulo Norte, el cambio climático, el aumento del populismo de izquierda en la región, la competencia China-Taiwán, las tendencias tecnológicas, la evolución de la infraestructura regional y la reestructuración de la propia industria del transporte marítimo. La demanda por el Canal y los puertos asociados probablemente seguirá siendo fuerte, pero la composición de ese tráfico, las rutas, los operadores y el papel de las instalaciones complementarias y competitivas en otras partes de la región probablemente se transformarán dramáticamente en la próxima generación.

La competencia entre Estados Unidos y China, a falta de una posible, pero poco probable, guerra importante entre los dos países, no disminuirá directamente el comercio marítimo transpacífico y el uso del canal, sino que lo afectará de diversas formas indirectas. Más significativamente, el movimiento hacia el nearshoring probablemente se fortalecerá, impulsado por la posibilidad de sanciones, aranceles y otras interrupciones derivadas de la disputa entre Estados Unidos y China y la mayor

necesidad de crear nuevas opciones de abastecimiento para las empresas estadounidenses, aunque para algunos países como Brasil y Argentina, las disputas comerciales pueden incrementar sus negocios con China a expensas de Estados Unidos y Europa.

Antes del acuerdo de la "fase 1" de enero de 2020 que resolvía temporalmente la disputa comercial entre la República Popular China y los EE. UU., la sustitución de China de las compras de soja de EE. UU., por compras de soja procedentes de Brasil perjudicó el negocio del Canal de Panamá, ya que gran parte de la soja estadounidense con destino a China había sido transportado por el río Mississippi hasta el Golfo de México, luego a través del Canal de Panamá hasta China a través del Pacífico. El Canal de Panamá estimó esta pérdida en alrededor de US \$ 30 millones². La soja brasileña, por el contrario, viajó generalmente en dirección este, alrededor del cuerno de África hacia China. Por el contrario, los envíos de GNL de EE. UU., Cada vez más importantes para la República Popular China (y Japón), no se vieron relativamente afectados por la disputa, ya que su volumen a través del Canal continuó aumentando durante la pandemia³, aunque una decisión estratégica de la República Popular China en el futuro de abastecerse de más GNL de países como Qatar, en lugar de Estados Unidos y Trinidad y Tobago, podrían dañar esta fuente cada vez más importante de negocios del canal. Sin embargo, Estados Unidos seguirá siendo una fuente importante de gas.

Aunque la actual crisis del transporte de contenedores, junto con la inestabilidad de las cadenas de valor globales eventualmente se resolverá, incidentes complementarios como el bloqueo del Canal de Suez y el cierre de la República Popular China al comienzo de la pandemia Covid-19 continuarán elevando la conciencia sobre los riesgos del transporte entre la región y Asia y sobre los problemas de tener cadenas de valor localizadas a medida que las empresas toman decisiones sobre la cadena de suministro al pasar de una estrategia de inventario "Justo a tiempo" a una "Por si acaso".

La consolidación de la industria naviera global en tres alianzas principales: 2M (MSC, Maersk y HMM), Ocean Alliance (CMA-CGM, COSCO, OOCL y Evergreen) y The Alliance (Hapag-Lloyd, NYK, Yang Ming, MOL y K-Line) probablemente facilitará decisiones que mantengan altas las tarifas de flete y las ganancias.

La entrada en servicio de una nueva ola de grandes portacontenedores, ordenados en 2020 y que se entregarán en 2023, puede traer algún alivio una vez que los puertos inviertan y aprendan a cargarlos y descargarlos de manera efectiva, aunque los impactos se sentirán principalmente en las terminales de importación y exportación más que en los centros de transbordo como Panamá.

Si bien es importante, el cambio hacia el nearshoring será solo parcial, debido a las relaciones de suministro existentes establecidas, los incentivos de costos que continúan favoreciendo a los proveedores asiáticos y el uso de la infraestructura de puertos de gran tamaño establecida a largo plazo. De hecho, durante la pandemia, el cambio principal no fue un aumento significativo en el abastecimiento en Asia hacia América Latina, sino más bien, una cierta expansión del almacenamiento y algo de fabricación ligera en lugares como Panamá para gestionar los riesgos de interrupciones de la

cadena de suministro. Durante el almacenamiento, la posibilidad de agregar valor a los productos en las zonas francas y, en última instancia, sustituir a los proveedores regionales por proveedores chinos podría en última instancia reducir algunas importaciones de Asia, sin embargo, los altos costos laborales y de electricidad de Panamá, y su distancia de los principales mercados como los EE. UU., o Brasil, podría decirse que limitan el potencial a largo plazo de dicha dinámica. Otros factores relevantes incluyen las conversaciones entre los EE.UU. y la UE de un "impuesto mínimo global" coordinado, que podría socavar los beneficios económicos de usar zonas francas o zonas de procesamiento especial como las de Panamá. Además, la creciente presencia de empresas chinas en América Latina alimentará el ímpetu para obtener sus productos de proveedores chinos, en lugar de proveedores locales, lo que generará, posiblemente, fricciones adicionales.

Además, las importaciones de China son solo la mitad de la ecuación del comercio transpacífico. Es probable que China y otros países sigan demandando cantidades importantes de materias primas y productos agrícolas de América Latina, para lo cual el Canal de Panamá y otras rutas seguirán desempeñando un papel clave. La conectividad marítima y aérea de Panamá continuará beneficiando el comercio mundial y las exportaciones de la región.

Más allá de esa dinámica, no está clara la naturaleza de un movimiento parcial hacia el nearshoring en Panamá y sus puertos. Si bien podría desacelerar el crecimiento en la demanda de portacontenedores cada vez más grandes para rutas transpacíficas como la clase Maersk EEE, podría expandir la demanda de portacontenedores más pequeños, solo algunos de los cuales usarían el canal. Estos serán buques más regionales o alimentadores que servirán a los mercados regionales. Algunos de los negocios interregionales podrían pasar por el puerto central de Colón de Panamá, pero para barcos más pequeños y ciertas industrias, puertos regionales locales como Limón (un nuevo centro de Maersk para carga agrícola), La Unión (si lo desarrollan los chinos como se propone actualmente). Las rutas terrestres también pueden volverse más competitivas para ciertas cargas, particularmente si se realizan mejoras de infraestructura asociadas, ya sea financiadas por China o por instituciones estadounidenses y occidentales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica), como parte de los esfuerzos para apoyar el desarrollo de la región. Estos podrían incluir la ampliación de la carretera Interamericana, la mejora de las conexiones de las regiones productoras a los principales puertos y una posible conexión ferroviaria de México a Panamá a través del nuevo ferrocarril maya⁴. En septiembre pasado, Canadian Pacific Railway Ltd, adquirió Kansas City Southern, que conecta Canadá, Estados Unidos y México⁵ (Kansas City opera la concesión ferroviaria en Panamá que conecta los puertos de la ciudad de Panamá con la ciudad de Colón).

A mediano plazo, el crecimiento del comercio interregional y cualquier sustitución del comercio transpacífico se verán afectados por los persistentes efectos estructurales generados por el Covid-19, en combinación con los cambios políticos que se están produciendo en la región. La pandemia ha desplazado temporalmente a una parte

de la clase media y las pequeñas empresas generadoras de comercio de la región y el aumento de las tarifas de transporte está disminuyendo el poder adquisitivo local de los consumidores. Además, los gobiernos se han quedado con una deuda ampliada y restricciones fiscales que pueden dificultar el gasto en estímulos económicos y grandes proyectos de infraestructura. Además, la expansión de gobiernos populistas, incluidos Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia (con el regreso del MAS), Argentina (a pesar de las elecciones de mitad de período de noviembre de 2021) y Perú, podría empantanar la región ya sufrida en años de protestas y lucha de clases, apropiación de la propiedad y fuga de capitales, que descarrilan el desarrollo de mercados e infraestructuras que sustentan un mayor comercio interregional. El actual proceso de la Asamblea Constituyente de Chile, la perspectiva de una victoria del partido LIBRE en las elecciones de noviembre de 2021 en Honduras, la elección de Gustavo Petro u otro presidente de izquierda en Colombia en mayo de 2022 y el regreso de Lula y el Partido de los Trabajadores en Brasil en octubre de 2022 sugieren que un nuevo comercio interregional que desplaza los patrones transpacíficos puede tardar en llegar.

Por otro lado, esa ola populista puede apoyar patrones de exportación e infraestructura que refuercen los lazos entre China y América Latina. Con el debilitamiento de la oposición democrática en Venezuela, China National Petroleum Company ya está aumentando su producción de petróleo orientada a China con el régimen de facto de Maduro. Los gobiernos populistas probablemente signifiquen más proyectos de infraestructura basados en préstamos que fortalezcan los lazos de la región con la República Popular China, como el puerto de La Unión en El Salvador, el puerto de minerales de Chancay en Perú, la modernización del sistema ferroviario Belgrano-Cargas en Argentina, o la expansión de la infraestructura portuaria, ferroviaria y vial en Brasil para la exportación de la soja y el hierro de esa nación a la República Popular China, o incluso la resurrección de los "canales secos" interoceánicos a lo largo de México (Veracruz a Puerto Salinas Cruz) o Colombia. La continuación de la "guerra diplomática" entre la República Popular China y Taiwán puede llevar al reconocimiento de la República Popular China por parte de Honduras, Nicaragua, Guatemala y Belice, entre otros, en un futuro no lejano. Eso, a su vez, podría conducir a una mayor infraestructura y relaciones comerciales orientadas a China, incluida una posible mejora del canal seco de Honduras desde el Golfo de Fonseca hasta Ceibo. Sin embargo, los proyectos de transformación como un canal de Nicaragua probablemente seguirán sin ser viables en el corto plazo. Además, si bien los altos costos laborales de Panamá podrían trasladar algunos negocios portuarios de Panamá a otras terminales de la región, los proyectos de infraestructura en curso en esos puertos, o conectarlos con la región, no superarán la lógica económica del Canal o las relaciones comerciales que posicionan a Panamá como centro de transbordo. En el último año, muchas empresas navieras han reestructurado sus redes para aprovechar la conectividad de Panamá.

Irónicamente, algunos de los mayores impactos en los patrones regionales de comercio pueden provenir de más allá. Con tarifas de flete elevadas y sostenidas, por ejemplo, las nuevas rutas habilitadas por las inversiones y promociones de "cinturones y carreteras" de China, como la ruta de envío (y el tren de apoyo) entre China, Alemania

y la costa este de los EE. UU., Abierta por OOCL, podrían hacer esa conexión entre China y la costa este de Estados Unidos, que no usa el Canal, tan económicamente viable como el actual tránsito transpacífico que sí lo hace. Además, ciclos de calentamiento global más rápidos y una mayor inversión por parte de Rusia, China y los países europeos en la región ártica podrían aumentar el uso de la ruta ártica, que, en el futuro, podría expandirse para conectar Asia y Europa con la costa este de los EE. UU. barcos más grandes. De manera similar, la adopción por parte de la UE de un nuevo "impuesto al carbono" y su implementación más amplia por parte de la administración Biden en los EE. UU., u otros, podría afectar fundamentalmente la lógica económica del abastecimiento, beneficiando a nuevos actores de áreas como África y quizás América Latina, cambiando así patrones logísticos globales que involucran a Panamá.

Una última pregunta es quién se beneficiará y controlará la infraestructura marítima del hemisferio occidental en evolución. Por el momento, parece existir un equilibrio aproximado entre las principales alianzas navieras y las relaciones entre las alianzas navieras y los operadores portuarios. Hay algunos cambios interesantes entre los remitentes, las líneas navieras y los propietarios, como lo ilustra Home Depot y WalMart (propietario) que alquilan sus propios barcos⁶, así como la expansión de Amazon del negocio del almacenamiento al envío. Dentro de Panamá, la renovación de la concesión de Hutchison para el puerto de Balboa, la revocación de Panamá de la licencia de operación del Puerto de Contenedores de Panamá Colón (PCCP) de China Landbridge y la mejora continua de la viabilidad de MIT y Evergreen, sugieren una relativa estabilidad allí, aunque un cambio en cualquiera de las otras dinámicas mencionadas en este documento podría tener impactos en cascada sobre esas relaciones.

- Este artículo -en su versión en inglés- ha sido publicado inicialmente por el ISPI: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/panamas-maritime-business-and-evolving-strategic-landscape-32047>

Notas Finales

¹ Evan Ellis es profesor de investigación sobre América Latina en el Colegio de Guerra del Ejército de EE. UU. Eddie Tapero es Presidente de la Comisión de Investigación del Consejo de Logística Empresarial de Panamá (COEL). Las opiniones expresadas en este documento son estrictamente propias. Los autores desean agradecer a Tom Newman, entre otros, por sus contribuciones a este trabajo.

² Diana Díaz, "Guerra comercial provocó que el Canal de Panamá dejara de percibir \$30 millones más a lo presupuestado," *Panamá América* (03 de agosto de 2019), <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/guerra-comercial-provoco-que-el-canal-de-panama-dejara-de-percibir-30-millones-mas-lo>

³ Harry Weber, "Panama Canal LNG transits jump 12% through three quarters of current fiscal year," *SyP Global Platts* (13 de julio de 2021), ed. Valery Jackson, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/071321-panama-canal-lng-transits-jump-12-through-three-quarters-of-current-fiscal-year>

⁴ "Tren Maya Railway Project," *Railway Technology* (22 de junio de 2021), <https://www.railway-technology.com/projects/tren-maya-railway-project/> ; GCR Staff, "Mexican-led consortium wins section five of Mayan rail line," *Global Construction Review* (01 de febrero de 2021), <https://www.globalconstructionreview.com/mexican-led-consortium-wins-section-five-mayan-rai/>

⁵ Courtney Vinopal y Amanda Shendruk, "How the first truly continental railroad could change North American trade," *Quartz* (16 de setiembre de 2021), <https://qz.com/2060274/a-railway-connecting-us-mexico-and-canada-could-transform-trade/>

⁶ Courtenay Brwon, "Shipping mania flashpoint: Retailers charter boats," *AXIOS* (24 de agosto de 2021), <https://www.axios.com/shipping-retailer-ships-supply-chain-overseas-93a09101-38f4-4972-84f9-b287fd27e182.html>