

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

CENTRO REGIONAL UNIVERSITARIO DE LOS SANTOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA DE DERECHO

LICENCIATURA EN DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

**IMPLICACIONES JURÍDICAS PARA EL DESARROLLO DEL
COMERCIO INTERNACIONAL EN LA PROVINCIA DE LOS SANTOS,
COMO ZONA ECONÓMICA INTEGRAL Y SOSTENIBLE**

POR:

ADRIANA MASSIEL CHÁVEZ PIMENTEL

PANAMÁ, 2025

DEDICATORIA

A mi mamá Dominga Pimentel y mi papá Alfredo Chávez, por todo el amor, el sacrificio y la constancia con la que me acompañaron desde Quema. Sus esfuerzos silenciosos, sus oraciones y su apoyo firme han sido el cimiento que me sostuvo durante esta etapa tan desafiante. Todo lo que soy, lo soy gracias a ustedes. A mis hermanos, que han sido compañía, fuerza y refugio.

A esa persona tan especial que llegó a mi vida para inspirarme a continuar en este arduo camino profesional. Gracias por creer en mí con una fe que muchas veces yo misma no tenía, por animarme cuando sentí que ya no podía más y por recordarme que mis sueños también valen.

A mis amigos, que con cariño, palabras sinceras y compañía constante me acompañaron. Cada uno de ustedes sumó un pequeño milagro a este logro.

"Porque yo sé muy bien los planes que tengo para ustedes planes de bienestar y no de calamidad, a fin de darles un futuro y una esperanza."

Jeremías 29:11

ADRIANA MASSIEL CHÁVEZ PIMENTEL

AGRADECIMIENTO

A Dios, por su infinita misericordia, por sostenerme en cada jornada y darme la fortaleza necesaria para no rendirme. A Él, que abrió puertas, movió montañas y puso gracia en cada paso de este camino académico.

A mi familia, por su amor incondicional y constante apoyo. A mis padres, por sus sacrificios, consejos y oraciones, y a mis hermanos, por su compañía y palabras de aliento

A la profesora Maritza, por su paciencia, guía experta y compromiso con mi formación. Su acompañamiento fue esencial para el desarrollo de esta tesis.

A mis amigos, por caminar a mi lado, celebrar mis avances y brindarme apoyo emocional en los momentos más retadores.

Los sueños requieren disciplina, fe y valentía. Cada caída enseña y cada pequeño avance acerca a la meta. Cuando sientas que no puedes más, recuerda por qué empezaste y confía en que Dios siempre honra el esfuerzo sincero.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO	iv
INTRODUCCIÓN.....	xii
CAPITULO I	16
1.1. Antecedentes del Problema	17
1.2. Justificación e importancia.....	23
1.2.1. Justificación	23
1.2.2. Importancia.....	26
1.3. Planteamiento del Problema	28
1.4. Alcance y Limitaciones	31
1.4.1. Alcance.....	31
1.4.2. Limitaciones.....	35
1.5. Objetivos de la Investigación.....	38
1.5.1. Objetivos Generales:	39
1.5.2. Objetivos Específicos:.....	39
1.6. Hipótesis.....	40
CAPITULO II	42
2.1. Zonas económicas Integral y Sostenibles.....	43
2.1.2. Elementos distintivos de una Zona Económica Integral y Sostenible:.....	44
2.2. Objetivos y Beneficios.....	46
2.2.1. Objetivos estratégicos de una ZEIS	46

2.2.2. Evidencia de beneficios en la región de Los Santos y estudios previos.	48
2.3. Tipologías de Zonas Económicas: zonas francas, ZEDEs, etc. con aplicación en la provincia de Los Santos	50
2.3.1. Zonas Francas	50
2.3.2. Una propuesta para la provincia de Los Santos: Zona franca agroindustrial sostenible.....	52
2.3.3. Zonas Económicas Especiales (ZEE)	53
2.3.4. Aplicabilidad del modelo ZEE en la provincia de Los Santos.....	55
2.3.5. ZEDEs (Zonas de Empleo y Desarrollo Económico).....	57
2.4. Zonas Logísticas Multimodales	60
2.4.1. Viabilidad y beneficios.....	63
2.4.2. Zonas Agroindustriales	64
2.4.3. Viabilidad de una zona agroindustrial en Los Santos.....	66
2.5. Enfoques sobre sostenibilidad, desarrollo territorial y comercio exterior..	68
2.5.1. Sostenibilidad como eje transversal del desarrollo.....	69
2.5.2. Desarrollo territorial: planificación y descentralización	70
2.5.3. Comercio exterior: plataforma para la inserción global	72
2.6. Estudios previos en la región de Azuero.....	73
2.6.1. Reconocimiento de activos estratégicos en el POT de Los Santos...	74
2.6.2. Estudios de la zona.....	75
2.7. Definición de términos clave.....	79
2.8. Contexto socioeconómico de la provincia de Los Santos	82
2.9. Población y estructura demográfica	82

2.10. Infraestructura portuaria existente y potencial de desarrollo	85
2.10.1. Carreteras de acceso y conectividad terrestre.....	86
2.10.2. Infraestructura aeroportuaria: aeropuerto de La Candelaria	88
2.11. Situación jurídica y administrativa vigente	89
2.12. Modelos internacionales aplicables al puerto de Mensabé	91
2.12.1. Singapur	91
2.12.2. China	94
2.12.3. Dubai	97
2.13. Diagnóstico de la viabilidad en Los Santos	100
2.13.1. Ventajas competitivas	101
2.13.2. Debilidades y retos jurídicos.....	102
CAPITULO III	104
3.1. Normativa internacional (OMC, OMA, tratados)	105
3.1.1. Organización Mundial del Comercio (OMC)	105
3.1.2. Organización Mundial de Aduanas (OMA).....	106
3.1.3. Legislación panameña sobre comercio internacional y zonas económicas.....	108
3.1.4. Ley 41 de 2004: Creación del Área Económica Especial Panamá Pacífico	108
3.1.5. Naturaleza jurídica y gobernanza del régimen especial	109
3.1.6. Principales aportes normativos y económicos	109
3.1.7. Relevancia como modelo para el desarrollo de una ZEIS en Los Santos	111

3.2. Ley 19 de 2001: Régimen Especial para el Desarrollo del Área de Barú.....	113
3.2.1. Fundamento y objetivos del régimen especial	113
3.3. Beneficios y características normativas relevantes	114
3.4. Aplicabilidad y pertinencia para una ZEIS en Los Santos	115
3.4.1. Ley 135 de 2013: Área Económica Especial de Aguadulce.....	116
3.4.2. Objetivos estratégicos y fundamento legal.....	117
3.4.3. Entre los objetivos fundamentales de la Ley 135 de 2013 se encuentran:.....	117
3.4.4. Elementos clave del régimen especial	117
3.4.5. Aplicabilidad y valor referencial para la provincia de Los Santos	119
3.4.6. Una posible réplica del modelo de Aguadulce en Los Santos permitiría:	119
3.4.7. Ley 32 de 2011: Régimen Jurídico de las Zonas Francas en Panamá ..	120
3.4.8. Definición y naturaleza jurídica de las zonas francas.....	120
3.5. Disposiciones principales del régimen especial	121
3.5.1. Aplicabilidad y limitaciones frente a una ZEIS en Los Santos.....	122
3.5.2. Ley 41 de 1998: Ley General del Ambiente de la República de Panamá.....	124
3.5.3. Principios rectores del derecho ambiental panameño.....	124
3.5.4. Instrumentos regulatorios establecidos por la ley	125
3.5.5. Relevancia normativa para una ZEIS en Los Santos	126

3.5.6. Código de Comercio de Panamá: Marco jurídico para la actividad empresarial dentro de una ZEIS	128
3.5.7. Contenido y alcance del Código de Comercio	128
3.5.8. Seguridad jurídica y atracción de inversión	129
3.5.9. Importancia para la ZEIS en Los Santos.....	131
3.6. Pilar del entorno legal empresarial de una ZEIS	131
3.6.1. Tratados de Libre Comercio ratificados por Panamá: Integración de la ZEIS al comercio internacional.....	132
3.6.2. Contenido y alcances de los TLC de Panamá	132
3.6.3. Implicaciones para una ZEIS en Los Santos	133
3.6.4. Sinergias estratégicas.....	135
3.6.5. Contribución internacional del marco legal de la ZEIS	135
3.6.6. Fundamento constitucional para la creación de una ZEIS: Artículos 282 y 283 de la Constitución Política de Panamá	136
CAPITULO IV.....	140
4.1. Metodología.....	141
4.2. Definición de Variables	143
4.1.1. Variable dependiente	144
4.2. Población y Muestra	148
4.2.1. Población.....	148
4.1.1. Muestra.....	149
4.2. Descripción de Instrumentos	150
4.3. Tratamiento de la información	151

4.4. Análisis y presentación de resultado.....	155
4.5. Resultados de la encuesta	175
CONCLUSIONES.....	177
RECOMENDACIONES	180
BIBLIOGRAFÍA.....	182
ANEXOS.....	186
ANEXOS 1 ENCUESTA	187
ANEXOS 2 ENTREVISTA	191

INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico territorial constituye uno de los principales desafíos para los Estados contemporáneos, especialmente en aquellos países donde la estructura productiva y la inversión pública se han concentrado históricamente en regiones específicas, generando desigualdades marcadas entre los distintos territorios. Panamá no escapa a esta realidad. A pesar de su proyección internacional como centro logístico y comercial gracias a la operación del Canal de Panamá, el sistema portuario del Atlántico y el Pacífico, y sus zonas económicas especiales, amplias regiones del país continúan experimentando rezagos que limitan su competitividad y su integración dentro del comercio global. Este desequilibrio evidencia la urgencia de replantear la planificación territorial y de promover modelos jurídicos que impulsen un desarrollo más equitativo y sostenible.

La provincia de Los Santos, ubicada en la península de Azuero, constituye un ejemplo representativo de esta problemática. A pesar de su invaluable identidad cultural, su producción agropecuaria, su actividad pesquera y su creciente potencial turístico, la región no ha sido incorporada a los grandes proyectos de desarrollo económico del país. No obstante, Los Santos posee dos infraestructuras clave que, bajo un enfoque adecuado, podrían convertirse en motores de crecimiento regional: el puerto de Mensabé y el Aeropuerto de La Candelaria.

Las Zonas Económicas Integradas y Sostenibles propuesta para Los Santos busca alinearse con estas tendencias globales, pero adaptándolas a la realidad nacional y

local. La idea central es establecer un régimen jurídico especial que articule el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria como nodos de una plataforma económica integral, capaz de atraer empresas, fortalecer los encadenamientos productivos, impulsar la agroindustria, promover la logística multimodal y generar oportunidades laborales dignas para la población local. Este enfoque no solo permitiría dinamizar la economía provincial, sino también reducir la dependencia histórica del sector primario y ampliar la proyección de Los Santos dentro del comercio internacional.

La necesidad de esta investigación se sustenta, además, en el marco constitucional panameño, que establece la obligación del Estado de promover un desarrollo equilibrado, descentralizado y sostenible. A ello se suma el compromiso del país con instrumentos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que enfatizan la importancia de impulsar el crecimiento económico inclusivo, la infraestructura resiliente y la reducción de desigualdades. Todo ello evidencia que la implementación de una ZEIS en Los Santos no solo es viable, sino coherente con las metas nacionales e internacionales en materia de desarrollo.

Asimismo, el análisis considera que la región enfrenta desafíos estructurales que requieren soluciones jurídicas innovadoras: migración juvenil hacia la ciudad capital, empleo informal, baja tecnificación de la producción agrícola, ausencia de cadenas de valor consolidadas, insuficiente conectividad vial y limitada inversión pública. La

ZEIS se propone como un mecanismo integral para atender estas deficiencias, generando un entorno favorable para la inversión, la capacitación técnica, la diversificación productiva y la consolidación de nuevos sectores económicos.

En este contexto, la presente tesis tiene como objetivo analizar de manera detallada la viabilidad jurídica y socioeconómica de establecer una Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos, basada en el aprovechamiento estratégico del puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Antecedentes del Problema

La provincia de Los Santos, localizada en la península de Azuero en la República de Panamá, ha sido históricamente reconocida por su producción agropecuaria, su tradición cultural y su contribución a la identidad nacional. Sin embargo, a pesar de su importancia sociocultural, la provincia ha quedado rezagada en cuanto al desarrollo económico estructurado y sostenido, especialmente en lo que respecta a su integración dentro del comercio internacional. Esta situación se agrava ante la inexistencia de un marco jurídico específico que permita aprovechar las ventajas geográficas y logísticas de la región, particularmente en lo que respecta al puerto de Mensabé, infraestructura con alto valor estratégico para el desarrollo económico regional.

El puerto de Mensabé, ubicado en el corregimiento de Las Tablas, frente al Océano Pacífico, goza de una localización estratégica que históricamente facilitó el comercio marítimo y la movilización de bienes y personas dentro de la región de Azuero. Durante los siglos XVIII y XIX, esta infraestructura fue esencial para el comercio de cabotaje, sirviendo como punto de salida de productos agropecuarios especialmente ganado y como vía de entrada de mercancías provenientes de otras regiones del país. Embarcaciones como el vapor Canajagua y El Tableño marcaron una época de auge logístico y de conexión con el resto del litoral pacífico panameño.¹ El puerto de Mensabé conserva vestigios históricos de esa época, pero

¹ González, R. (2009). *Navegación de cabotaje en el pacífico panameño: Siglo XVIII y XIX*. Universidad de Panamá.

actualmente su función es mínima. Le falta inversión pública, modernización y gestión administrativa ha convertido a Mensabé en un puerto con potencial desaprovechado, incapaz de sostener un flujo comercial competitivo.

La visión del expresidente Dr. Belisario Porras fue determinante para consolidar la importancia del puerto de Mensabé en el desarrollo nacional. El 18 de septiembre de 1924, se inauguró un muelle de cemento en forma de “T” que aún existe y que fue construido bajo su mandato. Un año antes, en julio de 1923, se construyó la primera carretera asfaltada de la región, la cual conectaba directamente el puerto con la ciudad de Las Tablas. Esta ruta fue nombrada “Carretera Nacional” y fue edificada manualmente, lo cual revela el compromiso del Estado en esa época por conectar las regiones periféricas con el centro económico del país.² La obra de Porras muestra una visión descentralizadora que lamentablemente no tuvo continuidad. Hoy la carretera que conecta Mensabé con Las Tablas necesita mantenimiento y ampliación para cumplir funciones logísticas modernas. Sin embargo, sigue siendo el eje vial que podría potenciar el transporte entre el puerto, la producción agrícola y el comercio regional.

No obstante, en las décadas siguientes, la falta de inversión sostenida, planificación estratégica y visión jurídica de largo plazo contribuyó al abandono paulatino de esta

² Instituto Nacional de Cultura (INAC). (1986). *Obra pública de Dr. Belisario Porras*. Archivos Nacionales.

importante infraestructura. A diferencia de otras zonas del país, la región de Azuero y en particular la provincia de Los Santos no ha sido considerada dentro de los planes de desarrollo económico sustentados en legislación específica, como sí ha ocurrido con otras regiones mediante la creación de zonas económicas especiales.

A nivel nacional, Panamá ha experimentado una evolución legal en cuanto al establecimiento de estas zonas económicas, entendidas como espacios delimitados donde rige un régimen jurídico particular para facilitar el comercio, la inversión extranjera, la generación de empleo y el desarrollo productivo. Ejemplos destacados son:

- Panamá Pacífico, creado mediante la Ley 41 del 20 de julio de 2004, enfocado en logística, aeronáutica, tecnología y servicios.
- Zona Franca de Barú, reformada por la Ley 29 de 2016, orientada al impulso del comercio en la provincia de Chiriquí.
- Área Económica Especial de Aguadulce, creada mediante la Ley 135 de 2013, con énfasis en el desarrollo agroindustrial y logístico.

Estos modelos jurídicos han permitido a otras provincias dinamizar su economía, atraer inversión nacional e internacional y modernizar su infraestructura. Sin embargo, Los Santos ha sido históricamente excluida de estos esquemas, lo cual evidencia una disparidad en la aplicación de políticas públicas y marcos legales orientados al desarrollo regional.

Este rezago legal y estructural representa una clara contradicción con los principios establecidos en la Constitución Política de la República de Panamá, la cual en su **artículo 118** establece la obligación del Estado de fomentar el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país. Asimismo, el **artículo 280** promueve la descentralización como mecanismo para garantizar autonomía administrativa y financiera a las provincias y municipios, de forma que puedan impulsar su propio desarrollo económico.

A nivel internacional, los modelos de zonas económicas especiales han sido adoptados como herramientas exitosas de política pública para promover el desarrollo económico regional y la integración al comercio internacional. En China, el caso de Shenzhen ha sido emblemático, ya que esta ciudad pasó de ser una aldea pesquera en los años ochenta a convertirse en una metrópolis tecnológica e industrial, gracias a la implementación de un régimen jurídico especial, incentivos fiscales y una estructura institucional eficiente. En América Latina, Colombia ha implementado zonas francas en múltiples regiones del país a través de la Ley 1004 del 30 de diciembre de 2005, logrando descentralizar la inversión, fomentar la generación de empleo formal y dinamizar las exportaciones no tradicionales.³ Así como en Shenzhen se transformó a través de un régimen jurídico diferenciado, Los Santos podría experimentar un proceso similar si se implementara una Zona Económica Integral. Sus condiciones geográficas y su identidad productivas son

³ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). Informe de zonas francas en Colombia.

comparables a los territorios rurales que ha prosperados mediante leyes específicas en Colombia y Asia.

En este contexto, la provincia de Los Santos posee elementos que la hacen particularmente apta para convertirse en sede de una zona económica integral y sostenible. Además del puerto de Mensabé, cuenta con el aeropuerto de La Candelaria, lo que permitiría establecer una plataforma logística multimodal de gran valor para las operaciones comerciales y turísticas en la región. No obstante, la ausencia de una normativa especial que regule esta posibilidad impide actualmente su desarrollo y la atracción de inversiones que podrían transformar la realidad socioeconómica de la provincia.

La creación de una zona económica integral y sostenible en Los Santos debe sustentarse no solamente en logística comercial, sino que debe proyectarse a un desarrollo sostenible y equidad regional. De hecho, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas particularmente el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura), el ODS 10 (Reducción de desigualdades) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) llaman a los Estados a generar condiciones estructurales y normativas para que todas las regiones, incluso las más rezagadas, puedan participar en los beneficios del desarrollo global.⁴ Estos objetivos son coherentes con las necesidades de la provincia, donde persisten desigualdades en

⁴ Naciones Unidas. (2015). **Objetivos de Desarrollo Sostenible**. <https://sdgs.un.org/goals>

infraestructuras y empleo. La aplicación de los ODS en Los Santos sería un paso a la equidad territorial y la sostenibilidad económica mediante Zonas Económicas Integrales y Sostenibles.

Además, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1986 señala que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable”⁵ y que todos los pueblos tienen derecho a participar en un desarrollo económico, social y cultural en condiciones de equidad y sostenibilidad. Este principio de derecho internacional cobra relevancia al analizar la situación de Los Santos, ya que su exclusión de las políticas legales de desarrollo podría interpretarse como una forma indirecta de vulneración de este derecho colectivo.

Por tanto, la situación actual plantea una necesidad urgente de formular e implementar un marco jurídico que permita el establecimiento de una zona económica especial en la provincia de Los Santos. Este marco deberá contemplar aspectos fiscales, aduaneros, ambientales, laborales y administrativos que promuevan la inversión sostenible y el desarrollo equitativo de la región. Asimismo, se deberá asegurar la participación de los gobiernos locales, del sector privado y de la ciudadanía en el diseño y ejecución del modelo, garantizando así su legitimidad, pertinencia y sostenibilidad a largo plazo.

⁵ Naciones Unidas. (1986). Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Resolución 41/128.

La falta de un desarrollo jurídico y económico estructurado en la provincia de Los Santos no solo limita su potencial como polo de desarrollo comercial y logístico, sino que también perpetúa desigualdades históricas que impiden la cohesión territorial y la justicia social. En este sentido, el análisis jurídico de esta situación se vuelve fundamental para proponer alternativas normativas que permitan superar estos rezagos y convertir al puerto de Mensabé en una verdadera plataforma de desarrollo económico integral y sostenible, al servicio de la región y del país.

1.2. Justificación e importancia

1.2.1. Justificación

La presente investigación se justifica por la creciente necesidad de establecer mecanismos jurídicos que permitan promover el desarrollo económico sostenible en regiones con alto potencial logístico y comercial, como es el caso de la provincia de Los Santos. Esta región, ubicada en la zona sur de la República de Panamá, ha sido históricamente relegada de los grandes proyectos de inversión y modernización que han impulsado otras regiones del país, a pesar de contar con activos estratégicos fundamentales como el puerto de Mensabé, al estar situados en zonas geográficamente privilegiadas, ofrecen oportunidades inigualables para convertirse en nodos clave de comercio internacional, logística intermodal y actividades turísticas y pesqueras.

En el ámbito global, las zonas económicas especiales (ZEE) han demostrado ser herramientas efectivas para promover el desarrollo regional, atraer inversión extranjera directa (IED), generar empleos de calidad y mejorar la infraestructura pública y privada. Según el economista el Dr. Di Zeng las ZEE exitosas en países como China, Singapur y Colombia han contribuido de manera directa al crecimiento del producto interno bruto (PIB) nacional, gracias a marcos jurídicos sólidos que proporcionan incentivos claros a los inversionistas y reglas de operación confiables. Estas experiencias internacionales resaltan la necesidad de contar con normativas adaptadas a las realidades locales, que brinden seguridad jurídica, eficiencia administrativa, estabilidad tributaria y sostenibilidad ambiental.⁶ Este planteamiento es fundamental, ya que las normativas nacionales panameñas sobre zonas francas no se ajustan a las particularidades sociales, culturales y geográficas de la provincia de Los Santos. Esta región requiere leyes que consideren su vocación agroindustrial, su densidad poblacional y sus limitaciones en infraestructura, para que la atracción de inversión sea efectiva y sostenible.

En el contexto panameño, se han desarrollado múltiples iniciativas similares, como Panamá Pacífico, la Zona Franca de Colón y, más recientemente, el Área Económica Especial de Aguadulce. No obstante, estas zonas han sido implementadas en regiones centralizadas, limitando el alcance del desarrollo económico a zonas específicas del país. Este centralismo ha generado

⁶ Zeng, D. Z. (2015, febrero). Experiencias globales con zonas económicas especiales. Banco Mundial. <https://surl.li/jfelsj>

desequilibrios socioeconómicos que afectan directamente a provincias como Los Santos, donde no se han impulsado políticas públicas de gran escala para promover su dinamización económica mediante zonas especiales.

Frente a este panorama, la presente investigación se justifica académicamente porque propone una revisión crítica del marco jurídico existente y sugiere la creación de una zona económica integral y sostenible en la provincia de Los Santos, como medio para dinamizar el comercio internacional y aprovechar las ventajas geoestratégicas de la región. Esta propuesta busca generar un modelo legal coherente con las normas del derecho económico, el derecho internacional económico y el desarrollo sostenible.

Adicionalmente, la investigación tiene valor práctico, ya que puede convertirse en una herramienta útil para tomadores de decisiones, tanto a nivel gubernamental como empresarial. La elaboración de propuestas normativas claras, contextualizadas y basadas en experiencias internacionales exitosas permitirá sentar las bases para futuros proyectos legislativos que impulsen la equidad territorial, el desarrollo logístico y el posicionamiento internacional de la región.

1.2.2. Importancia

La importancia de esta investigación radica en su capacidad de generar conocimiento jurídico aplicado al desarrollo económico regional, específicamente en torno a la posibilidad de implementar una zona económica integral y sostenible en la provincia de Los Santos, fundamentada en los recursos estratégicos existentes, como el puerto de Mensabé. Este activo puede ser revalorizados a través de una planificación jurídica moderna, capaz de articular las necesidades de desarrollo económico con los principios del derecho ambiental, el ordenamiento territorial y la inversión extranjera directa.

En el plano económico, la región de Azuero ha demostrado históricamente una fuerte dependencia del sector primario, especialmente de la ganadería, agricultura y pesca artesanal. Sin embargo, esta dependencia ha generado limitaciones estructurales para el crecimiento económico sostenido. La implementación de un modelo de desarrollo basado en zonas económicas especiales, como el que aquí se propone, permitiría diversificar la economía local, generar cadenas de valor, incrementar las exportaciones, atraer capital extranjero y desarrollar infraestructura pública esencial.

La experiencia internacional ha demostrado que los beneficios de las ZEE dependen directamente de la claridad del marco legal y de la existencia de políticas públicas

que favorezcan la inversión. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, la seguridad jurídica y los incentivos fiscales adecuados son factores determinantes para que estas zonas funcionen como motores de desarrollo regional. Por tanto, uno de los aportes fundamentales de esta investigación es brindar un diagnóstico jurídico que permita identificar las brechas normativas existentes y proponer soluciones estructurales para su cierre.⁷ Este diagnóstico será una base esencial para reformas legales o proyectos de ley que pueda presentarse ante la Asamblea Nacional, garantizando que la región santeña sea finalmente incluida en la planificación económica del país.

En el plano social, la creación de una zona económica integral en Los Santos permitiría mejorar las condiciones de vida de sus habitantes mediante la generación de empleo digno, el fomento del emprendimiento, la profesionalización de la fuerza laboral y la retención del talento humano en la región. De esta manera, se reduciría el fenómeno migratorio interno hacia la ciudad capital, el cual obedece principalmente a la falta de oportunidades laborales y educativas en el interior del país.

Desde una perspectiva internacional, esta investigación adquiere importancia al alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por las

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). Zonas Económicas Especiales en América Latina: Lecciones de política y estrategias para el desarrollo regional. Recuperado de <https://publications.iadb.org>

Naciones Unidas. Particularmente, el ODS 8 establece como meta promover el crecimiento económico inclusivo y sostenido, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.⁸ Este objetivo encuentra correspondencia directa en los resultados esperados de la presente investigación, pues busca sentar las bases para la implementación de una zona económica sostenible que respete los principios de equidad, sostenibilidad y participación local.

Además, esta propuesta tiene un impacto estratégico a nivel nacional, ya que puede ser replicada en otras regiones que comparten características similares con la provincia de Los Santos. Así, el modelo jurídico sugerido podría convertirse en un referente para futuras legislaciones que impulsen zonas económicas con enfoque integral y sustentable, respetando el principio de desarrollo regional equilibrado consagrado en diversos instrumentos de planificación estatal.

1.3. Planteamiento del Problema

En el contexto de los desafíos económicos y sociales que enfrenta la República de Panamá en su estrategia de desarrollo regional, la provincia de Los Santos representa un territorio con un potencial estratégico que ha sido históricamente relegado. A pesar de contar con activos logísticos relevantes como el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria, esta región aún no ha sido incorporada

⁸ Naciones Unidas. (2023, octubre). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://surl.li/rqci bp>

a las dinámicas nacionales e internacionales del comercio de manera estructurada y eficiente. Lo anterior obedece, en gran parte, a la ausencia de un marco jurídico integral que permita la creación y operación de una zona económica integral y sostenible que aproveche los recursos existentes, impulse la inversión extranjera directa y promueva el crecimiento económico local en armonía con el medio ambiente.

En Panamá, el diseño e implementación de zonas económicas especiales ha estado concentrado en áreas como Panamá Pacífico y la Zona Libre de Colón, donde el Estado ha establecido regímenes jurídicos diferenciados, dotados de incentivos fiscales, normas laborales especiales y mecanismos institucionales que favorecen la atracción de capital y la generación de empleo. No obstante, en regiones como Los Santos, no existe actualmente una normativa que posibilite una articulación similar, lo cual limita las oportunidades de desarrollo económico y reproduce las asimetrías territoriales. Esta situación ha generado una creciente preocupación entre actores sociales, empresariales y académicos, que reconocen la necesidad de proponer soluciones jurídicas para transformar el rol económico de la provincia.

Las zonas económicas especiales (ZEE) han demostrado a nivel mundial ser instrumentos eficaces para fomentar el desarrollo. Sin embargo, su efectividad depende de la existencia de un marco legal robusto, adaptado a las condiciones nacionales, con garantías claras para los inversionistas y alineado con principios de

sostenibilidad. De acuerdo con el Banco Mundial, más de 70 países han implementado ZEE, muchas de ellas con marcos normativos innovadores que equilibran la eficiencia económica con la protección ambiental y los derechos sociales.

La provincia de Los Santos posee características geográficas, sociales y logísticas que la hacen idónea para el establecimiento de una zona económica integral y sostenible, que no solo dinamice el comercio internacional, sino que además contribuya a la generación de empleo formal, al fortalecimiento de las capacidades locales y a la modernización de su infraestructura. Sin embargo, la ausencia de una legislación específica que regule este tipo de iniciativas limita cualquier posibilidad real de implementación, creando un vacío jurídico que impide avanzar hacia modelos de desarrollo más equitativos y sostenibles.

Desde la perspectiva del Derecho, se evidencia un problema estructural relacionado con la inexistencia de normas que permitan diseñar zonas económicas con un enfoque integral, que considere no solo los aspectos fiscales y comerciales, sino también los componentes sociales, territoriales y ambientales que exige el paradigma actual de desarrollo sostenible. Además, la normativa vigente en materia de inversión, comercio y desarrollo regional no contempla mecanismos diferenciados que puedan aplicarse a contextos como el de Los Santos, lo cual

dificulta su competitividad frente a otras regiones del país e incluso frente a zonas económicas de países vecinos.

En este sentido, surge la necesidad urgente de analizar cómo la falta de un marco normativo específico ha impedido la implementación de una zona económica integral y sostenible en la provincia de Los Santos, y qué elementos jurídicos, institucionales y fiscales serían necesarios para revertir esta situación. La presente investigación parte de la premisa de que el diseño de una legislación adaptada a las condiciones locales, en armonía con las experiencias internacionales exitosas y con base en los compromisos de desarrollo sostenible adoptados por Panamá, puede representar una vía estratégica para impulsar el desarrollo regional y reducir las disparidades existentes entre las diferentes provincias del país.

1.4. Alcance y Limitaciones

1.4.1. Alcance

El presente trabajo de investigación tiene como propósito esencial delimitar y analizar de manera precisa el marco jurídico que rige o que podría potencialmente regir la implementación de una zona económica integral y sostenible en la provincia de Los Santos, tomando como referencia central dos infraestructuras muy importantes para la región: el puerto de Mensabé, ubicado en el corregimiento de Las Tablas, y el aeropuerto de La Candelaria, situado en el distrito de Pocrí. Estos

dos puntos geográficos han sido históricamente subutilizados, a pesar de contar con las condiciones físicas, geográficas y estratégicas necesarias para convertirse en centros logísticos de importancia nacional. Su análisis dentro de esta investigación obedece a la necesidad de comprender si, desde el punto de vista normativo, es viable articular un desarrollo económico regional que sea verdaderamente equilibrado, sostenible y beneficioso para la población local.

En ese sentido, el alcance de esta investigación se sustenta primordialmente en una perspectiva jurídica, aunque incorpora elementos de otras disciplinas, como la economía, la administración pública, el desarrollo sostenible y la sociología del territorio. La razón de esta multidisciplinariedad responde a que una zona económica integral no puede ser analizada únicamente desde el texto de la ley, sino que debe interpretarse dentro del contexto social, económico, político y cultural en el que se pretende instaurar. No basta con contar con normas escritas, es fundamental examinar su aplicación práctica, su coherencia con la realidad regional y su compatibilidad con los principios constitucionales y los compromisos internacionales suscritos por el Estado panameño.

Por lo tanto, esta investigación contempla el estudio detallado de la legislación nacional aplicable, especialmente la Ley 32 de 2011, que regula el régimen de zonas francas en Panamá, la Ley 41 de 1998, General del Ambiente, así como otras normativas complementarias relacionadas con inversiones, comercio exterior,

incentivos fiscales y planificación territorial. Además, se abordarán tratados y convenios internacionales ratificados por Panamá que tienen incidencia en la materia, tales como aquellos promovidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), así como instrumentos ambientales multilaterales y principios de derecho internacional económico.

En el plano geográfico, el estudio se delimita a la provincia de Los Santos, con especial énfasis en los distritos de Las Tablas, Guararé y Pocrí, donde se encuentran las zonas objeto de estudio. No obstante, se reconoce que los efectos de una eventual zona económica podrían extenderse más allá de estos tres distritos, beneficiando indirectamente a otras zonas del interior del país, mediante la generación de empleo, el fortalecimiento de cadenas productivas y el incremento de la competitividad regional. Así, el análisis no se limitará a las condiciones físicas de los espacios señalados, sino que también se tendrá en cuenta su conectividad con el resto del país, sus capacidades logísticas actuales y proyectadas, y su potencial para insertarse en rutas comerciales nacionales e internacionales.

Desde el punto de vista temático, la investigación se centra en las zonas económicas especiales como herramienta jurídica de desarrollo. Se analizarán sus características generales, sus beneficios y desventajas, los requisitos legales para su implementación, así como los incentivos que pueden ofrecerse para atraer

inversiones y fomentar la actividad empresarial con responsabilidad social. Se estudiarán casos comparados de otros países de América Latina, Asia y Europa que han implementado zonas económicas exitosas, para extraer enseñanzas valiosas que permitan identificar debilidades y fortalezas en el modelo panameño.

A partir del análisis normativo y de la revisión de experiencias locales e internacionales, se pretende formular recomendaciones concretas orientadas a la creación o adecuación del marco jurídico nacional que permita implementar una zona económica integral y sostenible en Los Santos. Esto incluiría la posibilidad de proponer reformas legislativas, la creación de nuevos instrumentos legales o la elaboración de reglamentaciones específicas que contemplen criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, competitividad económica y descentralización territorial.

Asimismo, se prestará especial atención al análisis de los impactos sociales, económicos y jurídicos que traería consigo la implementación de dicha zona. Esto incluye evaluar su posible incidencia en la generación de empleo, la atracción de capital nacional y extranjero, la dinamización del comercio, la modernización de la infraestructura pública, y la mejora en la calidad de vida de los habitantes de la provincia. También se examinarán los posibles conflictos normativos o vacíos legales que puedan surgir durante el proceso, a fin de identificar áreas que requieran desarrollo normativo adicional o actualización legislativa.

Finalmente, desde el punto de vista temporal, el estudio comprende tanto el análisis del marco jurídico vigente como una mirada proyectiva a mediano y largo plazo. Se considerarán los escenarios de desarrollo que podrían surgir en los próximos años si se impulsa una zona económica de esta naturaleza en Los Santos, con base en políticas públicas integrales y sostenidas. La investigación busca anticipar los cambios legales que serían necesarios, las condiciones institucionales que deberían fortalecerse, y los mecanismos de participación ciudadana que tendrían que garantizarse para que el proyecto sea legítimo, inclusivo y transparente.

1.4.2. Limitaciones

Si bien el desarrollo de una zona económica integral y sostenible en la provincia de Los Santos representa una oportunidad significativa para transformar la dinámica económica de la región y sentar precedentes en materia de descentralización productiva y equidad territorial, no puede pasarse por alto que este trabajo de investigación enfrenta una serie de limitaciones importantes, las cuales deben ser expuestas de manera honesta y responsable, tanto para enmarcar adecuadamente el alcance del estudio, como para transparentar las posibles restricciones metodológicas que podrían incidir en la amplitud o profundidad de los hallazgos.

Una primera y notoria limitación se refiere a la ausencia de estudios previos específicos sobre la viabilidad jurídica y el impacto económico que tendría la

creación de una zona económica integral en Los Santos, centrada en dos infraestructuras claves: el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria. Si bien existen documentos generales y normativa sobre zonas francas, regímenes especiales de inversión y planificación territorial, la mayoría de estos análisis se concentran en otras áreas del país, como la Ciudad del Saber, Panamá Pacífico o la Zona Libre de Colón, dejando un vacío notorio en la literatura jurídica y económica aplicable al contexto santeño. Este vacío documental obliga al investigador a apoyarse en fuentes generales, muchas veces de carácter nacional o internacional, lo cual representa un desafío metodológico, ya que se requiere adaptar esas referencias a una realidad local que presenta particularidades sociales, culturales, geográficas y económicas propias.

En segundo lugar, esta investigación enfrenta la dependencia del acceso a información institucional oficial para la recopilación de datos relevantes sobre inversión pública, capacidad operativa de los activos logísticos, proyectos de expansión, estudios de factibilidad o lineamientos de planificación estratégica. Instituciones como el Ministerio de Comercio e Industrias, la Autoridad Marítima de Panamá, la Autoridad Aeronáutica Civil y otras entidades relacionadas al sector portuario, aeroportuario y económico, son claves para proporcionar insumos técnicos necesarios para un análisis riguroso. Sin embargo, en la práctica, el acceso a esta información no siempre es expedito ni transparente. En muchos casos, puede haber resistencia institucional, burocracia administrativa o restricciones de carácter

confidencial, lo cual puede entorpecer el proceso de recopilación de datos primarios o limitar la posibilidad de contrastar los marcos legales con su aplicación efectiva.

Una tercera limitación está relacionada con la representatividad de las fuentes disponibles y el acceso a datos cualitativos y cuantitativos confiables. En una investigación que aspira a abordar el tema desde una perspectiva jurídica, económica y social, resulta ideal contar con entrevistas a actores clave, como funcionarios públicos, inversionistas, líderes comunitarios y expertos en desarrollo regional, así como encuestas o mecanismos de consulta ciudadana que reflejen la percepción de la población sobre este tipo de proyectos. No obstante, la falta de antecedentes en la zona y la escasa articulación institucional en torno a estas infraestructuras hace que sea difícil generar una muestra suficiente o acceder a testimonios pertinentes. Esta limitación obliga a depender en gran medida de fuentes secundarias, estadísticas macroeconómicas y estudios de caso extrapolables, lo cual, si bien permite avanzar en el análisis, impone restricciones a la hora de realizar afirmaciones categóricas o comparaciones directas con otras realidades.

Otra limitación de fondo es el vacío normativo existente en Panamá sobre zonas económicas integrales bajo un enfoque de sostenibilidad. Aunque existen leyes que abordan por separado aspectos ambientales como la Ley 41 de 1998, fiscales: como los regímenes especiales de exoneraciones o comerciales: como la Ley 32 de 2011

sobre zonas francas, no se cuenta con un instrumento legal que integre de forma armónica estos tres pilares: crecimiento económico, equidad social y protección del medio ambiente. Esta fragmentación normativa implica que el análisis debe realizarse desde una óptica interpretativa, acudiendo a principios constitucionales como el desarrollo integral y la función social de la propiedad, así como a estándares internacionales, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los principios de gobernanza territorial. Esta carencia regulatoria representa una limitación no menor, ya que complica la elaboración de propuestas jurídicas sólidas, al no existir un marco de referencia nacional plenamente consolidado.

1.5. Objetivos de la Investigación

En este apartado nos dedicaremos a exponer los objetivos específicos y generales de la investigación, el cual consiste en analizar de manera integral las implicaciones jurídicas, económicas y sociales asociadas a la creación e implementación de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) en la provincia de Los Santos. Este estudio busca evaluar cómo un régimen especial de desarrollo podría contribuir al fortalecimiento del comercio internacional regional, a la optimización del puerto de Mensabé y del aeropuerto de La Candelaria, y a la promoción de un modelo de crecimiento sostenible que impulse la competitividad y la equidad territorial. Asimismo, se pretende identificar los ajustes normativos necesarios para garantizar un marco jurídico moderno, eficiente y coherente con las demandas actuales del desarrollo sostenible.

1.5.1. Objetivos Generales:

- ❖ Comprender el marco jurídico aplicable a la creación de una zona económica integral y sostenible en el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria, y su potencial impacto en el desarrollo del comercio internacional en la región.
- ❖ Determinar las regulaciones vigentes que se aplicarían en la provincia de Los Santos en materia de comercio internacional y su sostenibilidad.

1.5.2. Objetivos Específicos:

- ❖ Examinar la viabilidad jurídica de los posibles incentivos fiscales necesarios para fomentar la inversión extranjera y el desarrollo sostenible en la provincia de Los Santos.
- ❖ Realizar un diagnóstico jurídico de las condiciones actuales del puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria, enfocándose en su potencial para ser transformado en una zona económica integral y sostenible.
- ❖ Proponer un conjunto de recomendaciones legales para la elaboración de un proyecto de ley que respalde la creación de una zona económica integral y sostenible en la provincia de Los Santos, garantizando su

alineación con los objetivos de desarrollo económico y sostenible de Panamá.

- ❖ Analizar el marco jurídico actual de Panamá relacionado con la creación y gestión de zonas económicas especiales, incluyendo legislación nacional y acuerdos internacionales pertinentes, para determinar su aplicación en la provincia de Los Santos, específicamente en el puerto de Mensabé y el aeropuerto de Candelaria.
- ❖ Evaluar los antecedentes y experiencias internacionales de zonas económicas integrales y sostenibles, identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser adaptadas al contexto panameño.

1.6. Hipótesis

La región santeña reúne las condiciones para que se pueda estudiar las posibilidades de la existencia o no de una zona económica, integral y sostenible, como para el desarrollo del comercio internacional, claro está sobre las bases de un régimen jurídico que reglamente de forma específica su funcionabilidad. Acorde con lo antes planteado surge la necesidad de plantear la hipótesis que, en este caso en especial, surgen en torno al tema.

En primera instancia tenemos la formulación de la hipótesis positiva que consiste en afirmar que la provincia de Los Santos puede convertirse en un nodo estratégico

del comercio internacional si se establece un régimen jurídico especial que permita crear una ZEIS articulada con el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

Como negación a lo antes expuesto, tenemos ahora la presentación de una hipótesis negativa que consiste en plantear la investigación de una normativa específica sobre zonas económicas mantiene a la provincia de Los Santos en rezago jurídico y productivo, impidiendo el aprovechamiento del puerto de Mensabé y del aeropuerto de La Candelaria.

En esta investigación se busca que al finalizar esta investigación podamos, conocer con claridad cuál de las dos (2) hipótesis prevaleció y así el estudio jurídico conseguido en el presente trabajo nos daría las luces necesarias para proyectar nuestro análisis final y conclusiones y recomendaciones a que dieran lugar

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Zonas económicas Integral y Sostenibles

2.1.1. Concepto

Una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) puede definirse como un espacio geográfico determinado dentro de un país, regulado jurídicamente y planificado con criterios multidimensionales que integran el crecimiento económico, la inclusión social, la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental. Estas zonas, a diferencia de las tradicionales zonas económicas especiales (ZEE), adoptan una visión holística del desarrollo, incorporando políticas públicas articuladas que favorecen tanto la atracción de inversión como la equidad territorial y la resiliencia ecológica.⁹ Esta definición encaja perfectamente con las necesidades de la provincia. La misma requiere un modelo que no se limite al comercio, sino que integre factores ambientales y sociales. Una ZEIS en torno al puerto de Mensabé y al aeropuerto de La Candelaria permitiría no solo fomentar exportaciones, sino también crear empleos locales y proteger los ecosistemas costeros.

Las ZEIS representan una evolución tanto conceptual como estratégica de figuras tradicionales como las zonas francas y los parques industriales. Esta transformación responde a los retos del actual contexto económico global, marcado por la creciente integración de las cadenas de valor, la intensa competencia entre regiones, las

⁹ OCDE. (2023). Replanteando el atractivo regional para el desarrollo inclusivo y sostenible en Escuintla, Guatemala. <https://www.oecd.org/>

crecientes exigencias en materia ambiental y la necesidad de avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A diferencia de los modelos anteriores, las mismas no se limitan únicamente a captar inversión o instalar empresas, sino que buscan consolidar verdaderos ecosistemas económicos con una visión de largo plazo. Su propósito es impulsar la generación de empleo digno, promover la innovación tecnológica, mejorar la infraestructura pública, reducir las brechas territoriales y contribuir activamente a la transición energética. En definitiva, son espacios donde el desarrollo económico va de la mano con la sostenibilidad social y ambiental.

2.1.2. Elementos distintivos de una Zona Económica Integral y Sostenible:

Entre los principales elementos que caracterizan se destacan:

- **Planificación estratégica territorial:** La ZEIS se establece con base en estudios técnicos que identifican ventajas comparativas y se articulan con los planes de ordenamiento territorial, desarrollo regional y competitividad nacional.
- **Régimen jurídico especial:** Estas zonas cuentan con un marco legal diferenciado que regula aspectos fiscales, aduaneros, laborales y ambientales, garantizando seguridad jurídica a los inversionistas y transparencia en los procedimientos.
- **Sostenibilidad ambiental:** La ZEIS promueve el uso de tecnologías limpias, eficiencia energética, manejo responsable de residuos y gestión sostenible

de los recursos naturales, en línea con los principios de economía circular (ONU-Hábitat, 2022).¹⁰ El ecosistema costero de Mensabé y la zona de humedales de La Candelaria requiere protección. Una ZEIS con enfoque ambiental evitaría la contaminación marina y la pérdida de biodiversidad, impulsando proyectos productivos sostenibles.

- **Inclusión social y empleo digno:** Se impulsan mecanismos para capacitar la mano de obra local, incorporar a las pequeñas y medianas empresas en las cadenas de valor y generar oportunidades económicas para comunidades vulnerables.
- **Coordinación público-privada:** El modelo de gobernanza de las ZEIS involucra activamente a los sectores público, privado, académico y comunitario, promoviendo alianzas estratégicas y mecanismos participativos para la toma de decisiones.
- **Conectividad e infraestructura:** Se desarrollan infraestructuras logísticas multimodales, conectividad digital, redes de servicios básicos y espacios adecuados para la actividad industrial, comercial y tecnológica.

¹⁰ ONU-Hábitat. (2022). Ciudades prósperas y sostenibles en América Latina y el Caribe. <https://unhabitat.org/>

2.2. Objetivos y Beneficios

Las Zonas Económicas Integrales y Sostenibles (ZEIS) constituyen instrumentos clave para la transformación estructural de regiones con bajo dinamismo económico. A diferencia de las zonas económicas tradicionales, que priorizan exclusivamente la atracción de inversión, las ZEIS se fundamentan en una visión de desarrollo integral, que articula objetivos económicos, sociales, ambientales y territoriales en un marco institucional coordinado.

2.2.1. Objetivos estratégicos de una ZEIS

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los objetivos de una zona económica con enfoque sostenible deben ir más allá de la competitividad empresarial, buscando convertirse en motores de desarrollo humano y territorial¹¹. En Los Santos, el desarrollo humano debe ser el centro de toda política económica. El modelo ZEIS permitiría fortalecer el empleo, la educación técnica y el emprendimiento rural, elementos esenciales para frenar la migración y revitalizar el tejido social. En el contexto de Panamá y específicamente de Los Santos, los objetivos de una ZEIS deben orientarse a:

1. Descentralizar el crecimiento económico nacional: Promover el desarrollo económico fuera del eje canalero y de la ciudad capital, reduciendo las

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). Replanteando el atractivo regional para el desarrollo inclusivo y sostenible en Escuintla, Guatemala. <https://www.oecd.org/>

brechas regionales mediante el aprovechamiento de activos como el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

2. Articular la inversión pública y privada de forma sostenible: Alinear los intereses del Estado, los empresarios y la comunidad para desarrollar cadenas de valor inclusivas, infraestructura resiliente y servicios básicos modernos.
3. Fortalecer el tejido empresarial local: Impulsar las micro, pequeñas y medianas empresa de la región, en sectores como la agroindustria, el turismo, la pesca y los servicios, mediante la innovación, la capacitación y la asistencia técnica.
4. Generar empleo digno, formal y sostenible: Promover oportunidades laborales para jóvenes, mujeres y poblaciones rurales, con énfasis en sectores sostenibles y con valor agregado.
5. Estimular la integración regional e internacional: Conectar la región de Azuero a los mercados internacionales a través de plataformas logísticas eficientes, corredores intermodales y tratados comerciales.
6. Promover el desarrollo ambientalmente responsable: Implementar políticas de sostenibilidad en el uso de recursos naturales, energías limpias, gestión de residuos y protección de la biodiversidad local.

2.2.2. Evidencia de beneficios en la región de Los Santos y estudios previos

En Panamá, existen antecedentes que demuestran el potencial transformador de las zonas económicas bien diseñadas, especialmente en regiones rurales o periféricas. A continuación, se destacan algunos hallazgos y estudios relevantes para el caso de Los Santos:

- Un estudio realizado por el Centro Nacional de Competitividad (CNC) y el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, identificó que la región de Azuero posee ventajas competitivas en los sectores agroindustrial, logístico y turístico, y que su desarrollo requiere de una mayor articulación entre inversión, infraestructura y gobernanza territorial.¹² Este diagnóstico evidencia que Los Santos tiene todo el potencial para crecer, pero carece del respaldo jurídico e institucional necesario. Desde mi punto de vista, este tipo de estudios deben ser el fundamento técnico para elaborar leyes adaptadas a las realidades regionales y no generalizaciones centralistas.
- La Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), a través de su observatorio de Desarrollo Regional, ha señalado que la provincia de Los Santos presenta rezagos significativos en infraestructura logística, empleo formal e innovación tecnológica, a pesar de su alto potencial agroproductivo.¹³ Esto refuerza la

¹² Banco Interamericano de Desarrollo & Ministerio de Comercio e Industrias. (2018). Panamá: Plan Nacional de Logística y Competitividad Territorial. BID.

¹³ Universidad Tecnológica de Panamá. (2020). Diagnóstico socioeconómico de la región de Azuero: infraestructura, empleo y sostenibilidad. Observatorio de Desarrollo Regional.

necesidad de establecer una ZEIS que canalice recursos públicos y privados hacia estos déficits estructurales.

- Un estudio sobre potencial logístico en Azuero elaborado por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) y la Cámara de Comercio de Chitré, concluyó que la falta de un marco legal específico y de incentivos diferenciados para la región impide que se aprovechen plenamente infraestructuras clave como el puerto de Mensabé, cuya modernización permitiría dinamizar el comercio marítimo de exportación para productos agrícolas e industriales.¹⁴ Esta observación es central: sin ley no hay desarrollo. Las oportunidades logísticas de la provincia de Los Santos se pierden por omisión legislativa. Urge una normativa que reconozca el valor del puerto como eje del comercio regional y nacional.
- Desde una perspectiva ambiental, la Agenda Ambiental de la Región Azuero elaborada por el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) y el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) plantea la necesidad de promover inversiones sostenibles que respeten los ecosistemas secos, restauren cuencas hidrográficas y fortalezcan la resiliencia climática de los territorios del sur de Los Santos.¹⁵ Este planteamiento reafirma que la sostenibilidad debe estar

¹⁴ APEDE & Cámara de Comercio de Chitré. (2019). Diagnóstico del potencial logístico de la región de Azuero. <https://apede.org.pam>

¹⁵ Centro de Incidencia Ambiental & MiAmbiente. (2021). Agenda ambiental y resiliencia para la Región Azuero. <http://ciam.org.pa>

escrita dentro del cuerpo jurídico que regule la ZEIS. No basta con hablar de desarrollo económico si no se garantiza la integridad ambiental del territorio.

Estos antecedentes sugieren que el establecimiento de una ZEIS no solo sería factible desde un punto de vista económico, sino también estratégico y necesario para garantizar un desarrollo sostenible, inclusivo y descentralizado en la provincia.

2.3. Tipologías de Zonas Económicas: zonas francas, ZEDEs, etc. con aplicación en la provincia de Los Santos

Las zonas económicas presentan diversas tipologías según el diseño institucional, los objetivos que persiguen, el tipo de actividades que acogen y el régimen jurídico que las regula. Estas zonas pueden variar desde simples espacios de almacenamiento libre de aranceles hasta complejos ecosistemas de desarrollo económico multisectorial con alto valor agregado. Entender estas tipologías es clave para proponer un modelo viable y adaptado a la realidad de la provincia de Los Santos.

2.3.1. Zonas Francas

Las zonas francas son espacios definidos dentro del territorio de un país en los que se permite el ingreso, almacenamiento, transformación y posterior salida de mercancías sin aplicar los impuestos o aranceles que normalmente se cobrarían en

otras partes del territorio nacional. La idea principal detrás de estas zonas es impulsar el comercio exterior y atraer inversión, facilitando así el crecimiento económico en áreas estratégicas.

En el caso de Panamá, este tipo de zonas está regulado por la Ley 32 de 2011. Esta legislación permite que las empresas que se instalen dentro de una zona franca puedan operar con importantes beneficios, como la exoneración de impuestos, ventajas aduaneras y un marco laboral más flexible. Todos estos elementos están pensados para fomentar la competitividad y facilitar la operación de empresas que se orienten principalmente a la exportación (Asamblea Nacional de Panamá, 2011). Esta norma ha sido fundamental para Panamá, pero su aplicación se ha concentrado en zonas urbanas o portuarias del centro y norte del país. En mi análisis, extender este modelo hacia provincias como Los Santos permitiría descentralizar la actividad económica, siempre que se adapten los incentivos al contexto local y se incorporen criterios de sostenibilidad ambiental y social.

Uno de los ejemplos más emblemáticos del país es la Zona Libre de Colón, ubicada cerca del Canal de Panamá. Este espacio se ha convertido en una de las zonas francas más grandes y reconocidas de América Latina. Sin embargo, a pesar de su éxito en términos de comercio, también ha sido objeto de críticas, ya que en su modelo tradicional ha dejado de lado aspectos importantes como la sostenibilidad ambiental y la inclusión social.

2.3.2. Una propuesta para la provincia de Los Santos: Zona franca agroindustrial sostenible

Al mirar hacia la provincia de Los Santos, se abre una oportunidad para adaptar este modelo con un enfoque más moderno, orientado a las fortalezas propias de la región. Aquí no se trataría solo de repetir un modelo de comercio general, sino de aprovechar las características agrícolas, ganaderas y pesqueras del área para impulsar una zona franca agroindustrial. Esto significaría, por ejemplo, establecer plantas de procesamiento para productos como carne, frutas, café o mariscos, con el objetivo de exportarlos con valor agregado a otros países.

En este contexto, el puerto de Mensabé cobra especial relevancia. Se trata de un puerto costero con gran potencial logístico que actualmente no está siendo plenamente aprovechado. Su reactivación y modernización permitiría convertirlo en un punto clave para la salida de productos procesados desde Los Santos hacia el exterior, especialmente hacia mercados como Estados Unidos, Europa y Asia. Además, su cercanía con las zonas productoras facilitaría una logística más rápida y eficiente, reduciendo costos de transporte y tiempos de exportación.¹⁶ Desde la perspectiva jurídica y económica, la reactivación del puerto de Mensabé representa una acción estratégica indispensable. No solo dinamizaría la actividad comercial del área, sino que también consolidaría a Los Santos como un nuevo nodo de exportación nacional. Consideramos que esta infraestructura debe ser protegida

¹⁶ **Autoridad Marítima de Panamá. (2023). Informe de evaluación portuaria del Puerto de Mensabé. AMP.**

mediante un régimen especial dentro de la futura ley de zonas económicas integrales, garantizando transparencia, sostenibilidad y participación comunitaria.

Lo interesante de esta propuesta es que no se limitaría al beneficio económico. La idea es que este tipo de zona franca se desarrolle con una visión sostenible, que incorpore energías limpias, prácticas responsables con el medio ambiente y una fuerte participación de la población local. Esto implicaría, por ejemplo, promover empleos formales, fomentar la capacitación técnica, impulsar el emprendimiento juvenil y aplicar certificaciones de comercio justo o producción sostenible.

El modelo propuesto también se vería fortalecido por el papel complementario que puede desempeñar el aeropuerto de La Candelaria, que funcionaría como una vía alternativa para transportar productos perecederos o de alta calidad por vía aérea, ampliando así las posibilidades logísticas de la región.

2.3.3. Zonas Económicas Especiales (ZEE)

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) son territorios delimitados dentro de un país donde se establece un régimen jurídico particular con el objetivo de atraer inversiones, fomentar sectores estratégicos y dinamizar la economía local. A diferencia de las zonas francas tradicionales, las ZEE ofrecen un enfoque más integral y multisectorial, ya que suelen combinar beneficios fiscales con estímulos

laborales, migratorios, regulatorios y logísticos. Este tipo de zonas busca crear entornos empresariales altamente competitivos, eficientes e innovadores, con reglas más flexibles que las del resto del territorio nacional. En el caso de Panamá, existen varias experiencias que sirven como referencia y dos de las más destacadas son:

a) Panamá Pacífico (Ley 41 de 2004)

Ubicada en el área oeste del Canal de Panamá, esta zona económica especial fue creada sobre la antigua base militar de Howard. Su modelo se caracteriza por ser multisectorial y contar con una estructura de gobernanza mixta, donde convergen tanto instituciones públicas como operadores privados. Panamá Pacífico ofrece beneficios fiscales y administrativos, permitiendo a empresas nacionales e internacionales operar con autonomía aduanera, laboral y migratoria. Allí se promueven industrias como la logística avanzada, servicios financieros, tecnologías de la información, aviación y manufactura liviana. El éxito de esta zona se ha debido en gran medida a su planificación estratégica, conectividad y enfoque hacia la innovación.

b) Área Económica Especial de Aguadulce (Ley 135 de 2013)

Esta zona está orientada al desarrollo agroindustrial, logístico y portuario en la región centro del país. Tiene como eje el puerto de Aguadulce y su proximidad a zonas agrícolas, lo cual facilita la transformación de productos del campo para su

exportación. Se promueve allí una estructura de incentivos pensada para atraer empresas que generen valor agregado, inversión privada y empleo en sectores como agroindustria, transporte multimodal, manufactura y exportación de bienes perecederos. Su marco legal incluye beneficios en materia de tributos, infraestructura y facilitación del comercio exterior emanada de la Asamblea Nacional de Panamá, 2013.

2.3.4. Aplicabilidad del modelo ZEE en la provincia de Los Santos

Para la provincia de Los Santos, replicar el modelo de Zona Económica Especial representa una oportunidad clave para potenciar su desarrollo desde una mirada moderna, descentralizada y sostenible. Al igual que Aguadulce, Los Santos posee una fuerte base agropecuaria y pesquera, sumado a un patrimonio cultural y natural que podría dinamizar el turismo. La diferencia radicaría en integrar estos sectores de forma armónica dentro de un marco legal específico.

La creación de una ZEE en Los Santos, centrada en los polos logísticos del puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria, permitiría diseñar un modelo de desarrollo económico a la medida de la región. Este modelo podría combinar:

- Agroindustria sostenible, para el procesamiento y exportación de productos locales.
- Logística y transporte multimodal, articulando puertos, aeropuertos y rutas internas.

- Turismo de valor cultural y ecológico, aprovechando las riquezas naturales y tradiciones de Azuero.
- Formación técnica y empleo local, con inclusión de jóvenes y mujeres rurales en cadenas de valor.

Además, una ZEE en esta región podría funcionar bajo una administración público-privada, con participación de gobiernos locales, empresarios, universidades, cooperativas agropecuarias y actores comunitarios. Esta gobernanza mixta permitiría mayor eficiencia operativa y transparencia, así como capacidad de adaptación a las necesidades reales del territorio.

En tal sentido podría establecerse una legislación especial que contemple incentivos fiscales progresivos, esquemas de inversión social obligatoria, protección ambiental y mecanismos de rendición de cuentas. El objetivo sería no solo atraer empresas, sino generar un entorno justo y equitativo que promueva la mejora de la calidad de vida de la población santeña.

Este tipo de enfoque ya ha sido respaldado por organismos internacionales como la ONUDI y la OCDE, que han promovido las Zonas Económicas Especiales de Nueva Generación (ZEE 4.0), diseñadas con criterios de sostenibilidad, digitalización y desarrollo territorial inclusivo.¹⁷ Comparto completamente esta visión de la ONUDI

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).(2021). Zonas económicas especiales 4.0: conceptos claves y tendencias políticas. <https://www.unido.org>

y la OCDE. Las llamadas ZEE 4.0 son el modelo que mejor se ajusta a los desafíos del siglo XXI. En mi opinión, Los Santos puede convertirse en el primer laboratorio panameño de esta nueva generación de zonas económicas, donde la innovación tecnológica y la sostenibilidad ambiental se unan en un mismo marco jurídico. Esto no solo posicionaría a la provincia en el plano nacional, sino que la colocaría en el mapa de las regiones emergentes de América Latina que apuestan por el desarrollo integral.

2.3.5. ZEDEs (Zonas de Empleo y Desarrollo Económico)

Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDEs) representan uno de los modelos más disruptivos y controvertidos de zonas económicas en América Latina. Se trata de espacios dentro del territorio nacional que operan con un régimen jurídico y administrativo excepcional, dotado de autonomía en áreas clave como lo fiscal, judicial, administrativa, laboral y hasta de seguridad interna. Este modelo fue implementado oficialmente en Honduras a través del Decreto Legislativo 120-2013, que aprobó la Ley Orgánica de las ZEDEs.

Su objetivo central es atraer inversión extranjera directa bajo un marco legal que brinde a los inversionistas altos niveles de certeza, estabilidad jurídica y reglas simplificadas, desligadas en gran medida del resto del ordenamiento jurídico del

país.¹⁸ En teoría, las ZEDEs funcionarían como microestados con normativas propias, tribunales autónomos e instituciones administrativas propias, todo dentro del territorio nacional.

A pesar de su carácter innovador, este modelo ha sido fuertemente cuestionado, tanto dentro como fuera de Honduras. Entre las principales críticas destacan las relativas a la pérdida de soberanía, la falta de control democrático, y los riesgos asociados a crear territorios con normas paralelas que pueden entrar en conflicto con los principios constitucionales del Estado. También se ha señalado que el proceso de implementación se dio sin un amplio consenso nacional, lo cual debilitó su legitimidad social y política. En 2022, la Corte Suprema de Justicia hondureña declaró la inconstitucionalidad de algunos aspectos del régimen ZEDE, lo que dejó su futuro en entredicho. Si bien en Panamá no existe actualmente un marco jurídico similar al de las ZEDEs hondureñas, su estudio resulta valioso como referente técnico y conceptual para pensar nuevas formas de desarrollo económico regional. En el caso específico de Los Santos, un modelo inspirado en ciertas buenas prácticas de las ZEDEs podría servir para crear un entorno más ágil, competitivo y orientado a resultados, siempre que se mantenga en estricto respeto al marco constitucional panameño y con mecanismos de control democrático claros.

¹⁸ Gobierno de Honduras. (2014). Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). Decreto Legislativo 120-2013.

Entre las aplicaciones que se podría tomar en cuenta de este modelo para Los Santos se pueden señalar los siguientes:

- Simplificación normativa y trámites integrados: Las ZEDEs promovieron el uso de “ventanillas únicas” y sistemas digitales para reducir la burocracia y acelerar la creación de empresas. Esta experiencia puede servir para diseñar un sistema eficiente de servicios públicos y permisos en una posible zona económica especial santeña.
- Gobernanza institucional moderna: La creación de consejos de administración técnica, integrados por expertos y representantes del sector público y privado, podría aplicarse para una gestión profesional de zonas de desarrollo en Los Santos, alejadas de la improvisación o el clientelismo político.
- Planificación a largo plazo: Las ZEDEs planteaban planes maestros con visión a 50 años, lo cual es un concepto interesante para replicar en territorios donde se requiere continuidad en políticas públicas y objetivos de desarrollo sostenible.

Eso sí, cualquier posible adopción de elementos de este modelo en la región debe estar claramente limitada por salvaguardas constitucionales, respeto a la soberanía nacional, protección de los derechos humanos y participación activa de la población local. No se trata de crear territorios fuera de control, sino de adaptar herramientas

innovadoras de gestión y atracción de inversión bajo las reglas del Estado de Derecho panameño.

En este orden de ideas, se podría imaginar un modelo adaptado para Los Santos que mantenga los beneficios de flexibilidad administrativa, atracción de inversión y planificación territorial, pero con un fuerte anclaje en la ley nacional, en coordinación con el gobierno central y las autoridades locales. El puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria podrían ser incluidos como nodos dentro de este modelo, enfocados en sectores como la agroindustria, energías limpias, tecnologías rurales, logística y turismo responsable.

2.4. Zonas Logísticas Multimodales

Las zonas logísticas multimodales son espacios especialmente diseñados para facilitar el movimiento eficiente de mercancías a través de diferentes modos de transporte, como el marítimo, aéreo, terrestre y, en algunos casos, ferroviario. Estas zonas suelen incluir infraestructura para el almacenamiento, consolidación, distribución y servicios de valor agregado a saber: como empaque, etiquetado, control de calidad o refrigeración, y se ubican estratégicamente cerca de puertos, aeropuertos o intersecciones viales claves.

El principal objetivo de estas zonas es reducir los costos logísticos, mejorar los tiempos de tránsito y facilitar el comercio internacional mediante la integración de servicios y la simplificación de trámites. En países con alto volumen de exportaciones o ambiciones de convertirse en hubs regionales de distribución, estas zonas representan una herramienta clave para incrementar la competitividad y la conectividad del país.

Panamá es un referente en este tipo de plataformas, especialmente en el área canalera y en la provincia de Colón, donde se concentra gran parte de la infraestructura logística del país. El Centro Logístico de las Américas, los puertos de Balboa y Manzanillo, y la Zona Libre de Colón, conforman un complejo sistema intermodal que sirve como nodo para la redistribución de mercancías entre Asia, América y Europa.¹⁹ Sin embargo, esta concentración ha generado desequilibrios territoriales y ha dejado a regiones como Azuero fuera del mapa logístico nacional.

La región de Azuero y especialmente la provincia de Los Santos cuenta con características geográficas y productivas que justifican la creación de una zona logística multimodal regional, centrada en dos activos estratégicos: el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

- El puerto de Mensabé, ubicado en el litoral pacífico, tiene un potencial significativo para ser reacondicionado como puerto de cabotaje y exportación

¹⁹ Autoridad Marítima de Panamá (AMP). (2022). Plan Nacional de Logística Portuaria 2021–2030

regional. Su cercanía a zonas agroproductivas lo hace ideal para operaciones de salida de productos perecederos o con valor agregado, como frutas, mariscos, café o lácteos.

- El aeropuerto de La Candelaria, por su parte, ofrece una oportunidad única para establecer rutas aéreas de carga ligera y especializada, que permitan el transporte rápido de productos hacia mercados nacionales e internacionales. También podría ser aprovechado para turismo regional y movilidad de personas en eventos comerciales y culturales.

La creación de una zona logística multimodal en Los Santos implicaría no solo aprovechar estos dos nodos físicos, sino establecer una ley especial o régimen normativo que permita:

- Operaciones aduaneras simplificadas para exportadores agrícolas, pesqueros y artesanales.
- Digitalización de procesos logísticos, reduciendo trámites burocráticos y mejorando la trazabilidad.
- Incorporación de servicios de valor agregado, como almacenamiento en frío, empaque para exportación, certificaciones de origen o estándares fitosanitarios.
- Conectividad vial mejorada, integrando los corredores internos de Azuero con rutas nacionales hacia Panamá y Chiriquí.

- Atracción de operadores logísticos, mediante incentivos fiscales y garantías de inversión.

Este tipo de plataforma tendría un impacto directo en el comercio agroexportador, al reducir los costos de transporte, mejorar la calidad del producto al llegar a destino y abrir nuevas rutas de mercado. Además, si se integra con el desarrollo turístico de la región, podría facilitar la llegada de productos locales a hoteles, cruceros y mercados gourmet, así como el flujo de turistas a eventos culturales, playas y destinos rurales.²⁰ En conclusión, la propuesta de una Zona Logística Multimodal en Los Santos se fundamenta tanto en consideraciones jurídicas como socioeconómicas. Su implementación fortalecería la competitividad regional dentro del marco del Derecho económico panameño, pero sobre todo materializaría un modelo de desarrollo integral, donde la infraestructura, el comercio y el turismo converjan en un esquema regulado, equitativo y sostenible.

2.4.1. Viabilidad y beneficios

A diferencia de otras zonas económicas que requieren una gran base tecnológica o capital intensivo, una zona logística multimodal sí resulta viable y pertinente para Los Santos. Esto se debe a que:

²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Infraestructura y logística para la integración regional sostenible*. <https://www.cepal.org>

- Existen productos agrícolas y pesqueros con potencial exportable.
- La infraestructura básica (puerto y aeropuerto) ya está disponible, aunque necesitada de modernización.
- Hay un déficit logístico en la región que eleva los costos y reduce la competitividad.
- Aumentaría el valor de las exportaciones locales sin necesidad de grandes transformaciones productivas.
- Favorecería la inclusión de pequeños y medianos productores mediante cooperativas o asociaciones.

En ese sentido, una zona logística bien planificada no solo beneficiaría a las grandes empresas, sino que podría convertirse en un motor de inclusión económica territorial, mejorando los ingresos de productores locales, generando empleos dignos y profesionalizando la logística rural.

2.4.2. Zonas Agroindustriales

Las zonas agroindustriales son espacios económicos especialmente orientados al procesamiento, transformación y comercialización de productos del sector primario, como la agricultura, la ganadería y la pesca. Estas zonas nacen con el propósito de cerrar las brechas de valor entre la producción y el mercado, es decir, convertir materias primas en productos con mayor valor agregado que puedan insertarse en

cadena de exportación o consumo interno con mejores márgenes de ganancia.²¹

Desde la perspectiva del Derecho económico y del desarrollo rural, este concepto responde a la necesidad de establecer políticas públicas que fortalezcan la soberanía alimentaria y promuevan la diversificación productiva. Las zonas agroindustriales materializan el principio constitucional que impone al Estado el deber de fomentar la producción nacional. Por tanto, su desarrollo no solo es una decisión económica, sino también una obligación jurídica y social.

Su desarrollo se basa en la concentración de infraestructura especializada, como empacadoras, frigoríficos, laboratorios fitosanitarios, plantas de secado, centros de certificación y trazabilidad, innovación agrícola, entre otros servicios que permiten cumplir con los requisitos exigidos por los mercados internacionales, tanto en términos de calidad como de inocuidad y sostenibilidad.

En el caso de Panamá, no existe aún una legislación específica que regule o promueva formalmente las zonas agroindustriales. No obstante, sí hay regímenes de incentivos generales para el sector agropecuario establecidos en normas como la Ley 25 de 2001, que busca fomentar la producción nacional a través de exoneraciones fiscales, créditos preferenciales y apoyo a la comercialización. Sin embargo, estos instrumentos, por sí solos, no han logrado generar un entorno

²¹ FAO. (2021). *Agroindustria sostenible para el desarrollo rural inclusivo en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.fao.org>

agroindustrial integral y competitivo, especialmente en regiones rurales como en la Región de Azuero.

2.4.3. Viabilidad de una zona agroindustrial en Los Santos

La provincia de Los Santos posee una vocación agroproductiva histórica, con una base sólida en actividades como la agricultura tradicional, la ganadería bovina y porcina, la pesca artesanal y el cultivo de productos como el café, el maíz, el melón, las frutas tropicales, y los mariscos. No obstante, la mayor parte de esta producción se comercializa en bruto o con escaso valor agregado, lo cual limita los ingresos de los productores locales y deja a la región vulnerable a fluctuaciones de precios, condiciones climáticas o cadenas de intermediación poco equitativas.

Frente a este panorama, establecer una zona agroindustrial sostenible no solo sería viable, sino estratégico y urgente. Este modelo permitiría transformar el enfoque económico local, pasando de un sistema primario y disperso a uno integrado, tecnificado y orientado al mercado internacional, con estándares de calidad, trazabilidad y respeto ambiental. Entre las infraestructuras clave que podrían incorporarse se encuentran:

- Frigoríficos y plantas de almacenamiento en frío para carnes, mariscos y productos perecederos.

- Empacadoras y centros de clasificación para frutas, vegetales y productos agrícolas.
- Laboratorios fitosanitarios y estaciones de investigación para control de plagas, certificación de semillas, y ensayos agronómicos.
- Plantas de transformación secundaria, como fábricas de embutidos, jugos, mermeladas, productos lácteos y conservas.
- Centros de formación técnica, en alianza con universidades y el INADEH, para capacitar a los jóvenes en procesos agroindustriales.

Como resultado del análisis de todas las tipologías anteriores, se puede concluir que el modelo más adecuado para Los Santos no corresponde a una única figura, sino a una zona económica integral y sostenible mixta, diseñada de forma específica para responder a la realidad y potencial de la región.

Este modelo podría incluir:

- Zona franca agroindustrial, centrada en la transformación y exportación de productos locales, aprovechando los beneficios fiscales y aduaneros establecidos en la Ley 32 de 2011.
- Zona logística multimodal, que articule el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria como nodos de salida eficientes para productos

perecederos o de alto valor, reduciendo los costos de transporte y mejorando la competitividad internacional.

- Espacio de innovación agrícola sostenible, adaptado al contexto rural de Los Santos, que permita investigar, capacitar y transferir tecnología directamente a los productores locales, promoviendo el uso de buenas prácticas agrícolas, bioinsumos, manejo del agua y eficiencia productiva.
- Régimen especial con ventanilla única, que facilite la creación de empresas, la gestión de permisos y la operación integrada de productores, cooperativas, empresarios y exportadores.

Este modelo no puede ser impuesto desde la centralidad del Estado, sino que requiere una ley especial para la región, con enfoque territorial, institucionalidad descentralizada y participación activa de la comunidad local, garantizando que el desarrollo económico esté alineado con principios de equidad social, sostenibilidad ambiental y justicia distributiva.

2.5. Enfoques sobre sostenibilidad, desarrollo territorial y comercio exterior

El diseño e implementación de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) requiere una visión multidimensional que articule elementos económicos, sociales, ambientales y territoriales. En ese sentido, tres enfoques estratégicos resultan

clave: la sostenibilidad, el desarrollo territorial y el comercio exterior. Estos componentes no solo aportan criterios técnicos, sino que también ofrecen legitimidad al proyecto en el marco de los compromisos internacionales y constitucionales del Estado panameño.

2.5.1. Sostenibilidad como eje transversal del desarrollo

La sostenibilidad ha evolucionado desde una perspectiva ambiental aislada hacia un paradigma integral del desarrollo económico moderno. Según la Organización de las Naciones Unidas, el desarrollo sostenible es “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”²². Se fundamenta en tres pilares interdependientes: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección ambiental. En el contexto de las zonas económicas, la sostenibilidad exige:

- Evaluaciones de impacto ambiental rigurosas y preventivas, conforme a la Ley 41 de 1998 y al Decreto Ejecutivo N.º 123 de 2009.
- Uso eficiente y racional de los recursos naturales, incluyendo la energía, el agua y el suelo.

²² ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.

- Políticas de inclusión laboral con perspectiva de género, juventud y discapacidad, conforme a la Ley 15 de 2016 y al Objetivo de Desarrollo Sostenible.

Según el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Economía y Finanzas, “la incorporación de criterios de sostenibilidad en zonas económicas no es una opción, sino una exigencia técnica y política”²³. Por tanto, una ZEIS no puede replicar el modelo extractivista ni de enclave industrial, sino que debe promover una relación armónica entre el entorno, la economía y la sociedad.

2.5.2. Desarrollo territorial: planificación y descentralización

El enfoque de desarrollo territorial propone que el crecimiento económico debe estar anclado en las capacidades, recursos y aspiraciones de los territorios específicos. Tal como lo plantea Boisier, “El desarrollo no puede ser importado ni centralizado, sino que debe emerger desde los territorios con protagonismo local y articulación nacional”.²⁴ Este pensamiento refleja la esencia del desarrollo contemporáneo: el verdadero progreso se construye desde el territorio. En mi criterio, esta visión reivindica el papel de las comunidades locales como protagonistas de su propio destino económico, alejándose del modelo centralizado que históricamente ha

²³ MEF & MiAmbiente. (2020). Guía para la incorporación del desarrollo sostenible en zonas económicas especiales. Dirección de Políticas Públicas.

²⁴ Boisier, S. (2006). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? CEPAL.

limitado la autonomía regional. Una ZEIS en la provincia de Los Santos debe, por tanto, concebirse no como una extensión del poder central, sino como una herramienta que impulse la autogestión y la toma de decisiones locales.

Este enfoque es especialmente relevante para la provincia de Los Santos, que ha sufrido históricamente de centralismo económico y baja inversión estatal. En ese sentido, una ZEIS debe:

- Articularse con las cadenas productivas regionales existentes (agricultura, agroindustria, pesca, comercio).
- Fomentar la participación de gobiernos locales, universidades y asociaciones empresariales.
- Estimular el capital humano local mediante programas de formación técnica y capacitación.

Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), “la integración territorial de zonas económicas permite democratizar el desarrollo y reducir las brechas interregionales”.²⁵ En el caso de Los Santos, una ZEIS bien diseñada podría desencadenar un proceso de desarrollo endógeno,

²⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Zonas económicas especiales y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

creando sinergias entre el puerto de Mensabé, el aeropuerto de La Candelaria y las comunidades productivas del interior.

2.5.3. Comercio exterior: plataforma para la inserción global

Finalmente, el componente del comercio exterior es vital para la funcionalidad de una ZEIS, pues estas zonas están llamadas a ser plataformas logísticas, industriales y de servicios con proyección internacional. Panamá, como país con vocación comercial, ha consolidado su inserción en la economía global mediante:

- Tratados de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., Canadá, Corea del Sur, la Unión Europea, entre otros.
- Participación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1997.
- Régimen de Zonas Francas y Áreas Económicas Especiales, reguladas por la Ley 32 de 2011 y otras normativas sectoriales.

Una ZEIS ubicada en Los Santos puede aprovechar estas condiciones para:

- Ofrecer facilidades aduaneras, fiscales y logísticas a empresas exportadoras.
- Establecer certificaciones de origen y cumplimiento fitosanitario, claves para acceder a mercados de alto valor.
- Conectarse estratégicamente con el sistema portuario y aeroportuario nacional, reduciendo costos de transporte.

Como advierte la OMC, “el diseño de zonas económicas debe alinearse con los compromisos comerciales multilaterales y evitar distorsiones que vulneren la competencia internacional”.²⁶ Este recordatorio es clave para el éxito del modelo. En mi análisis, la ZEIS debe nacer alineada con las buenas prácticas internacionales, garantizando reglas claras, estabilidad jurídica y apertura competitiva. Un marco normativo equilibrado evitaría que la zona se perciba como un privilegio local y, en cambio, se consolide como una plataforma nacional de crecimiento equitativo y sostenible.

2.6. Estudios previos en la región de Azuero

A pesar de la relativa escasez de investigaciones sistemáticas sobre zonas económicas en la región de Azuero, diversos estudios e informes institucionales han puesto de manifiesto el potencial logístico, geográfico y socioeconómico de este territorio, así como las limitaciones que han frenado su desarrollo integral. Estos antecedentes permiten construir una base empírica que justifica la pertinencia de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) en la provincia de Los Santos, enmarcada dentro de una política pública regional con visión a largo plazo.

²⁶ Organización Mundial del Comercio (OMC). (2022). Examen de las políticas comerciales: Panamá. Ginebra.

2.6.1. Reconocimiento de activos estratégicos en el POT de Los Santos

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del distrito de Las Tablas (MIVIOT, 2018) identifica expresamente al puerto de Mensabé y al aeropuerto de La Candelaria como infraestructuras subutilizadas que, sin embargo, presentan un alto valor estratégico para el desarrollo logístico de la región. Ambos activos se localizan en una posición geográfica privilegiada, con acceso a corredores viales, zonas agrícolas y polos de población intermedia. El documento enfatiza que: “Estas infraestructuras podrían constituir ejes de dinamización económica regional si se integran en una estrategia coordinada de inversión pública, incentivos productivos y sostenibilidad ambiental”.²⁷ Este reconocimiento demuestra que la propuesta de la ZEIS no surge de una idea abstracta, sino de un diagnóstico institucional previo. En mi interpretación, el POT proporciona el sustento técnico para vincular la planificación urbana con la planificación económica. Esto refuerza la legitimidad del proyecto, pues se apoya en instrumentos oficiales de desarrollo territorial que ya identifican los activos necesarios para su ejecución.

En el caso del distrito de Las Tablas, capital provincial y núcleo administrativo, la presencia de estos activos en su territorio lo posiciona como centro logístico, comercial y gubernamental clave para la implementación de la ZEIS. Además, su

²⁷ Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). (2018). Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Las Tablas. Gobierno de Panamá.

conectividad con distritos vecinos y su oferta de servicios básicos le permite cumplir una función articuladora del desarrollo territorial.

2.6.2. Estudios de la zona.

Investigaciones realizadas por la Universidad de Panamá, en conjunto con el Centro Regional Universitario de Los Santos, han advertido que uno de los principales obstáculos para el despegue económico de la región es la ausencia de un marco normativo especializado que promueva inversiones, regule el uso del suelo y fomente alianzas público-privadas.

Esta región posee activos naturales y humanos subutilizados que no han sido capitalizados debido a vacíos legales, débil institucionalidad local y la falta de visión territorial estratégica. Reforzando la necesidad de impulsar una legislación específica que sustente la creación y operación de una ZEIS con base en criterios de sostenibilidad y equidad territorial.

Además, los estudios del Centro Regional de Los Santos señalan que la región presenta características estructurales adversas, entre las que destacan:

- Alta tasa de migración juvenil hacia la ciudad capital o el extranjero, por falta de oportunidades.

- Baja diversificación económica, con una marcada dependencia del sector primario (agricultura y ganadería tradicional).
- Escasa incorporación de tecnología e innovación en procesos productivos.
- Limitada capacidad de los gobiernos locales para ejecutar proyectos de inversión o planificación regional.

La implementación de una ZEIS con epicentro en Las Tablas tendría un efecto multiplicador sobre distritos vecinos como Pocrí, Guararé, Pedasí, Macaracas y Tonosí, al integrarlos a un sistema regional de valor agregado, formación técnica y encadenamiento productivo.

Por ejemplo, el distrito de Pocrí, colindante al norte con Las Tablas y que posee playas como La Candelaria y su Aeropuerto, tienen tierras aptas para cultivos agroindustriales y pastizales. Su inclusión en la ZEIS permitiría:

- Modernizar sus cadenas de valor agropecuario.
- Instalar centros de acopio y transformación de alimentos.
- Fomentar alianzas cooperativas entre productores y agroindustrias.

De igual forma, Guararé Pedasí y Macaracas podrían beneficiarse de rutas logísticas secundarias conectadas con el puerto de Mensabé, facilitando la

exportación de productos artesanales, agrícolas y pesqueros. En el caso de Tonosí y Pedasí, su proyección ecoturística y biodiversidad costera podrían articularse a través de políticas de turismo sostenible, servicios ambientales y bioeconomía dentro de la ZEIS. Esto dinamizaría el empleo local y reduciría la migración hacia centros urbanos.

Estas no solo beneficiarían a la provincia de Los Santos, sino que podría generar externalidades positivas hacia las provincias vecinas de Herrera y Veraguas, dado que conforman el espacio geoeconómico conocido como Península de Azuero. La conectividad interprovincial, compartida cultura productiva y complementariedad de recursos permitirían:

- Crear una macro-región económica integrada, con enfoque en comercio exterior y sostenibilidad.
- Estimular la creación de redes de transporte y logística intermodales.
- Promover especialización territorial en función de las vocaciones productivas (Herrera en procesamiento, Veraguas en forestería y turismo rural, etc.).

Según la CEPAL, “los procesos de desarrollo regional exitosos en América Latina han sido aquellos que lograron superar los límites administrativos y construir

estrategias supraterritoriales de largo plazo”.²⁸ Esta afirmación sintetiza la filosofía que debe guiar la implementación de la ZEIS. Desde mi perspectiva, el desarrollo de Los Santos requiere trascender las fronteras distritales y pensarse en clave de región. Las estrategias supraterritoriales permiten aprovechar economías de escala, mejorar la coordinación institucional y asegurar que el crecimiento sea sostenido y compartido.

La evidencia disponible en planes institucionales y estudios académicos demuestra que existe un fundamento técnico y territorial sólido para promover una ZEIS en Los Santos. La articulación de los activos estratégicos de Las Tablas y Pocrí, sumada al efecto irradiador sobre otros distritos y provincias, ofrece una ventana de oportunidad histórica para transformar la región de Azuero en un polo de desarrollo económico sostenible, descentralizado y competitivo.

Esta transformación, sin embargo, requiere respaldo legal, planificación estratégica y participación multisectorial, elementos que deben ser considerados en el diseño normativo y operativo de la zona.

²⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Zonas económicas especiales y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

2.7. Definición de términos clave

En el desarrollo de esta investigación se utilizan conceptos técnicos provenientes del Derecho, la economía, la planificación territorial y el desarrollo sostenible. Definirlos con precisión es necesario para establecer un lenguaje común, delimitar el objeto de estudio y garantizar la coherencia teórica del trabajo.

- **Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS):** Área geográfica delimitada dentro del territorio nacional que opera bajo un régimen jurídico especial, creado por ley, que busca dinamizar el comercio, atraer inversión, fomentar el empleo, y promover el desarrollo económico regional, bajo un enfoque de sostenibilidad económica, social y ambiental.
- **Inversión Extranjera Directa (IED):** Flujo de capital procedente de otros países que se destina a establecer negocios o adquirir participación sustancial en empresas nacionales. Implica permanencia, control o gestión, y es clave para las zonas económicas por su potencial para generar empleo y transferencia tecnológica.
- **Comercio Internacional:** Intercambio de bienes y servicios entre distintos países, regulado por normas multilaterales como los acuerdos de la OMC y tratados bilaterales. Es una actividad fundamental para el crecimiento económico de las regiones que poseen infraestructura logística estratégica, como Los Santos.
- **Desarrollo Territorial:** Proceso planificado de transformación económica, social y ambiental de un territorio, con participación activa de sus actores locales, que

busca mejorar las condiciones de vida de manera equitativa y sostenible, mediante el uso racional de sus recursos y su articulación con mercados regionales y globales.

- **Sostenibilidad:** Principio orientador del desarrollo que implica satisfacer las necesidades actuales sin comprometer las de las futuras generaciones, integrando de manera equilibrada el crecimiento económico, la inclusión social y la protección ambiental.
- **Descentralización económica:** Transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia entidades locales, con el fin de permitir una planificación más efectiva del desarrollo. Es clave en el diseño de zonas económicas integrales, pues estas requieren gobernanza territorial y decisiones adaptadas a la realidad local.
- **Encadenamientos productivos:** Relaciones entre empresas de diferentes eslabones de una cadena de valor, como productores, procesadores y exportadores. Las ZEIS bien estructuradas permiten fortalecer estos vínculos, generando empleo y aumentando el valor agregado de la producción local.
- **Facilitación del comercio:** Conjunto de medidas y procedimientos que buscan simplificar, armonizar y agilizar los flujos comerciales transfronterizos. Incluye la digitalización de procesos aduaneros, la reducción de barreras no arancelarias y la cooperación institucional, tal como promueve el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

- **Régimen especial:** Conjunto de normas diferenciadas aplicables dentro de una zona delimitada, con el propósito de ofrecer ventajas comparativas frente al régimen general. Este puede incluir incentivos fiscales, laborales, migratorios, aduaneros o ambientales.
- **Gobernanza público-privada:** Modelo de gestión basado en la cooperación entre el Estado, las empresas y la sociedad civil para el diseño, operación y supervisión de políticas públicas. Es esencial en las ZEIS para asegurar transparencia, eficiencia y legitimidad social.
- **Evaluación de impacto ambiental (EIA):** Herramienta técnica-jurídica que permite identificar, prevenir y mitigar los posibles efectos negativos de un proyecto sobre el medio ambiente. Es un requisito obligatorio para las actividades económicas en zonas sostenibles.
- **Ventanilla única de inversión:** Mecanismo institucional que centraliza y simplifica los trámites necesarios para establecer una empresa o proyecto en una zona económica, facilitando la atracción de inversionistas y reduciendo la burocracia.
- **Infraestructura estratégica:** Conjunto de instalaciones físicas esenciales para el desarrollo económico y social de un territorio, tales como puertos, aeropuertos, carreteras, redes eléctricas y de comunicación. En el caso de Los Santos, el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria constituyen infraestructura estratégica clave.

- **Modelo de desarrollo endógeno:** Estrategia de crecimiento económico que se basa en los recursos, capacidades y dinámicas internas de una región, priorizando el protagonismo local y el fortalecimiento de sus ventajas comparativas.

2.8. Contexto socioeconómico de la provincia de Los Santos

La provincia de Los Santos, ubicada en la península de Azuero, constituye una de las regiones más tradicionales de Panamá, con una fuerte identidad cultural y un perfil socioeconómico caracterizado por la producción agrícola, ganadera y el comercio local. Este contexto es fundamental para evaluar la viabilidad de una zona económica integral y sostenible, ya que los factores demográficos y económicos determinan el potencial de inversión y desarrollo de infraestructura.

2.9. Población y estructura demográfica

La provincia de Los Santos, localizada en la península de Azuero, posee una extensión territorial. Esta cifra evidencia que se trata de una provincia de tamaño moderado, lo cual incide directamente en la planificación de proyectos de desarrollo económico y en la disponibilidad de mano de obra local. La población se distribuye en seis distritos: Las Tablas, Tonosí, Pedasí, Macaracas, Los Santos y Guararé, cada uno con características socioeconómicas particulares que determinan la dinámica productiva y el acceso a servicios públicos.

La distribución de la población presenta un predominio urbano, concentrándose aproximadamente el 55 % de los habitantes en las cabeceras de distrito, mientras que el 45 % reside en áreas rurales.²⁹ Los distritos de Las Tablas y Pedasí destacan por su desarrollo en infraestructura de servicios, comercio y actividades culturales, lo que los posiciona como los principales centros de interacción económica y social de la provincia. Por su parte, las zonas rurales mantienen una población dispersa, dedicada principalmente a la agricultura y la ganadería, actividades que constituyen la base de la economía local. Esta configuración urbano-rural es determinante para el diseño de proyectos de inversión, pues indica dónde es posible concentrar recursos y optimizar la logística de transporte y distribución.

Un aspecto relevante de la demografía santeña es el envejecimiento poblacional. La migración de jóvenes hacia ciudades como Panamá, esto ha incrementado la proporción de adultos mayores, generando retos asociados a la sostenibilidad del empleo y la continuidad de las actividades productivas tradicionales. Según datos del INEC, aproximadamente el 20 % de la población tiene más de 60 años, mientras que la población juvenil de 15 a 34 años ha disminuido considerablemente. Este fenómeno plantea la necesidad de estrategias de capacitación, retención de talento y atracción de inversión que aprovechen la experiencia del capital humano adulto y fomenten la incorporación de jóvenes en sectores productivos modernos.

²⁹ Contraloría General de la República de Panamá. (2021). Panamá en cifras 2015-2021. Ciudad de Panamá: INEC.

En relación con la estructura de género, la población se encuentra distribuida de manera relativamente equilibrada, con un 51 % de mujeres y 49 % de hombres. Sin embargo, en el ámbito rural, las mujeres desempeñan un papel fundamental en la agricultura familiar, producción artesanal y mantenimiento de la cultura local, mientras que los hombres concentran sus actividades en la producción pecuaria y la comercialización de productos. Este dato evidencia la importancia de incorporar perspectivas de equidad de género en cualquier estrategia de desarrollo económico, garantizando la participación activa de las mujeres en la planificación y ejecución de proyectos productivos.

La densidad poblacional de la provincia se sitúa en torno a 25 habitantes por km², reflejando una concentración baja en comparación con provincias más urbanizadas como Panamá o Colón. Esta baja densidad supone desafíos logísticos para la distribución de mercancías y la implementación de infraestructura de gran escala, como puertos y zonas económicas especiales. No obstante, ofrece la oportunidad de planificar desarrollos ordenados y sostenibles, minimizando los riesgos de saturación urbana y permitiendo una integración armónica de nuevas actividades económicas con la estructura demográfica existente.

La población de Los Santos combina estabilidad, cohesión social y un capital humano con experiencia en actividades tradicionales, como la agricultura y la

ganadería, junto con un creciente interés por emprendimientos turísticos y culturales. Este panorama representa un factor estratégico para evaluar la viabilidad de una zona económica integral y sostenible, ya que permite proyectar inversiones y políticas públicas acordes con las características demográficas y culturales de la región.

2.10. Infraestructura portuaria existente y potencial de desarrollo

El puerto de Mensabé posee un potencial estratégico significativo, sin embargo, su infraestructura actual no está acondicionada ni desarrollada para aprovechar completamente sus ventajas naturales. Las instalaciones existentes son básicas y limitadas, pensadas principalmente para actividades pesqueras y tráfico de cabotaje, y no cuentan con muelles adecuados, áreas de almacenamiento amplias, equipamiento moderno para carga y descarga, ni servicios portuarios auxiliares eficientes, como administración aduanera y seguridad. Esta situación representa un desfase entre las capacidades naturales del puerto y la infraestructura disponible para operaciones comerciales de mayor envergadura.

A pesar de contar con un calado natural que varía entre 15 y 20 metros, que permitiría la entrada de embarcaciones de gran tamaño, la infraestructura actual limita significativamente su uso. Para que Mensabé funcione como una terminal moderna de aguas profundas, sería necesario realizar un dragado de los muelles y

áreas de atraque, profundizando el calado y permitiendo el tránsito de naves de alto tonelaje. No obstante, este proceso implica impactos ambientales directos, como la alteración del lecho marino, aumento de la turbidez del agua y afectación a la fauna y flora acuática de la región.

Asimismo, la expansión física del puerto requeriría la remoción parcial de manglares y vegetación costera, ecosistemas clave para la protección de la línea de costa y la conservación de la biodiversidad local. Esta intervención, aunque necesaria para ampliar la capacidad portuaria, genera un costo ambiental considerable, que debe ser abordado mediante estudios de impacto ambiental y medidas de mitigación, como la reforestación de manglares en áreas alternativas o la creación de reservas protegidas.

2.10.1. Carreteras de acceso y conectividad terrestre

La conectividad terrestre es un componente crítico para el desarrollo del puerto de Mensabé, dado que la eficiencia en el transporte de mercancías hacia y desde la terminal portuaria depende directamente de la calidad de las vías de acceso. Actualmente, las carreteras que conectan el puerto con los principales centros urbanos y productivos de la provincia presentan limitaciones significativas. Muchas de estas vías son estrechas, con pavimentación irregular y, en ciertos tramos,

presentan daños estructurales que dificultan el tránsito de vehículos de carga pesada y alargan los tiempos de transporte.

Estas condiciones representan un obstáculo para el desarrollo de proyectos portuarios de gran escala, ya que el transporte eficiente de mercancías es fundamental para maximizar la competitividad logística del puerto. La limitada capacidad vial no solo genera retrasos en el traslado de productos pesqueros, agropecuarios y comerciales, sino que también incrementa los costos operativos, afecta la seguridad vial y reduce la capacidad de atraer inversiones privadas al proyecto.

Para convertir el puerto de Mensabé en un centro logístico integral y competitivo, sería necesario ampliar y modernizar las carreteras de acceso, adecuándolas a los estándares requeridos para transporte de carga pesada y de gran volumen. Esto incluye la expansión del ancho de las vías, la pavimentación de tramos deteriorados, la construcción de puentes y pasos seguros en zonas críticas, y la implementación de señalización y sistemas de control de tránsito que permitan un flujo eficiente y seguro de vehículos.

El desarrollo de estas obras viales debe realizarse de manera coordinada con el proyecto portuario, considerando no solo la expansión física, sino también la integración ambiental y social. La modernización de carreteras puede implicar la

intervención en áreas de vegetación y ecosistemas costeros o ribereños, por lo que es necesario implementar planes de mitigación, reforestación y compensación ambiental para garantizar que la infraestructura vial no comprometa la sostenibilidad del entorno natural.

2.10.2. Infraestructura aeroportuaria: aeropuerto de La Candelaria

El aeropuerto de La Candelaria, se encuentra actualmente en condiciones muy limitadas. Solo se conservan retazos de la pista original, evidenciando que la infraestructura aeroportuaria no ha sido mantenida ni modernizada para operaciones regulares de carga o pasajeros. La falta de instalaciones de apoyo, señalización, iluminación y servicios aeroportuarios impide que funcione como un aeropuerto operativo de alcance regional o nacional.

A pesar de su estado actual, la ubicación del aeropuerto de La Candelaria constituye un punto estratégico para la provincia. Su proximidad al puerto de Mensabé permitiría, en condiciones óptimas, integrar transporte marítimo y aéreo, facilitando la movilización de mercancías de alto valor y contribuyendo al desarrollo de un corredor logístico integral en la región de Azuero.

La modernización del aeropuerto requeriría la reconstrucción de la pista, así como la instalación de infraestructura básica como hangares, torres de control y sistemas de comunicación. Estas acciones permitirían que el aeropuerto de La Candelaria funcione como un complemento estratégico al puerto de Mensabé, fortaleciendo la conectividad regional y facilitando la atracción de inversiones y proyectos logísticos en la provincia de Los Santos.

2.11. Situación jurídica y administrativa vigente

La situación jurídica y administrativa que rodea al puerto de Mensabé y a la infraestructura logística de la provincia de Los Santos refleja limitaciones estructurales y normativas que afectan su desarrollo. Aunque existen leyes y regulaciones generales que permiten la creación de zonas económicas, terminales portuarias y áreas de inversión, en la práctica, la implementación de estas normativas se encuentra condicionada por un centralismo administrativo y financiero que concentra la mayor parte de las inversiones en la ciudad de Panamá y en otros puertos ya consolidados.

Este modelo de concentración genera un escenario en el que proyectos de gran magnitud en regiones como Azuero enfrentan falta de apoyo gubernamental, dificultades para acceder a incentivos fiscales y escasa colaboración institucional. La gestión portuaria del puerto de Mensabé, aunque formalmente supervisada por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y otras entidades estatales, se encuentra

limitada por la priorización de puertos más desarrollados y de interés estratégico para el comercio internacional, dejando en un segundo plano los proyectos locales que podrían dinamizar la economía regional.

Una evidencia clara de esta situación es que diariamente frente a las costas santeñas transitan embarcaciones de gran tonelaje y carga comercial, generando movimiento económico para el país, pero sin que la provincia de Los Santos reciba un solo peso en beneficios o reinversión. Esta realidad refleja cómo la centralización de recursos y la falta de apoyo institucional afectan directamente la capacidad de la región para aprovechar su posición estratégica frente a las rutas marítimas.

En respuesta a esta situación, se está desarrollando un anteproyecto de ley que busca brindar respaldo legal al puerto de Mensabé, el cual será presentado próximamente ante la Asamblea Nacional. Esta iniciativa tiene como objetivo establecer un marco jurídico claro que permita formalizar su desarrollo como puerto estratégico, facilitar la inversión privada, promover su modernización y garantizar la creación de políticas públicas que respalden el crecimiento económico de la región. La aprobación de esta ley representaría un paso crucial para superar las limitaciones actuales, otorgando al puerto el respaldo normativo necesario para planificar y ejecutar proyectos de gran escala.

En síntesis, aunque la provincia de Los Santos cuenta con recursos naturales y estratégicos que podrían consolidar su posición en el comercio regional, la situación jurídica y administrativa vigente refleja un fuerte centralismo, que limita la capacidad de desarrollo local y la inversión privada. La eventual aprobación del anteproyecto de ley para el puerto de Mensabé permitirá formalizar y respaldar legalmente el desarrollo portuario, creando condiciones más favorables para su modernización y para la integración logística y económica de la región, de manera que la provincia pueda finalmente beneficiarse de las actividades marítimas que transcurren frente a sus costas.

2.12. Modelos internacionales aplicables al puerto de Mensabé

El estudio de modelos internacionales exitosos en el desarrollo de puertos y zonas económicas especiales ofrece valiosas lecciones para el puerto de Mensabé. A continuación, se presentan los casos de Singapur, China y Dubai, cuyos enfoques pueden servir como referencia:

2.12.1. Singapur

El Puerto de Singapur, considerado uno de los más activos y eficientes del mundo, ha sido testigo de una evolución que abarca más de un siglo. Su historia comienza en 1869, con la apertura del Canal de Suez, que incrementó significativamente el tráfico marítimo hacia la isla. En sus primeros años, el puerto operaba con

infraestructura limitada y procesos manuales, similar a muchos puertos regionales en crecimiento. Esta falta de coordinación y modernización inicial limita el potencial económico de cualquier puerto, situación que puede observarse en lugares estratégicos con alto potencial como Mensabé, donde la infraestructura aún no ha sido plenamente desarrollada.

En 1913, ante la necesidad de modernizar y centralizar la gestión portuaria, se estableció la Singapore Harbour Board. Esta entidad asumió la administración de los muelles, incorporando equipos mecánicos y contratando personal especializado. Aunque el contexto histórico de Singapur es diferente, la necesidad de organizar y planificar de manera integral un puerto con alta proyección económica guarda similitudes con la situación de Mensabé, donde aún no existe un sistema administrativo consolidado que aproveche su ubicación estratégica y su calado natural.

La verdadera transformación se dio en 1964 con la creación de la Autoridad Portuaria de Singapur (PSA), que implementó modernización tecnológica, construcción de nuevas terminales y sistemas informatizados para la gestión de operaciones. Estas medidas permitieron que el puerto incrementara su capacidad y eficiencia, consolidándose como un nodo clave en el comercio internacional. Para puertos en desarrollo como Mensabé, la experiencia de Singapur demuestra la

importancia de contar con infraestructura adecuada, planificación de largo plazo y capacidad de adaptación a las demandas del comercio global.

En las décadas siguientes, Singapur continuó ampliando sus terminales, profundizando muelles y optimizando la conectividad logística. Este tipo de estrategias reflejan un aprendizaje claro para Mensabé: un puerto con calado natural suficiente y cercanía a un aeropuerto como el de Candelaria puede convertirse en un eje de transporte regional si se invierte en infraestructura, accesos viales y logística complementaria.

En el siglo XXI, Singapur ha llevado la modernización a un nivel tecnológico avanzado con el puerto de Tuas, proyectado para ser el puerto automatizado más grande del mundo. Con grúas robotizadas, vehículos guiados por láser y sistemas inteligentes de gestión, Tuas maneja un volumen de contenedores extraordinario. La experiencia evidencia que la adopción de tecnología desde etapas tempranas no solo incrementa la eficiencia, sino que también permite que un puerto crezca sin saturarse. De manera implícita, Mensabé podría beneficiarse de una planificación tecnológica similar, construyendo sus muelles y sistemas pensando en una operación futura de alta capacidad, integrando digitalización y automatización de manera progresiva.

Singapur también ha integrado criterios de sostenibilidad en la planificación y operación de su puerto, aplicando medidas para minimizar impactos ambientales y optimizar el uso de recursos. En cualquier puerto con alto potencial económico y ecológico, como Mensabé, la consideración temprana de eficiencia energética, gestión de residuos y reducción de emisiones contribuiría a proyectar una imagen moderna y responsable, atrayendo inversión y fortaleciendo la competitividad regional.

La historia del puerto de Singapur demuestra que un puerto estratégicamente ubicado, con planificación a largo plazo, inversión en infraestructura y tecnología, y un compromiso con la sostenibilidad, puede convertirse en un motor económico global.

2.12.2. China

El desarrollo portuario en China ha sido un elemento central en su transformación económica y en su consolidación como potencia global. Desde finales de la década de 1970, con la apertura económica impulsada por las reformas de Deng Xiaoping, los puertos chinos comenzaron un proceso de expansión y modernización que los convertiría en centros logísticos estratégicos a nivel internacional. Inicialmente, los puertos costeros como Shenzhen, Zhuhai y Xiamen funcionaban como puntos de exportación regional, con infraestructura básica y limitada capacidad de manejo de

mercancías. Sin embargo, la creación de Zonas Económicas Especiales permitió atraer inversión extranjera, introducir nuevas tecnologías y generar empleo, fomentando el desarrollo de infraestructura portuaria de manera planificada y estratégica.

Durante las décadas de 1980 y 1990, China implementó un modelo de gestión portuaria que combinaba centralización y descentralización. Por un lado, el gobierno central establecía políticas generales de desarrollo; por otro, las autoridades locales tenían autonomía para gestionar y expandir los puertos según las necesidades regionales. Esta flexibilidad administrativa permitió la rápida construcción de terminales, la profundización de muelles y la mejora de la conectividad vial y ferroviaria, elementos que demostraron ser fundamentales para la eficiencia operativa y la capacidad de respuesta ante el incremento del comercio internacional.

Un ejemplo emblemático de esta estrategia fue la construcción del puerto de Yangshan, en alta mar frente a Shanghai, conectado por el puente Donghai. Este proyecto permitió manejar buques de gran calado y posicionó a Shanghai como uno de los puertos más importantes del mundo, evidenciando la relevancia de la ubicación geográfica, el calado profundo y la planificación integral.

A partir del año 2000, la modernización tecnológica se convirtió en un pilar del desarrollo portuario en China. Puertos como Tianjin y Ningbo adoptaron sistemas automatizados, grúas inteligentes y vehículos guiados por láser, integrando tecnologías de información para optimizar la gestión de contenedores y minimizar errores operativos. La digitalización de procesos y la automatización permitieron no solo incrementar la capacidad de manejo, sino también reducir los costos operativos y mejorar la competitividad regional. Esta combinación de innovación tecnológica y expansión de infraestructura transformó a los puertos chinos en nodos logísticos altamente eficientes, capaces de responder a la creciente demanda del comercio internacional y de las cadenas de suministro globales.

En la última década, la sostenibilidad y la eficiencia energética se incorporaron como criterios fundamentales en la planificación portuaria. Se han implementado proyectos para reducir emisiones de carbono, optimizar el uso de recursos y mejorar la gestión ambiental de los terminales. Iniciativas como la utilización de energías renovables para alimentar vehículos portuarios autónomos o la integración de terminales inteligentes y ecológicas han consolidado a los puertos chinos como ejemplos de eficiencia operativa con responsabilidad ambiental.

La integración regional ha sido otro aspecto destacado del desarrollo portuario en China. Iniciativas como la Belt and Road Initiative han promovido la conectividad y la vinculación de los puertos chinos con otros centros logísticos internacionales,

fortaleciendo la posición del país en las rutas comerciales globales y facilitando el flujo de mercancías hacia mercados estratégicos. Esta visión integral, que combina ubicación estratégica, infraestructura moderna, tecnología avanzada, sostenibilidad y conectividad internacional, permite entender cómo un puerto con alto potencial puede transformarse en un motor económico y logístico de gran escala.

La experiencia china demuestra que el crecimiento portuario no depende únicamente de la construcción de muelles, sino de un enfoque integral que contemple infraestructura, administración eficiente, innovación tecnológica y planificación a largo plazo. Las lecciones de China son relevantes para cualquier proyecto portuario que aspire a convertirse en un centro logístico de referencia, mostrando la importancia de la ubicación estratégica, la capacidad de inversión, la modernización tecnológica y la eficiencia operativa como factores decisivos para el desarrollo económico regional y nacional.

2.12.3. Dubai

El Puerto de Jebel Ali, inaugurado en 1979, se ha consolidado como uno de los centros logísticos más importantes de Medio Oriente y el puerto artificial más grande del mundo. Desde sus inicios, su desarrollo estuvo estrechamente vinculado con la estrategia de Dubái de diversificar su economía más allá del petróleo, apostando por la inversión en comercio internacional y logística. La ubicación estratégica de

Jebel Ali, a 40 kilómetros del centro de Dubái, permitió expandir el puerto sobre terrenos ganados al mar y construir una infraestructura portuaria moderna, con muelles profundos, terminales amplias y acceso eficiente a conexiones terrestres y aéreas.

La gestión del puerto estuvo a cargo de Dubai Ports World (DP World), que implementó un modelo eficiente y orientado al mercado, combinando inversión pública y privada para garantizar la sostenibilidad financiera y operativa del puerto. Este enfoque permitió adaptar rápidamente la capacidad del puerto a las demandas crecientes del comercio internacional, asegurando eficiencia y competitividad. Además, la integración de Jebel Ali con la zona franca JAFZA ofreció ventajas logísticas y fiscales que fomentaron la inversión extranjera y consolidaron un ecosistema económico completo, donde la infraestructura portuaria se articulaba con servicios de almacenamiento, distribución y transporte.

En términos de innovación tecnológica, Jebel Ali ha sido pionero en la automatización y digitalización de operaciones. Sistemas avanzados de gestión de terminales, como el Zodiac Terminal Operating System, permiten controlar en tiempo real el movimiento de contenedores, optimizando los tiempos de carga y descarga y reduciendo costos operativos. La implementación de proyectos como BoxBay, un sistema de almacenamiento vertical de contenedores, ha maximizado el uso del espacio disponible y mejorado la eficiencia energética de las operaciones.

Estas innovaciones han convertido al puerto en un ejemplo de cómo la tecnología puede incrementar la capacidad de manejo sin comprometer la sostenibilidad del entorno.

El compromiso con la sostenibilidad ha sido otro pilar del desarrollo del Puerto de Jebel Ali. Se han adoptado estrategias para reducir la huella de carbono, electrificar equipos portuarios y utilizar fuentes de energía renovable. Iniciativas como los “Living Seawalls” han promovido la biodiversidad marina al crear estructuras que imitan hábitats naturales, demostrando que la expansión portuaria puede coexistir con la protección ambiental. Este enfoque integral, que combina infraestructura moderna, innovación tecnológica y responsabilidad ambiental, ha consolidado a Jebel Ali como un puerto de referencia internacional.

La planificación estratégica de Jebel Ali también ha priorizado la conectividad regional e internacional. El puerto se ha articulado con redes de transporte terrestre y aéreo, facilitando la integración logística y optimizando el flujo de mercancías hacia mercados clave. Este modelo de integración completa demuestra la importancia de contar con infraestructura conectada, administración eficiente y políticas que incentiven la inversión, elementos esenciales para cualquier puerto con alto potencial económico.

El caso de Jebel Ali evidencia que un puerto estratégicamente ubicado, con infraestructura moderna, conectividad eficiente, gestión profesionalizada, innovación tecnológica y enfoque sostenible, puede transformarse en un motor económico regional y global. La experiencia muestra que la coordinación entre inversión pública y privada, la planificación a largo plazo y la adopción temprana de tecnologías avanzadas son factores determinantes para consolidar un puerto de clase mundial, ofreciendo lecciones valiosas para proyectos portuarios con potencial estratégico y de desarrollo económico, como aquellos que se visualizan en regiones con ubicación geográfica privilegiada y capacidad de expansión portuaria.

2.13. Diagnóstico de la viabilidad en Los Santos

La viabilidad de implementar un proyecto portuario y logístico integral en la provincia de Los Santos requiere un análisis detallado de sus ventajas competitivas y de las debilidades y retos jurídicos que actualmente limitan su desarrollo. La evaluación de estos factores es fundamental para entender el potencial económico y los desafíos que enfrenta la región, así como para orientar la formulación de políticas públicas y estrategias de inversión.

2.13.1. Ventajas competitivas

La provincia de Los Santos cuenta con múltiples factores que la posicionan como un lugar estratégico para el desarrollo de infraestructura portuaria y logística. Entre las principales ventajas competitivas se encuentra la ubicación geográfica del Puerto de Mensabé, situado en la costa sur de la península de Azuero, con acceso directo al Golfo de Panamá y cercano a rutas marítimas internacionales de relevancia. Esta posición ofrece la posibilidad de recibir naves de alto calado, lo que permitiría diversificar la carga que actualmente se concentra en puertos de mayor tránsito, y optimizar los tiempos de tránsito hacia mercados regionales e internacionales.

Otro factor relevante es la profundidad natural de los muelles, cercana a los 15-20 metros, que facilita la eventual llegada de naves de gran tamaño sin la necesidad de intervenciones excesivas. La proximidad al aeropuerto de Candelaria, aunque actualmente subdesarrollado, representa un activo estratégico que podría complementarse con la infraestructura portuaria para generar un hub multimodal, integrando transporte marítimo, aéreo y terrestre. Adicionalmente, la existencia de recursos agropecuarios, pesqueros y productivos en la región genera un flujo potencial de carga que podría ser canalizado hacia mercados nacionales e internacionales, consolidando la función logística de la provincia y estimulando la economía local mediante la generación de empleos y el incremento de inversiones.

La región también cuenta con la ventaja de no estar saturada por infraestructura portuaria competitiva, a diferencia de otras áreas del país, lo que ofrece un espacio para desarrollar proyectos innovadores y modernos que respondan a la demanda futura del comercio marítimo. La disponibilidad de terrenos para expansión, tanto en áreas portuarias como en sus accesos terrestres, añade un potencial significativo para la planificación a largo plazo y la creación de una terminal multimodal eficiente.

2.13.2. Debilidades y retos jurídicos

A pesar del potencial estratégico de Los Santos, la región enfrenta importantes debilidades y retos jurídicos que afectan la viabilidad del desarrollo portuario. Entre los principales desafíos se encuentra la falta de infraestructura acondicionada y desarrollada, tanto en el puerto como en las vías de acceso, lo que limita la capacidad de recibir inversión privada y genera incertidumbre respecto al retorno económico. Las calles y carreteras cercanas requieren ampliación y modernización para soportar el tránsito de carga pesada, y la pista del aeropuerto de Candelaria solo conserva fragmentos de su estructura original, limitando su funcionalidad.

Desde el punto de vista jurídico, existe un marco regulatorio disperso y poco fortalecido. Actualmente, la inversión en infraestructura portuaria se concentra en la capital, mientras que los proyectos regionales dependen de iniciativas privadas sin respaldo estatal sólido. El monopolio de la inversión y la centralización de recursos financieros dificultan la implementación de proyectos de gran envergadura en Los

Santos, afectando la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros. Aunado a esto, el desarrollo del puerto de Mensabé requiere un respaldo legal específico, y aunque se encuentra en proceso un anteproyecto de ley para su regulación, la demora en su aprobación genera incertidumbre sobre los derechos, concesiones y beneficios que podrían ofrecerse a los inversionistas.

Un reto importante es que diariamente frente a las costas santeñas transitan embarcaciones de alto valor económico, generando movimiento comercial y oportunidades de inversión que no se reflejan en la economía local debido a la falta de infraestructura adecuada y a la ausencia de políticas claras que permitan capturar ese flujo económico. Esta situación evidencia la necesidad de una articulación efectiva entre el marco jurídico, la administración portuaria y la inversión privada, de manera que los recursos generados por la actividad marítima beneficien a la región y no se concentren únicamente en otras zonas del país.

En síntesis, aunque Los Santos cuenta con ventajas estratégicas y un potencial significativo para el desarrollo de un puerto moderno y eficiente, los retos jurídicos, la falta de infraestructura desarrollada y la centralización de la inversión constituyen obstáculos que deben ser abordados mediante políticas públicas claras, incentivos a la inversión y un marco legal sólido.

CAPITULO III

ANALISIS DEL DERECHO

APLICABLE

3.1. Normativa internacional (OMC, OMA, tratados)

El desarrollo y la regulación de zonas económicas especiales (ZEE) se encuentra profundamente vinculado al marco jurídico internacional que rige el comercio y la inversión. Este marco está constituido principalmente por los instrumentos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), así como diversos tratados bilaterales de inversión (TBI) y acuerdos de libre comercio (TLC).

3.1.1. Organización Mundial del Comercio (OMC)

La OMC proporciona un marco normativo esencial que rige la legalidad de los incentivos y beneficios fiscales dentro de las ZEE. En particular, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) establece normas claras respecto al uso de incentivos que puedan afectar la equidad del comercio internacional.³⁰ Este acuerdo distingue entre subvenciones prohibidas, como aquellas condicionadas a la exportación, y subvenciones permitidas bajo ciertas condiciones.

Además, los principios fundamentales de la OMC como la no discriminación, el trato nacional y la transparencia también deben observarse en el diseño e

³⁰ Organización Mundial del Comercio (OMC). (1994). Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Recuperado de <https://www.wto.org>

implementación de regímenes especiales. Cualquier beneficio que otorgue un tratamiento más favorable a productos o empresas nacionales sobre extranjeras podría ser impugnado por otros miembros mediante el sistema de solución de diferencias de la organización.

3.1.2. Organización Mundial de Aduanas (OMA)

La OMA establece estándares internacionales para la gestión aduanera eficiente y segura, orientados a facilitar el comercio legal y combatir prácticas ilícitas. Instrumentos como el Convenio de Kyoto Revisado y el Marco Normativo SAFE promueven prácticas aduaneras modernas basadas en la simplificación de procedimientos, interoperabilidad digital, gestión coordinada de fronteras y cooperación internacional.

La OMA recomienda la implementación de medidas como el uso de sistemas electrónicos, ventanillas únicas, evaluación de riesgos y operaciones de control post-despacho, todo lo cual resulta clave en los regímenes aduaneros especiales aplicados en las zonas económicas.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), adoptado en el marco de la OMC y ratificado por Panamá en 2017, tiene como objetivo reducir los obstáculos burocráticos y logísticos que incrementan los costos del comercio internacional.

Este acuerdo establece obligaciones legales para los Estados Parte en cuanto a la publicación de normas aduaneras, uso de tecnologías de la información, despacho rápido de mercancías, coordinación fronteriza y apoyo a operadores autorizados

La aplicación efectiva del AFC es fundamental para garantizar procesos comerciales ágiles, transparentes y previsibles, particularmente en contextos donde se adoptan regímenes especiales como las ZEE, que suelen operar con regímenes tributarios y aduaneros diferenciados.

Panamá ha suscrito numerosos tratados bilaterales y multilaterales que incluyen cláusulas de protección a la inversión extranjera, las cuales son vinculantes para cualquier legislación nacional o régimen económico especial. Entre las disposiciones más relevantes se encuentran:

- El trato justo y equitativo;
- El trato de nación más favorecida;
- La protección contra expropiaciones directas e indirectas;
- La libre transferencia de capitales y
- Los mecanismos de arbitraje internacional, como los del CIADI o UNCITRAL.

Estos tratados refuerzan la seguridad jurídica del entorno comercial e inversor, pero también imponen límites normativos que los Estados deben respetar para evitar la

generación de conflictos internacionales o demandas por parte de inversionistas extranjeros.

3.1.3. Legislación panameña sobre comercio internacional y zonas económicas

El andamiaje jurídico panameño en materia de zonas económicas y comercio internacional ofrece diversos instrumentos legales que permiten vislumbrar un marco viable para la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) en la provincia de Los Santos. No obstante, la normativa vigente debe ser armonizada con disposiciones sobre inversión, protección ambiental, régimen laboral y planificación territorial. A continuación, se analizan las principales leyes relevantes:

3.1.4. Ley 41 de 2004: Creación del Área Económica Especial Panamá Pacífico

La Ley 41 de 20 de julio de 2004 es uno de los instrumentos legales más relevantes dentro del marco normativo nacional panameño en materia de zonas económicas especiales. Esta ley establece el régimen jurídico del Área Económica Especial Panamá Pacífico, localizada en los terrenos de la antigua base militar estadounidense de Howard, en el corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste. Su objetivo fundamental es crear un entorno propicio para atraer inversiones extranjeras y nacionales, fomentar el desarrollo logístico y

tecnológico, así como generar empleo e impulsar la diversificación económica del país.

3.1.5. Naturaleza jurídica y gobernanza del régimen especial

La Ley 41 de 2004 crea una jurisdicción con autonomía administrativa, financiera y legal, cuya gestión está a cargo de la Agencia Panamá Pacífico (APP), una entidad autónoma del Estado con personalidad jurídica propia. Esta agencia tiene amplias facultades para planificar, regular, administrar y promover el desarrollo de la zona, constituyéndose como un modelo de gobernanza moderna, eficiente y descentralizada.

Según lo estipulado en el artículo 3 de la ley, el área está sujeta a un régimen especial en materia tributaria, migratoria, laboral y aduanera, lo que la convierte en una plataforma altamente competitiva frente a otras jurisdicciones internacionales.

3.1.6. Principales aportes normativos y económicos

Entre los aspectos más sobresalientes de la Ley 41 de 2004, destacan los siguientes:

- Régimen tributario especial: Las empresas establecidas en el área gozan de exenciones fiscales significativas, incluyendo exoneraciones del impuesto

sobre la renta (ISR), del impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS), de impuestos municipales, tasas portuarias y otros tributos. Esta estructura tributaria constituye un fuerte incentivo para la atracción de inversión extranjera directa.

- **Facilitación de trámites:** Se crea una ventanilla única de servicios que concentra diversas funciones gubernamentales, lo cual reduce significativamente la burocracia y los tiempos de respuesta para las empresas. Esta innovación en la gestión pública ha sido señalada como uno de los factores de éxito del modelo.
- **Flexibilidad laboral:** El régimen permite condiciones más flexibles en materia de contratación laboral, diferenciándose del Código de Trabajo tradicional, lo que permite una mejor adaptación a las necesidades de empresas internacionales, especialmente en sectores tecnológicos y logísticos.
- **Fomento de actividades prioritarias:** La ley promueve sectores estratégicos como la logística, la industria liviana, la tecnología, los servicios financieros y profesionales, así como la investigación científica y el desarrollo (I+D), consolidando a Panamá Pacífico como un polo de innovación económica.

Antes bien, estos son los aspectos más trascendentes a tratar en el desarrollo de este punto muy importante para conocer puntualmente los principales aportes son contribuciones en el plano jurídico y económico.

3.1.7. Relevancia como modelo para el desarrollo de una ZEIS en Los Santos

La experiencia de Panamá Pacífico puede servir como referente normativo y administrativo para la conceptualización de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) en la provincia de Los Santos, particularmente en torno a proyectos estratégicos como el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

Este modelo demuestra que “el éxito de una zona económica especial no radica únicamente en los incentivos fiscales, sino en una estructura institucional eficiente, un marco jurídico estable, una gobernanza transparente y una planificación territorial alineada con principios de sostenibilidad” (Jiménez, 2019, p. 86).³¹ Este planteamiento de Jiménez resalta una verdad esencial: los incentivos económicos por sí solos no garantizan el desarrollo sostenible. En mi opinión, la clave está en construir instituciones sólidas y transparentes que aseguren continuidad en las políticas públicas. Si la ZEIS de Los Santos adopta esta estructura institucional,

³¹ Jiménez, L. (2019). Modelos de gobernanza para zonas económicas especiales: El caso de Panamá Pacífico. Instituto de Estudios Estratégicos de América Latina (IEEAL), Documento de Trabajo No. 17.

podría evitar los errores de proyectos anteriores que dependieron excesivamente de estímulos fiscales temporales.

Además, se ha evidenciado que la autonomía administrativa permite mayor rapidez en la toma de decisiones, facilitando el cumplimiento de metas de inversión y empleo. No obstante, para su aplicación en un contexto como el de Los Santos, sería fundamental adaptar este marco a las realidades regionales, como las capacidades institucionales locales, los recursos humanos disponibles y el equilibrio ecológico del territorio.

En palabras de González, “la replicabilidad del modelo Panamá Pacífico requiere una visión de largo plazo, liderazgo público-privado y adaptación contextualizada, que considere la cultura productiva y ambiental de cada región”.³² Coincido plenamente con esta observación. La ZEIS no puede concebirse como una copia del modelo canalero, sino como su evolución. En mi opinión, el verdadero desafío radica en lograr un equilibrio entre eficiencia económica y sensibilidad territorial, de modo que la cultura productiva de Los Santos se integre al proceso de modernización sin perder su identidad.

³² **González, R. (2020). Zonas económicas especiales en América Latina: Entre el incentivo y la sostenibilidad. Revista Latinoamericana de Estudios Económicos, 38(2), 105–120.**

3.2. Ley 19 de 2001: Régimen Especial para el Desarrollo del Área de Barú

La Ley 19 de 11 de junio de 2001 declara al distrito de Barú, en la provincia de Chiriquí, como un área de desarrollo económico especial. Esta disposición surge como respuesta a la crisis socioeconómica provocada por la salida del enclave bananero operado por la United Brands Company, que había sido históricamente el principal motor económico de la región. La legislación busca reactivar la economía de Barú mediante la atracción de inversión privada y la diversificación productiva del territorio.

3.2.1. Fundamento y objetivos del régimen especial

El objetivo principal de esta ley es establecer un marco legal y fiscal que estimule la inversión privada y la reconversión económica de una región rural que había quedado marginada del crecimiento nacional. El régimen especial de Barú contempla medidas en tres ejes estratégicos:

- El desarrollo agroindustrial y logístico.
- El fomento del turismo ecológico y cultural.
- La promoción de la inversión extranjera directa mediante alianzas público-privadas.

Para ello, se crea la Zona Libre de Barú, una entidad con autonomía administrativa encargada de regular, promover y fiscalizar las actividades dentro del área, en coordinación con las autoridades locales y nacionales.

3.3. Beneficios y características normativas relevantes

Entre las disposiciones más destacadas de la Ley 19 de 2001 se encuentran:

- **Beneficios tributarios y aduaneros:** Las empresas instaladas en la Zona Libre de Barú disfrutan de exoneraciones de impuestos nacionales como el impuesto sobre la renta (ISR), el ITBMS y derechos arancelarios. Además, se facilita el comercio internacional mediante un régimen aduanero especial que permite la importación, transformación y reexportación de mercancías sin restricciones fiscales.
- **Fomento de la inversión en sectores clave:** La ley promueve el desarrollo de actividades agroindustriales, portuarias, turísticas y de servicios logísticos. Esto responde a la vocación productiva de la región y a su cercanía con el puerto de puerto Armuelles, una infraestructura estratégica para el comercio marítimo y la conexión con Centroamérica.
- **Régimen migratorio especial:** Se autoriza la creación de un sistema migratorio particular que facilite el ingreso y permanencia de talento humano extranjero altamente calificado, necesario para el desarrollo de nuevas industrias. Esta flexibilización permite la formación de capital humano mixto y el aprendizaje tecnológico local.
- **Impulso a convenios público-privados:** La ley promueve la firma de contratos y alianzas estratégicas entre el Estado y el sector privado, a través de la Zona Libre de Barú, lo cual genera un marco dinámico para la colaboración en

proyectos de infraestructura, energía, formación técnica, y desarrollo empresarial.

3.4. Aplicabilidad y pertinencia para una ZEIS en Los Santos

La Ley 19 de 2001 representa un precedente normativo valioso para el desarrollo de un régimen económico especial en la provincia de Los Santos. Ambas regiones comparten características estructurales y territoriales similares: son zonas periféricas con limitada conectividad al centro económico del país, poseen una alta vocación agroindustrial, y cuentan con un gran potencial para el ecoturismo y el desarrollo logístico regional.

La experiencia de Barú demuestra cómo un régimen especial bien diseñado puede convertir el territorio en un activo económico, articulando inversión extranjera con necesidades locales, mediante el aprovechamiento de recursos naturales, humanos y culturales del área. Como señalan González y Ortega (2021), “El régimen de Barú permite articular la inversión extranjera con las necesidades locales mediante el uso del territorio como activo económico”.³³ Esta articulación es clave para lograr un desarrollo económico sostenible y equitativo en regiones tradicionalmente marginadas del desarrollo nacional.

³³ González, R., & Ortega, M. (2021). Zonas económicas rurales en Panamá: Hacia un desarrollo territorial inclusivo. *Revista Panameña de Desarrollo Regional*, 7(1), 103–120.

La creación de una ZEIS en Los Santos, inspirada en este modelo, podría contemplar un enfoque integral que combine infraestructura estratégica (puerto y aeropuerto), inversión en agroindustria sostenible, turismo de naturaleza y una ventanilla única para atraer capital privado. Sin embargo, la lección de Barú también enseña que es indispensable fortalecer las capacidades institucionales locales y asegurar una gobernanza participativa y transparente.

Por tanto, un régimen jurídico especial en Los Santos debe ir acompañado de un plan maestro de desarrollo territorial, con mecanismos de fiscalización, incentivos claros, y políticas sociales que garanticen que los beneficios lleguen a las comunidades locales.

3.4.1. Ley 135 de 2013: Área Económica Especial de Aguadulce

La Ley 135 de 31 de diciembre de 2013 crea el Área Económica Especial de Aguadulce, en la provincia de Coclé, con el propósito de promover el desarrollo logístico, portuario e industrial en una zona con alta conectividad marítima y terrestre. Esta legislación forma parte de una tendencia normativa en Panamá que busca descentralizar la actividad económica del eje canalero y promover polos de desarrollo regional en zonas estratégicas, como parte de una visión más equitativa del crecimiento económico nacional.

3.4.2. Objetivos estratégicos y fundamento legal

La ley declara de interés nacional la creación de un régimen jurídico especial en el distrito de Aguadulce, específicamente para potenciar su infraestructura portuaria, fomentar la industrialización de productos locales, y aprovechar su proximidad con el corredor interoceánico y el aeropuerto internacional Scarlett Martínez. Este enfoque está alineado con las políticas nacionales de competitividad y logística establecidas por el Gobierno panameño desde mediados de la década del 2010.

3.4.3. Entre los objetivos fundamentales de la Ley 135 de 2013 se encuentran:

- Establecer un área económica con ventajas comparativas logísticas.
- Desarrollar infraestructura de apoyo a la industria y al comercio internacional.
- Promover el empleo formal y el desarrollo sostenible de la región.

3.4.4. Elementos clave del régimen especial

La normativa incorpora una serie de disposiciones que refuerzan la atracción de inversión y el establecimiento de empresas productivas, entre las cuales destacan:

- Desarrollo de infraestructura estratégica: La ley autoriza la construcción y operación de instalaciones logísticas, industriales y de servicios portuarios dentro del área, bajo esquemas de inversión pública, privada o mixta. Esto

incluye muelles, parques industriales, depósitos aduaneros y plataformas multimodales.

- Régimen de incentivos fiscales: Se establecen exoneraciones fiscales y arancelarias para empresas que operen en el área, incluyendo beneficios relacionados con el impuesto sobre la renta (ISR), ITBMS, derechos de importación, y tasas municipales. Este componente es clave para atraer empresas nacionales e internacionales que busquen establecer operaciones logísticas y de manufactura en la región.
- Simplificación administrativa: La ley contempla mecanismos de ventanilla única y procedimientos expeditos para la obtención de permisos, licencias y registros, lo que reduce barreras burocráticas y acelera la instalación de nuevas inversiones.
- Fomento de valor agregado local: Uno de los aspectos más relevantes del régimen es la promoción de actividades de transformación productiva, es decir, que las empresas no se limiten al tránsito o almacenamiento de bienes, sino que realicen procesos de manufactura, ensamblaje, empaque o desarrollo tecnológico en el territorio, contribuyendo así a la generación de empleo de calidad.

3.4.5. Aplicabilidad y valor referencial para la provincia de Los Santos

El modelo normativo establecido por la Ley 135 de 2013 tiene una alta pertinencia para el diseño de una ZEIS en la provincia de Los Santos, particularmente en el desarrollo del puerto de Mensabé como nodo logístico e industrial costero. Así como Aguadulce fue seleccionada por su ubicación estratégica cerca del centro del país y su acceso al litoral pacífico, Mensabé podría jugar un rol similar en el contexto regional del sur de Azuero.

3.4.6. Una posible réplica del modelo de Aguadulce en Los Santos

permitiría:

- Impulsar clústeres logísticos e industriales en torno al puerto de Mensabé.
- Aprovechar la producción agroindustrial regional (caña, leche, sal, mariscos, frutas) para generar valor agregado local.
- Descentralizar las operaciones logísticas del eje canalero y reducir la concentración de actividad en Panamá y Colón.
- Fortalecer la conectividad entre el puerto y el aeropuerto de La Candelaria mediante corredores productivos sostenibles.

El enfoque territorial de la Ley 135 favorece la creación de clústeres logísticos fuera del área canalera, lo cual refuerza la posibilidad de integrar zonas rurales costeras en la cadena de comercio exterior, siempre y cuando se acompañen de planificación territorial, infraestructura adecuada y gobernanza local fortalecida.

En definitiva, este modelo reafirma la necesidad de contar con legislaciones locales específicas, que puedan adaptarse a las realidades socioeconómicas del territorio en cuestión, permitiendo una gestión más eficiente de los recursos, una mayor participación de las comunidades y una planificación de largo plazo.

3.4.7. Ley 32 de 2011: Régimen Jurídico de las Zonas Francas en Panamá

La Ley 32 de 5 de abril de 2011 establece el marco legal que regula la creación, organización y funcionamiento de las zonas francas en la República de Panamá, con el objetivo de incentivar la inversión extranjera directa (IED), promover el desarrollo industrial, logístico y de servicios, y fortalecer la inserción del país en las cadenas globales de valor. Esta legislación unificó y modernizó las normas existentes, adaptándolas a las exigencias del comercio internacional y a los compromisos adquiridos por Panamá en organismos multilaterales como la OMC.

3.4.8. Definición y naturaleza jurídica de las zonas francas

De acuerdo con la ley, las zonas francas son áreas geográficas delimitadas del territorio nacional sujetas a un régimen fiscal, aduanero, migratorio y laboral especial, donde se permite la instalación de empresas orientadas a la producción de bienes, servicios, investigación y tecnología con fines de exportación.

Estas zonas pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, y están sujetas a la supervisión de la Dirección Nacional de Zonas Francas del Ministerio de Comercio

e Industrias (MICI), que actúa como ente rector. Su regulación establece procedimientos para la autorización, operación, fiscalización y cancelación de licencias a operadores y usuarios.

3.5. Disposiciones principales del régimen especial

La ley contempla un conjunto de medidas que buscan crear condiciones favorables para el establecimiento y operación de empresas productivas y de servicios en un entorno competitivo y seguro. Entre las disposiciones más relevantes se encuentran:

- Régimen fiscal y aduanero especial: Las empresas instaladas en zonas francas están exentas del impuesto sobre la renta por exportaciones, del ITBMS, del impuesto de importación sobre materias primas, maquinaria y equipos, así como de otros tributos nacionales y municipales. También se beneficia la reexportación sin pago de aranceles, bajo un régimen aduanero ágil y flexible.
- Facilitación migratoria: La ley otorga beneficios en materia de residencia y permisos de trabajo a los inversionistas y trabajadores extranjeros vinculados a empresas dentro de las zonas francas, reduciendo los tiempos y requisitos del proceso migratorio tradicional.
- Operaciones permitidas: Se autoriza una amplia gama de actividades, incluyendo manufactura, ensamblaje, investigación científica, servicios

logísticos, atención médica internacional, tecnologías de la información, educación técnica y universitaria, entre otras.

- Fomento a la generación de empleo y transferencia de tecnología: Uno de los objetivos estratégicos de la ley es impulsar la creación de empleo local, tanto directo como indirecto, y estimular la adopción de nuevas tecnologías a través de la inversión extranjera y la colaboración con instituciones académicas o centros de innovación.

3.5.1. Aplicabilidad y limitaciones frente a una ZEIS en Los Santos

La Ley 32 de 2011 constituye una base jurídica útil para estructurar una zona económica integral y sostenible, particularmente en aspectos relacionados con incentivos fiscales, comercio exterior y atracción de inversión extranjera. En este sentido, varios elementos de esta legislación podrían ser incorporados en el diseño de una ZEIS en la provincia de Los Santos:

- El régimen aduanero y tributario especial serviría para atraer empresas interesadas en transformar y exportar productos agrícolas y pesqueros de la región, aprovechando las instalaciones del puerto de Mensabé como plataforma de salida hacia mercados internacionales.
- La posibilidad de establecer zonas educativas y tecnológicas dentro de una ZEIS, como lo contempla la ley para zonas francas, es también pertinente si

se desea fomentar la formación técnica local en áreas como logística, manufactura o agroindustria.

- Los procedimientos de autorización simplificados, así como los beneficios migratorios, son herramientas clave para facilitar el establecimiento de nuevas empresas y personal técnico extranjero, especialmente en las etapas iniciales de implementación del proyecto.

Sin embargo, es importante reconocer las limitaciones estructurales de esta ley cuando se trata de generar un desarrollo integral y sostenible del territorio. Como señala la OCDE (2021). La legislación de zonas francas es una base útil, pero limitada, para el desarrollo sostenible territorial, ya que tiende a enfocarse en los beneficios para el inversionista más que en la equidad territorial o la sostenibilidad ambiental.

A diferencia de una zona franca tradicional, una ZEIS debe incorporar objetivos amplios de desarrollo humano, tales como inclusión social, gestión ambiental responsable, equidad de género, fortalecimiento institucional local y articulación con planes de ordenamiento territorial. Por ello, si bien la Ley 32 de 2011 ofrece una base operativa en lo fiscal y logístico, una ZEIS requiere una normativa más completa que contemple variables de planificación sostenible, participación comunitaria, y mecanismos de evaluación de impacto social y ecológico.

3.5.2. Ley 41 de 1998: Ley General del Ambiente de la República de Panamá

La Ley 41 de 1 de julio de 1998 establece la política ambiental nacional de Panamá y constituye el marco legal fundamental en materia de protección del ambiente, gestión de recursos naturales y desarrollo sostenible. Esta ley fue promulgada en un contexto internacional marcado por la Cumbre de la Tierra (Río 1992) y la incorporación progresiva de los principios del derecho ambiental moderno en América Latina. Desde su entrada en vigor, se ha convertido en una norma transversal, que afecta la planificación, ejecución y fiscalización de proyectos públicos y privados en el territorio nacional.

3.5.3. Principios rectores del derecho ambiental panameño

La Ley General del Ambiente consagra un conjunto de principios fundamentales que orientan la relación entre el desarrollo económico y la sostenibilidad ecológica. Entre los más destacados se encuentran:

- El principio de desarrollo sostenible: La ley reconoce que el crecimiento económico debe garantizar la conservación del ambiente para las generaciones presentes y futuras, promoviendo un equilibrio entre productividad, equidad social y preservación ecológica.
- El principio precautorio: Establece que, ante la sospecha de daño ambiental grave o irreversible, la ausencia de certeza científica no debe ser razón para postergar la adopción de medidas preventivas.

- La participación ciudadana: Se consagra el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones sobre temas ambientales que puedan afectarlos, ya sea mediante consultas públicas, acceso a información o mecanismos de fiscalización.

Estos principios no solo son obligatorios para las autoridades del Estado, sino también para todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades con impacto ambiental directo o indirecto.

3.5.4. Instrumentos regulatorios establecidos por la ley

La Ley 41 de 1998 crea e institucionaliza varios mecanismos legales para la protección y gestión del ambiente, entre los cuales destacan:

- Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA): Este sistema establece los procedimientos para que todos los proyectos de desarrollo sean públicos o privados pasen por una evaluación previa de su posible impacto ambiental. Los estudios de impacto ambiental (EIA) pueden clasificarse en categorías I, II o III, dependiendo del nivel de riesgo, y deben ser aprobados por el Ministerio de Ambiente (antes ANAM).
- Ordenamiento ecológico del territorio: La ley establece que el uso del suelo debe regirse por criterios ecológicos, priorizando la conservación de

ecosistemas frágiles, zonas costeras, humedales, cuencas hidrográficas, entre otros.

- **Gestión de recursos naturales:** Regula la explotación, uso y conservación de bienes como el agua, suelo, bosques, biodiversidad y aire. También impone obligaciones específicas en temas como residuos peligrosos, calidad ambiental, y protección de áreas protegidas.
- **Régimen de responsabilidad ambiental:** Toda persona que cause daño ambiental está obligada a reparar y/o compensar los efectos producidos, incluyendo sanciones administrativas, civiles y penales, lo que fortalece el principio de "quien contamina, paga."

3.5.5. Relevancia normativa para una ZEIS en Los Santos

El diseño e implementación de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) debe estar firmemente anclado en los principios y disposiciones de la Ley 41 de 1998, no solo como una obligación legal, sino como una garantía de legitimidad y viabilidad a largo plazo. En efecto, el componente sostenible de una ZEIS no puede limitarse a una etiqueta conceptual, sino que debe traducirse en prácticas institucionalizadas de respeto ambiental, planificación territorial responsable y participación comunitaria.

En este sentido:

- Todo proyecto dentro de la ZEIS, incluyendo el puerto de Mensabé, el aeropuerto de La Candelaria, parques industriales o instalaciones logísticas, debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), garantizando que sus impactos sean medidos, mitigados y monitoreados desde la fase de diseño.
- El ordenamiento ecológico del territorio debe ser un pilar del plan maestro de la ZEIS, evitando la ubicación de actividades productivas en zonas ecológicamente sensibles o de alto valor para la biodiversidad o los servicios ecosistémicos.
- Se deben establecer incentivos para prácticas verdes, tales como la eficiencia energética, la economía circular, la certificación ambiental de empresas, el tratamiento de aguas residuales y la gestión de residuos sólidos.
- La participación ciudadana y consulta previa deben ser parte del modelo de gobernanza de la ZEIS, permitiendo que la población local tenga voz en los procesos de planificación y evaluación de proyectos que afecten su territorio.

Como bien señala el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) junto con la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) en un estudio conjunto: “La Ley General del Ambiente debe estar en el corazón del diseño normativo de una ZEIS moderna”

(MEF & ANAM, 2018, p. 33).³⁴ Esta afirmación subraya la importancia de integrar la normativa ambiental no como un obstáculo burocrático, sino como un criterio rector de la inversión productiva, del uso del suelo, y de la visión estratégica del desarrollo regional.

3.5.6. Código de Comercio de Panamá: Marco jurídico para la actividad empresarial dentro de una ZEIS

El Código de Comercio panameño, vigente desde 1916 con reformas posteriores, constituye el eje normativo que regula la actividad mercantil en Panamá. Este cuerpo legal no solo establece las reglas generales para el comercio y los actos de comercio, sino que proporciona el andamiaje jurídico necesario para la constitución, operación y disolución de sociedades mercantiles, así como para la celebración de contratos comerciales, la navegación marítima y las actividades logísticas.

3.5.7. Contenido y alcance del Código de Comercio

Entre los aspectos más relevantes del Código de Comercio aplicables a una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS), destacan:

³⁴ MEF & ANAM. (2018). Desarrollo sostenible y normativa ambiental en zonas económicas especiales: Guía para la planificación territorial en Panamá. Dirección de Inversiones Públicas y Autoridad Nacional del Ambiente, Documento Técnico No. 4.

- Régimen societario: regula la creación, transformación y extinción de sociedades anónimas (S.A.), sociedades de responsabilidad limitada (S.R.L.) y otras formas jurídicas empresariales. Estas estructuras son fundamentales para atraer inversión nacional y extranjera en una ZEIS, ya que permiten organizar jurídicamente a los actores económicos.
- Contratos mercantiles: el código establece reglas para contratos clave en la operatividad de una zona económica, como compraventa mercantil, leasing, transporte, depósito, comisión, seguros, y contratos bancarios. La certeza jurídica en estos contratos es esencial para dinamizar la actividad económica dentro de la ZEIS.
- Normativa portuaria y marítima: regula aspectos de la navegación comercial, incluyendo fletes, conocimiento de embarque, seguros marítimos y responsabilidad del transportista. Esto es particularmente relevante para la ZEIS propuesta en Los Santos, considerando el papel estratégico del puerto de Mensabé como activo logístico.

3.5.8. Seguridad jurídica y atracción de inversión

Uno de los principios fundamentales para el funcionamiento de una ZEIS es la seguridad jurídica, entendida como la garantía de que los actores económicos pueden realizar sus actividades conforme a un marco legal claro, estable y predecible. En este sentido, el Código de Comercio ofrece la base normativa para:

- Registrar y operar empresas bajo formas societarias reconocidas.
- Celebrar contratos con plena validez jurídica.
- Acceder a mecanismos de resolución de conflictos mercantiles.

Tal como señala Herrera (2021), “la seguridad jurídica del régimen comercial panameño es un factor decisivo para la atracción de capitales extranjeros y para la formalización de nuevas empresas en sectores estratégicos” (p. 88).³⁵ Coincido con esta afirmación, ya que la seguridad jurídica constituye el pilar sobre el cual se construye la confianza de los inversionistas. En mi criterio, una ZEIS que no garantice estabilidad normativa y protección legal frente a cambios políticos o administrativos carecería de atractivo real. La previsibilidad jurídica no solo atrae capital extranjero, sino que también protege la inversión local, promoviendo un ambiente de competencia leal y de crecimiento sostenido.

La ZEIS no puede operar al margen del derecho comercial vigente, por el contrario, debe integrarse con el mismo, garantizando que sus regímenes especiales (fiscales, laborales o ambientales) estén alineados con el marco mercantil panameño.

³⁵ Herrera, J. (2021). Entorno jurídico y atracción de inversiones en Panamá: elementos de análisis comercial. *Revista Panameña de Derecho Económico*, 9(2), 75–92.

3.5.9. Importancia para la ZEIS en Los Santos

La implementación de una ZEIS en la provincia de Los Santos requerirá:

- La constitución de entidades privadas y mixtas que operen en sectores como agroindustria, logística, comercio exterior y turismo.
- La firma de contratos de inversión, arrendamiento, asociación y servicios, bajo parámetros jurídicos sólidos.
- El desarrollo de actividades portuarias, vinculadas al comercio marítimo internacional desde el puerto de Mensabé.

Todo esto demanda un entorno legal confiable, que facilite las operaciones comerciales en un entorno especial, pero dentro del marco general del derecho privado panameño.

3.6. Pilar del entorno legal empresarial de una ZEIS

El Código de Comercio constituye el pilar jurídico sobre el cual se erige la estructura empresarial y contractual de cualquier zona económica, incluyendo una ZEIS en Los Santos. Asegura la coexistencia ordenada de múltiples actores económicos, nacionales e internacionales, al establecer reglas claras y coherentes para el funcionamiento del mercado.

Por lo tanto, cualquier propuesta normativa o reglamentaria que cree o desarrolle una ZEIS debe respetar y articularse con el Código de Comercio, a fin de garantizar la legalidad, la confianza del inversionista y la estabilidad jurídica del sistema.

3.6.1. Tratados de Libre Comercio ratificados por Panamá: Integración de la ZEIS al comercio internacional

Panamá ha suscrito y ratificado múltiples Tratados de Libre Comercio (TLC) con actores económicos estratégicos, como los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Corea del Sur, México, Chile, Perú, y países de Centroamérica, entre otros. Estos tratados son parte esencial del régimen jurídico que regula el comercio internacional panameño, ya que establecen condiciones preferenciales para el acceso a mercados, normas de origen, disciplinas en materia de servicios, propiedad intelectual, inversiones, compras públicas y solución de controversias.

3.6.2. Contenido y alcances de los TLC de Panamá

Los TLC ratificados por Panamá conforman una red de acuerdos que ofrecen beneficios concretos a los agentes económicos que operen desde el país, incluyendo:

- Acceso preferencial a mercados internacionales, a través de reducciones arancelarias o eliminación de barreras no arancelarias.

- Estabilidad normativa y seguridad jurídica para los inversionistas extranjeros, gracias a cláusulas de trato nacional, nación más favorecida y protección contra expropiaciones sin compensación.
- Armonización de estándares técnicos y sanitarios, lo que facilita la exportación de productos agroindustriales y manufacturados.
- Inclusión de mecanismos para la resolución de disputas entre Estados o entre inversionistas y Estados, lo cual brinda certeza a largo plazo.

3.6.3. Implicaciones para una ZEIS en Los Santos

Una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) en la provincia de Los Santos, especialmente si involucra actividades agroindustriales, logísticas o tecnológicas, puede beneficiarse significativamente del acceso preferencial a mercados que otorgan los TLC.

Por ejemplo:

- Empresas que operen desde la ZEIS y cumplan con las reglas de origen definidas en los tratados podrán exportar productos hacia Estados Unidos, Europa o Corea del Sur con aranceles reducidos o nulos.
- Las inversiones extranjeras realizadas dentro de la ZEIS gozarían de las garantías previstas en los tratados, incluyendo trato justo y equitativo, lo que fortalece la confianza del inversor.

- La producción agroindustrial sostenible promovida desde la ZEIS podrá insertarse en cadenas globales de valor, cumpliendo con exigencias internacionales en materia de trazabilidad, inocuidad y sostenibilidad.

En ese sentido, resulta indispensable que el diseño jurídico de la ZEIS sea coherente con los compromisos internacionales adquiridos por Panamá, evitando contradicciones normativas o el establecimiento de incentivos que pudieran ser considerados subvenciones prohibidas por los tratados multilaterales y bilaterales.

Como lo advierte la Organización Mundial del Comercio (OMC), “las zonas económicas deben ser diseñadas dentro del marco legal de los tratados de libre comercio y las reglas multilaterales, a fin de evitar conflictos jurídicos o disputas internacionales” (OMC, 2022, p. 61).³⁶ El análisis de las implicaciones internacionales de una ZEIS en Los Santos revela que su éxito no dependerá únicamente del marco jurídico nacional, sino de su armonización con las obligaciones derivadas del Derecho Internacional Económico. Desde mi punto de vista, este es un aspecto esencial que muchas zonas económicas en América Latina han descuidado, generando conflictos normativos y sanciones comerciales.

³⁶ Organización Mundial del Comercio (OMC). (2022). Revisión de las políticas comerciales: Panamá. Informe del Secretariado, Ginebra.

3.6.4. Sinergias estratégicas

La ZEIS puede incluso convertirse en un instrumento para aprovechar más eficientemente los TLC, en la medida en que ofrezca:

- Infraestructura adecuada para el procesamiento y exportación de bienes.
- Mecanismos ágiles de facilitación comercial, que reduzcan tiempos y costos logísticos.
- Ambientes normativos estables y transparentes, alineados con estándares internacionales.

De esta forma, se fortalece la inserción del país en los flujos globales de comercio e inversión, con beneficios directos para las comunidades locales de la región de Azuero.

3.6.5. Contribución internacional del marco legal de la ZEIS

Los tratados de libre comercio forman parte integral del marco jurídico internacional que debe considerarse en la creación de zonas económicas integrales y sostenibles en Panamá. No solo habilitan ventajas competitivas en el comercio internacional, sino que también imponen obligaciones legales que deben ser observadas estrictamente en el diseño institucional y normativo de la ZEIS, a fin de garantizar su legalidad, sostenibilidad y efectividad económica.

3.6.6. Fundamento constitucional para la creación de una ZEIS: Artículos 282 y 283 de la Constitución Política de Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá es la norma suprema del ordenamiento jurídico nacional. Dentro de su Título X: La Economía Nacional, se establece el marco constitucional que guía la organización, dirección e intervención del Estado en materia económica. Este título consagra principios que legitiman la creación de zonas económicas especiales y la adopción de políticas públicas orientadas al desarrollo regional y sostenible.

El artículo 282 dispone que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero el Estado conserva la facultad de orientar, dirigir, reglamentar, reemplazar o crear actividades económicas, en función de las necesidades sociales y conforme a las normas del Título X constitucional. Asimismo, faculta al Estado a planificar el desarrollo económico y social, a través de organismos especializados creados por ley.

Esta disposición otorga al Estado una amplia competencia para intervenir en la economía cuando lo exijan el interés general, la equidad regional o la necesidad de corregir desigualdades estructurales. En ese sentido, la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) en la provincia de Los Santos se ajusta plenamente a los mandatos del artículo 282, ya que busca promover un desarrollo

equilibrado y sostenible en una región históricamente rezagada, mediante mecanismos normativos, institucionales y territoriales.

Como señalan Paz y González (2019), “la Constitución panameña legitima la intervención estatal no solo para corregir fallas del mercado, sino también para inducir modelos de desarrollo que respondan al interés colectivo” (p. 88).³⁷ Por su parte, el artículo 283 amplía las facultades del Estado al establecer que este podrá:

- Crear comisiones técnicas o de especialistas que estudien las condiciones y posibilidades económicas del país.
- Promover la creación de empresas particulares que operen conforme a las recomendaciones técnicas formuladas.
- Establecer empresas estatales o mixtas, en las que el Estado participe con capital privado, con el fin de atender necesidades sociales y garantizar la seguridad e interés público.

Estas disposiciones son fundamentales para la estructuración jurídica de una ZEIS, ya que habilitan al Estado a desplegar un modelo de desarrollo económico planificado, basado en estudios técnicos, participación público-privada y orientación hacia sectores estratégicos. En el contexto de Los Santos, esta base constitucional permite fundar legalmente un esquema de cooperación entre el sector privado, el

³⁷ Paz, J., & González, M. (2019). Estado y economía en Panamá: fundamentos constitucionales para la intervención pública. *Revista Panameña de Derecho Público*, 23(2), 81–98.

gobierno local y el gobierno central, que impulse la agroindustria, el comercio exterior y el desarrollo logístico desde el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

Es importante, el marco previsto por los artículos 282 y 283 no contradice la economía de mercado, sino que la complementa con mecanismos de intervención y planificación orientados al bienestar colectivo.

Como lo expone el Tribunal Electoral de Panamá (2005), “la planificación estatal de la economía, lejos de vulnerar el principio de libertad económica, lo regula y ordena en función del bien común”.³⁸ El contenido de los artículos 282 y 283 de la Constitución Política de Panamá representa uno de los pilares normativos más importantes para el diseño de políticas de desarrollo territorial, pues otorga al Estado la responsabilidad de planificar, coordinar y orientar la actividad económica nacional bajo principios de justicia social, sostenibilidad y equidad. En este sentido, la Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) proyectada para la provincia de Los Santos encuentra en estas disposiciones un sólido fundamento jurídico, ya que su implementación implica una acción estatal planificada en coordinación con el sector privado y los gobiernos locales.

³⁸ Tribunal Electoral de Panamá. (2005). *Comentario a la Constitución Política de Panamá*. Dirección de Publicaciones del Tribunal Electoral.

Los artículos 282 y 283 de la Constitución Política de Panamá brindan fundamento normativo suficiente para justificar la creación de una ZEIS, al reconocer la facultad del Estado para intervenir en la economía mediante la planificación, promoción empresarial, asociaciones público-privadas y creación de zonas especiales. Así pues, damos por concluido el presente capítulo que contiene el derecho aplicable no solo en el plano nacional, sino también internacionalmente.

CAPITULO IV

MARCO

METODOLOGÍCO

4.1. Metodología

La presente investigación es de tipo cualitativo, enmarcada dentro de las ciencias sociales y jurídicas. Estas disciplinas se enfocan en el estudio del ser humano en sociedad y en la interpretación de fenómenos complejos que no pueden ser abordados únicamente mediante leyes universales o métodos cuantitativos. A diferencia de las ciencias naturales, el Derecho y las ciencias sociales utilizan enfoques comprensivos y hermenéuticos para analizar las estructuras económicas, políticas, institucionales y culturales que configuran la realidad social. En este sentido, la investigación se orienta a comprender e interpretar el marco jurídico, económico y territorial que incide en el desarrollo regional de la provincia de Los Santos, particularmente en relación con la creación de una zona económica integral y sostenible en torno a dos infraestructuras estratégicas: el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

La investigación cualitativa en el ámbito jurídico permite analizar con profundidad fenómenos legales y sociales complejos a través del estudio de documentos normativos, doctrina, jurisprudencia, entrevistas y observaciones contextuales. Este enfoque resulta idóneo para examinar la interacción entre el Derecho económico, el desarrollo territorial y las políticas públicas, así como los efectos de la ausencia de un marco normativo específico sobre el potencial logístico y comercial de la región.

Asimismo, esta investigación adopta un diseño descriptivo, ya que busca caracterizar y analizar la situación jurídica y económica actual de la provincia de Los Santos, identificando vacíos legales, oportunidades de desarrollo y desafíos institucionales que influyen en la viabilidad de establecer una Zona Económica Integral y Sostenible. Este enfoque permite elaborar un diagnóstico detallado sobre el estado de la infraestructura logística (puerto y aeropuerto), el marco legal vigente en materia de zonas económicas, comercio internacional y sostenibilidad, y las condiciones territoriales que inciden en la implementación de un régimen especial para la región.

Para la recolección de información, se emplearon diversas fuentes documentales y normativas, entre ellas:

- Legislación nacional aplicable (Ley 32 de 2011 sobre zonas francas, Ley 41 de 1998 General del Ambiente, normas aduaneras, fiscales y de inversión extranjera directa).
- Tratados internacionales ratificados por Panamá que inciden en comercio y desarrollo sostenible (OMC, UNCTAD, ODS).
- Doctrina jurídica especializada en Derecho económico y desarrollo territorial.
- Informes institucionales de entidades nacionales como el MICI, AMP, AAC, MEF y organismos internacionales como CEPAL, ONUDI y BID.

- Estudios académicos previos realizados por universidades nacionales y centros de investigación sobre el potencial logístico y agroindustrial de la región de Azuero.
- Páginas web oficiales, bases de datos jurídicas, estadísticas macroeconómicas y planes de ordenamiento territorial (POT) del MIVIOT.

La estrategia metodológica contempla la revisión sistemática y el análisis interpretativo de estas fuentes con el propósito de identificar las bases legales existentes, las brechas normativas y las posibles reformas requeridas para establecer un régimen jurídico especial que sustente la creación de una zona económica integral y sostenible en Los Santos. De manera complementaria, se consideran antecedentes internacionales (China, Colombia, Honduras) para extraer lecciones comparadas que puedan ser adaptadas al contexto panameño.

4.2. Definición de Variables

Son elementos fundamentales que permiten medir, analizar y comprender la relación entre distintos aspectos de un tema de investigación. Son propiedades o características que pueden tomar diferentes valores o estados y se clasifican en función de su rol en el estudio y su naturaleza.

4.1.1. Variable dependiente

Es aquella que refleja los efectos o resultados generados por la influencia de otras variables. En el contexto investigativo, representa el fenómeno que se busca explicar, medir o comprender, en función de los factores que lo afectan. Su comportamiento depende directamente de los cambios que se producen en las variables independientes.

En esta investigación, la variable dependiente es el desarrollo económico regional sostenible en la provincia de Los Santos, específicamente a través del establecimiento de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS) en torno al puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

4.1.1.1. Definición Conceptual

La variable dependiente representa el efecto, resultado o fenómeno jurídico, económico y social que se busca estudiar en función de la influencia de otras variables (en este caso, principalmente las variables normativas, institucionales y logísticas). Conceptualmente, es el elemento que cambia como consecuencia de la implementación o ausencia de un marco jurídico especializado, políticas públicas efectivas y estrategias de desarrollo territorial.

En el contexto de esta investigación, la variable dependiente —el desarrollo económico regional sostenible en la provincia de Los Santos mediante la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS)— se entiende como el resultado medible y observable de aplicar instrumentos legales, fiscales, ambientales y de planificación que permitan transformar la estructura económica de la región.

Este desarrollo económico sostenible implica la dinamización del comercio internacional, la atracción de inversiones, la generación de empleo formal, la modernización logística y la integración territorial, todo ello bajo principios de sostenibilidad social, económica y ambiental. En términos conceptuales, constituye el impacto final esperado de un marco jurídico adecuado y de políticas estratégicas orientadas a fortalecer el potencial del puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria como ejes de desarrollo regional.

4.1.1.2. Definición Operacional

La definición operacional de la variable dependiente especifica cómo será medida o evaluada dentro de la investigación, estableciendo criterios claros, indicadores y métodos que permitan observar y analizar de forma concreta el fenómeno estudiado. Esta definición busca garantizar la replicabilidad del estudio, así como la objetividad y comparabilidad de los resultados.

En esta investigación, la variable dependiente —el desarrollo económico regional sostenible en la provincia de Los Santos mediante la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS)— se operativiza a través de un conjunto de indicadores jurídicos, económicos, logísticos y sociales que permiten evaluar su manifestación real y potencial en la región.

4.1.1.3. Variable Independiente

Es aquella que el investigador manipula o controla para observar cómo afecta o influye en otra variable, conocida como la variable dependiente. Esta variable es, en esencia, la causa o el factor que se desea estudiar para analizar su impacto en un fenómeno determinado.

4.1.1.4. Definición Conceptual

Es la causa o factor que se estudia en una investigación para observar su efecto sobre otra variable, conocida como la variable dependiente.

Conceptualmente, representa el elemento que el investigador manipula o cambia para explorar su relación con el resultado o fenómeno de interés. En nuestro estudio, la variable independiente, son los avances tecnológicos y el compromiso estatal para mejorar los servicios de salud. Esta variable representa las medidas y

recursos que el gobierno y otras entidades invierten en la infraestructura y tecnología del sector salud, lo cual influye en la calidad y accesibilidad de los servicios de salud en la provincia.

4.1.1.5. Definición Operacional

Especifica cómo se medirá o manipulará en el contexto del estudio. Describe los procedimientos, unidades o criterios específicos que permitirán registrar el factor de estudio de manera concreta y replicable.

En esta investigación, la variable independiente operacional, sería la implementación de avances tecnológicos y el compromiso estatal en la mejora de los servicios de salud en la provincia de Los Santos. Esta variable se mide a través de indicadores específicos como la inversión en infraestructura sanitaria, la disponibilidad de equipos tecnológicos avanzados en los centros de salud, y las políticas públicas orientadas a la expansión y modernización del sistema de salud. Estas medidas permiten observar de manera concreta cómo las acciones del Estado y la adopción de tecnología afectan el acceso y la calidad de los servicios de salud en la región.

4.2. Población y Muestra

En este apartado nos dedicamos a desarrollar lo atinente a la porción poblacional que hemos elegido para que participen de la aplicación de las respectivas encuestas, así como también quienes serán sujetos de la entrevista relacionada con el tema objeto de investigación. Se desarrollarán las muestras analizando los resultados en los pertinentes gráficos que se adjuntarán en cada sección.

4.2.1. Población

La población se refiere al conjunto total de individuos, grupos o entidades sobre los cuales se pretende obtener información y a quienes se busca generalizar los resultados de la investigación. En este estudio, la población está conformada por los habitantes de la provincia de Los Santos, particularmente de los distritos de Las Tablas, Guararé y Pocrí, donde se ubican los activos estratégicos analizados: el puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria.

Esta población incluye a productores agropecuarios, pescadores, comerciantes, empresarios, funcionarios públicos, estudiantes y ciudadanos en general, quienes podrían verse directa o indirectamente beneficiados —o afectados— por la implementación de una Zona Económica Integral y Sostenible. Se contemplan distintos grupos etarios, niveles socioeconómicos y ocupaciones, con el propósito

de captar percepciones diversas sobre el desarrollo regional, la infraestructura logística, la participación ciudadana y el marco jurídico propuesto.

4.1.1. Muestra

La muestra es un subconjunto representativo de la población total, seleccionado con el fin de obtener datos significativos sin la necesidad de estudiar a cada individuo de la población. Este enfoque permite optimizar recursos, reducir costos y facilitar el análisis de resultados, manteniendo un nivel adecuado de representatividad.

Para esta investigación, la muestra estuvo conformada por 100 personas de la provincia de Los Santos, distribuidas entre los distritos de Las Tablas, Guararé y Pocrí. La selección se realizó mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia, procurando equilibrar la participación de diferentes sectores económicos y sociales, como agricultura/pesca, comercio y servicios, sector público y jóvenes estudiantes.

Tomando en cuenta una población aproximada de 98,000 habitantes, el margen de error estadístico estimado para esta muestra de 100 personas es de ± 9.8 % con un nivel de confianza del 95 %. Este margen indica que los resultados obtenidos a

través de la encuesta pueden extrapolarse con un grado razonable de confianza a la población total de la provincia.

4.2. Descripción de Instrumentos

En esta sección se detallan los instrumentos utilizados para la recolección de datos. Para el desarrollo de esta investigación se cerradas y 2 abiertas, dirigida a la población de la provincia de Los Santos. El cuestionario tuvo como objetivo recopilar percepciones ciudadanas sobre el desarrollo económico regional, la modernización del puerto de Mensabé y el aeropuerto de La Candelaria, así como la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible.

Las dimensiones evaluadas incluyeron:

- Opinión sobre la exclusión histórica de la región en proyectos nacionales de desarrollo.
- Potencial logístico y económico del Puerto y el Aeropuerto.
- Beneficios y riesgos percibidos de la creación de la ZEIS.
- Confianza en el Estado y necesidad de un marco legal especial.
- Participación ciudadana y sostenibilidad ambiental.

La encuesta se aplicó de forma presencial durante los meses de junio y julio de 2025 en espacios públicos a saber: plazas, mercados, universidades y comercios, mediante entrevistas directas, con un tiempo promedio de respuesta de 12 minutos por participante.

Adicionalmente, para complementar la información cuantitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave vinculados al desarrollo regional y logístico, incluyendo representantes de sectores productivos, funcionarios locales y expertos en planificación territorial. Estas entrevistas se guiaron por un cuestionario abierto que abordó temas de gobernanza, viabilidad jurídica y expectativas sobre la creación de la ZEIS.

4.3. Tratamiento de la información

El tratamiento de la información se realizó siguiendo principios éticos, de confidencialidad y seguridad de los datos. Antes de aplicar la encuesta, se obtuvo el consentimiento informado de todos los participantes, explicándoles los objetivos de la investigación, la naturaleza voluntaria de su participación y el uso exclusivo de los datos con fines académicos. Los datos recolectados fueron almacenados en bases digitales protegidas con acceso restringido y se procesaron de manera agregada, sin divulgar información personal o individualizada que pudiera identificar a los participantes. Para el análisis, las respuestas cerradas fueron tabuladas y

expresadas en porcentajes para identificar tendencias generales de percepción. Las respuestas abiertas y entrevistas se sometieron a un análisis cualitativo interpretativo, identificando categorías y patrones recurrentes relacionados con el desarrollo económico regional, el marco jurídico y la sostenibilidad.

Una vez concluido el análisis, los datos fueron anonimizados para minimizar riesgos de exposición futura, en cumplimiento con principios éticos de investigación social y jurídica.

Contando con este paradigma, se hace necesario detallar los aspectos más relevantes que pueden aportar claridad a las hipótesis planteadas, así como analizar de manera adecuada la viabilidad y efectividad de establecer una Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos. Con el propósito de constatar sus posibles desafíos, beneficios y proyecciones para el desarrollo regional, procedemos a aplicar una encuesta dirigida a un aproximado de cien (100) personas entre estudiantes, empresarios, funcionarios públicos y residentes de la provincia de Los Santos.

El objetivo es verificar la percepción ciudadana respecto al impacto económico, social, comercial y logístico que podría generar la implementación de dicha Zona Económica Integral, especialmente en torno al puerto de Mensabé y el aeropuerto

de La Candelaria, como puntos estratégicos para el comercio internacional. Esta consulta constituye el punto de partida en el desarrollo de nuestra formulación hipotética.

En consecuencia, pasamos de inmediato a presentar la encuesta atinente al tema.

PREGUNTAS:

1. ¿Considera usted que la provincia de Los Santos ha sido históricamente excluida o no de proyectos nacionales de desarrollo económico?

- Sí
- No

2. ¿Cree que el puerto de Mensabé debe o no ser modernizado y utilizado para el comercio internacional?

- Sí
- No

3. ¿Piensa que el aeropuerto de La Candelaria puede o no convertirse en un polo de desarrollo económico y turístico?

- Sí
- No

4. ¿Una Zona Económica generaría o no nuevas oportunidades de empleo reduciendo la migración hacia la capital?

- Sí
- No

5. ¿Percibe o no que el Estado garantizaría el marco jurídico y la transparencia en la gestión de un proyecto de este tipo?

- Sí
- No

6. ¿Está o no de acuerdo en que se apruebe una ley especial para regular la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible en Los Santos?

- Sí
- No

7. ¿Considera que un proyecto de esta naturaleza debería o no estar condicionada a la implementación a estudios ambientales previos conforma a la ley?

- Sí
- No

- 8. ¿Qué nivel de importancia le atribuye usted a los siguientes factores para garantizar el éxito y la sostenibilidad de la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?**
- 9. En su opinión, ¿cuál debería ser la prioridad principal del Gobierno al implementar la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?**

- 10. En su opinión, ¿cuál debería ser la prioridad principal del Gobierno al implementar la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?**

4.4. Análisis y presentación de resultado

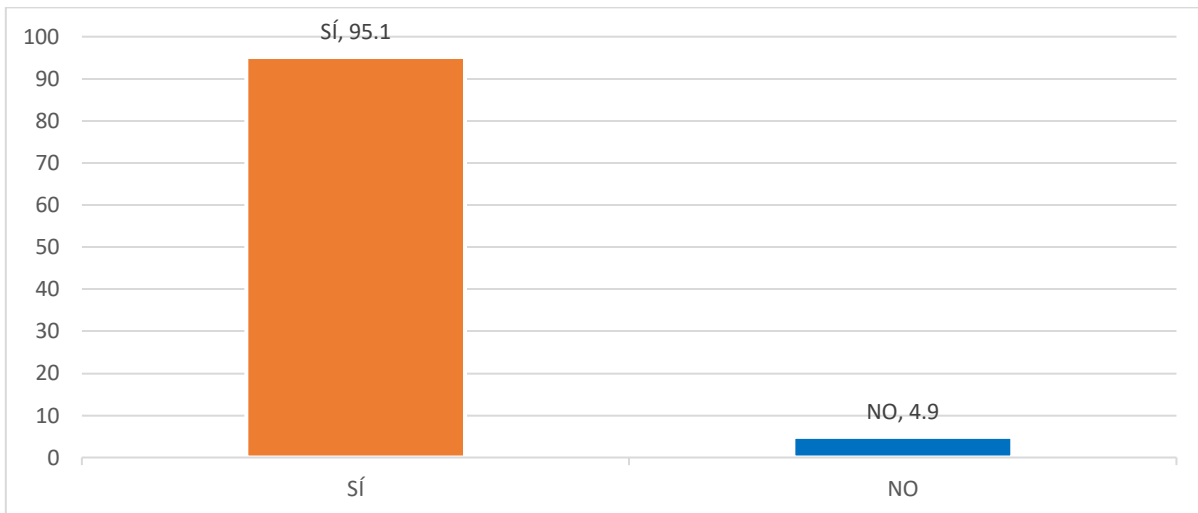
En este apartado se estarán presentando los resultados obtenidos de las encuestas realizadas, expuestos mediante cuadros y gráficos que permiten visualizar de manera precisa las percepciones y tendencias identificadas en torno a la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos.

1. ¿Considera usted o no que la provincia de Los Santos ha sido históricamente excluida de proyectos nacionales de desarrollo económico?

Cuadro No. 1

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
SI	78	95.1%
NO	4	4.9%

Gráfico No.1



Fuentes: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

En el marco de la investigación, se aplicó una encuesta a residentes de la Provincia de Los Santos Con el propósito de conocer su percepción respecto a la exclusión histórica de la región en los planes de desarrollo nacional. Un total de 78 personas respondieron afirmativamente, mientras que 4 personas respondieron negativamente. Estos resultados evidencian una percepción mayoritariamente

compartida por la población respecto a la falta de integración de la provincia en iniciativa de desarrollo económico al nivel nacional.

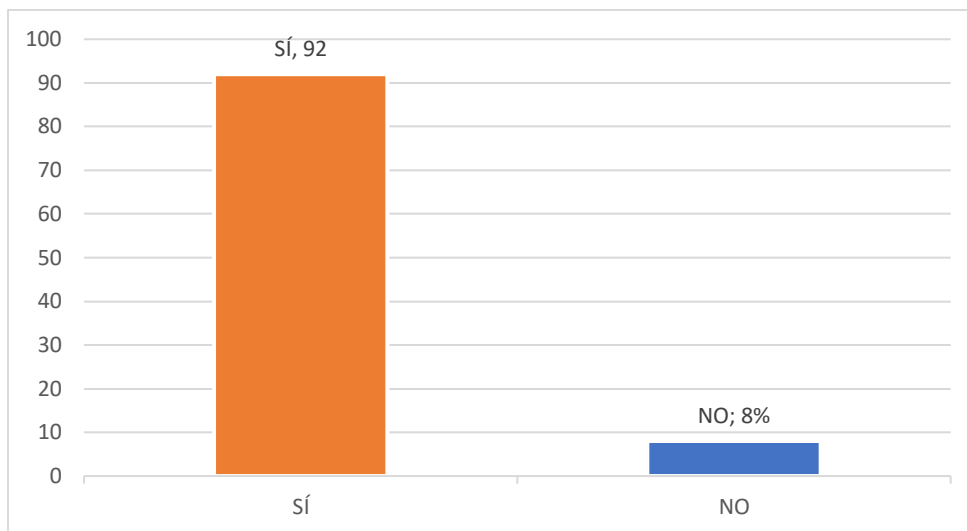
Esta opinión generalizada constituye un insumo relevante para el análisis jurídico y socioeconómico de la propuesta de creación de una Zona económica integral y sostenible, ya que pone de manifiesto la necesidad de mecanismos normativos y de políticas públicas que promuevan una inclusión territorial efectiva y equitativa para Los Santos.

2. ¿Cree que el Puerto de Mensabé debe ser o no modernizado y utilizado para el comercio internacional?

Cuadro No.2

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
SI	92	92%
NO	8	8%

Gráfico No.2



Fuente: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

Estos resultados reflejan un alto nivel de consenso ciudadano respecto a la necesidad de modernizar el Puerto de Mensabé, evidenciando que la población reconoce su potencial estratégico como motor para el comercio internacional y el desarrollo económico regional. El elevado porcentaje de respuestas afirmativas 92 % indica que existe un amplio respaldo social para impulsar inversiones e infraestructura portuaria, lo cual es un elemento clave para la implementación de una Zona Económica Integral y Sostenible en la región.

Asimismo, el 8 % que se mostró en desacuerdo representa una minoría que podría estar influida por factores como la falta de información técnica, preocupaciones ambientales o desconfianza hacia la gestión pública, aspectos que deben ser

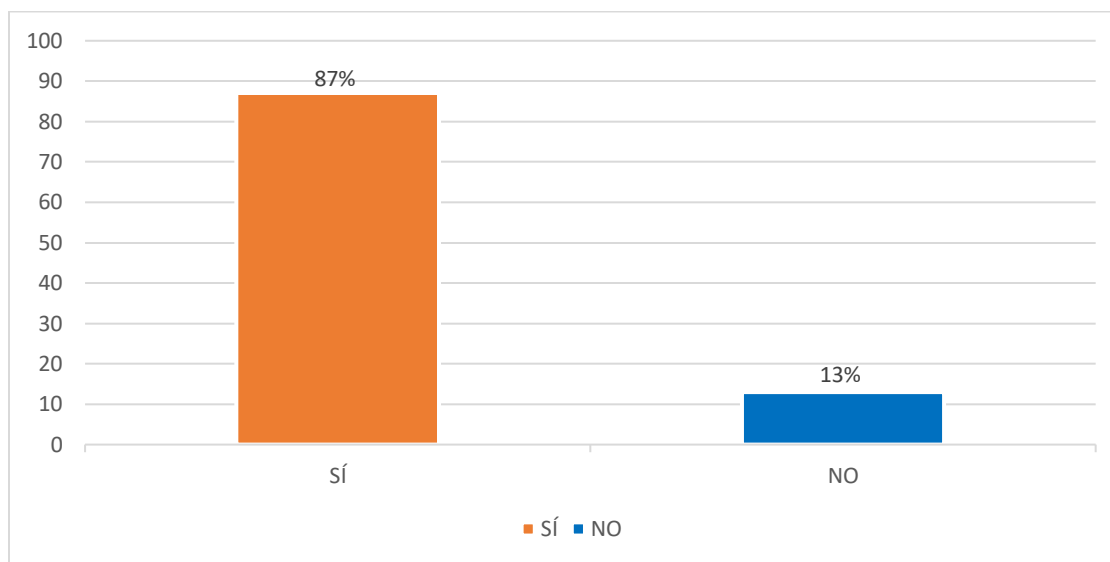
abordados mediante procesos participativos, transparencia y estudios previos adecuados.

3. ¿Piensa que el Aeropuerto de La Candelaria puede convertirse o no en un polo de desarrollo económico y turístico?

Cuadro No.3

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
SI	87	87%
NO	13	13%

Gráfico No.3



Fuentes: Encuesta aplicada a la población en general de la provincia de Los Santos.

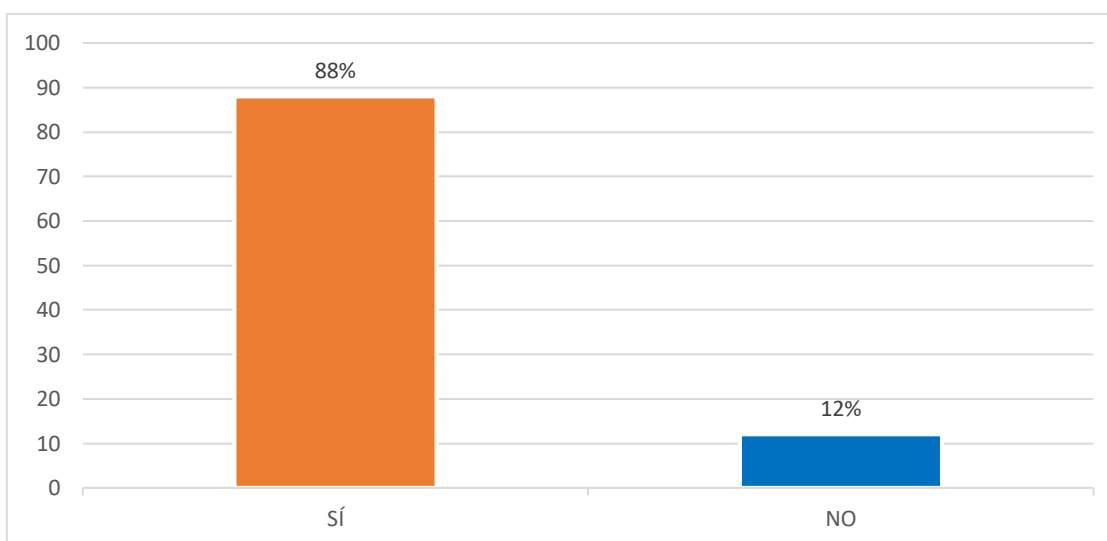
Estos resultados indican que la mayoría de las respuestas provienen de adultos en edades productivas, seguidos de un grupo importante de jóvenes adultos, lo que puede influir en la percepción de áreas de impacto económico, social e industrial y en la familiaridad con zonas económicas.

4. ¿ Una Zona Económica generaría o no nuevas oportunidades de empleo reduciendo la migración hacia la capital?

Cuadro No.4

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
SI	88	88%
NO	12	12%

Gráfico No.4



Fuente: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

Los resultados indican que la gran mayoría de la población encuestada (88 personas, equivalente al 88 %) considera que la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible generaría nuevas oportunidades de empleo y contribuiría a reducir la migración hacia la capital. Este hallazgo es especialmente relevante para la provincia de Los Santos, que históricamente ha experimentado procesos migratorios constantes hacia la ciudad capital en busca de mejores oportunidades laborales.

La percepción positiva mayoritaria evidencia que la población ve en este proyecto un instrumento clave para dinamizar la economía local, fortalecer el mercado laboral y crear condiciones para el arraigo poblacional. Esto se alinea con los objetivos de desarrollo regional sostenible, que buscan descentralizar el crecimiento económico y promover oportunidades equitativas en las provincias.

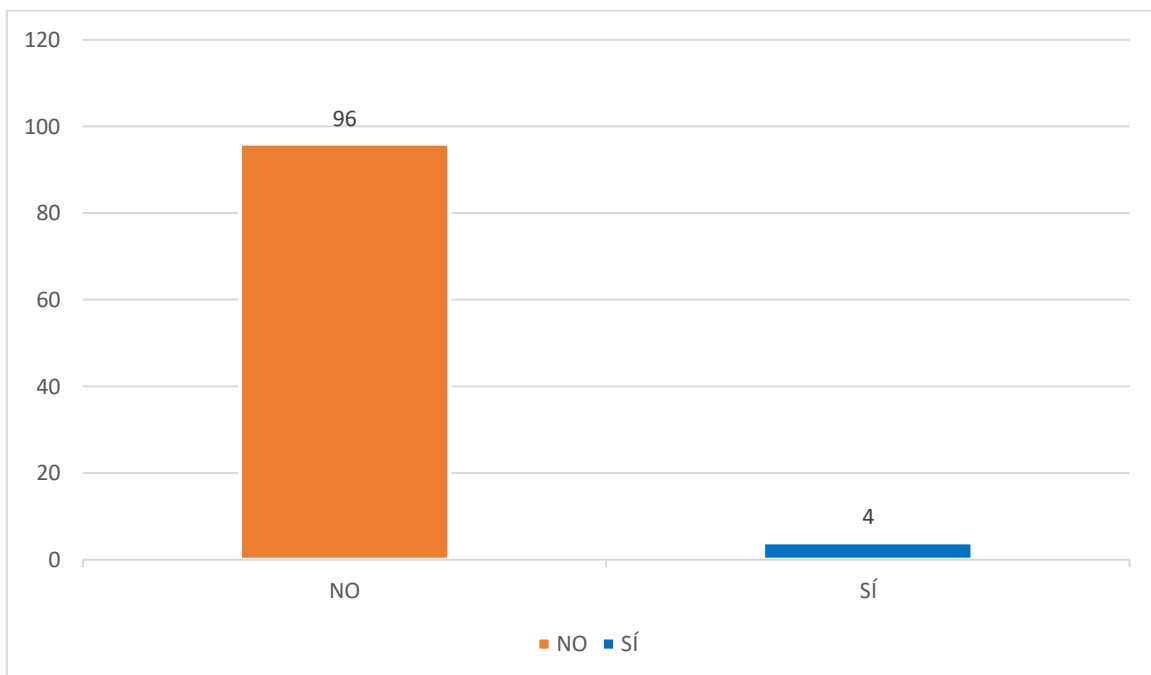
En contraste, un 12 % de los encuestados manifestó que no considera que la creación de la zona económica incidiría en la generación de empleo o en la reducción de la migración. Este grupo minoritario podría estar influido por experiencias previas de proyectos fallidos, desconfianza hacia la ejecución estatal o falta de información sobre el alcance real de la propuesta. Por ello, se hace necesario implementar estrategias de comunicación, capacitación y participación ciudadana que fortalezcan la confianza y garanticen que los beneficios del proyecto se distribuyan de manera efectiva en la población local.

5. ¿Percibe o no que el Estado garantizaría el marco jurídico y la transparencia en la gestión de un proyecto de este tipo?

Cuadro No.5

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
SI	4	4%
NO	96	96%

Gráfico No.5



Fuente: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

Los resultados muestran un elevado nivel de desconfianza ciudadana hacia la capacidad del Estado para garantizar la transparencia en la gestión de un proyecto de esta magnitud. De las 100 personas encuestadas, únicamente 4 (4 %) expresaron confianza, mientras que 96 (96 %) manifestaron desconfianza, evidenciando una percepción negativa generalizada.

Este hallazgo es de gran relevancia para la propuesta de creación de una Zona Económica Integral y Sostenible, ya que la legitimidad y viabilidad de este tipo de proyectos dependen en gran medida de la confianza pública en las instituciones. La marcada desconfianza podría estar asociada a antecedentes históricos de corrupción, falta de rendición de cuentas, burocracia excesiva o proyectos mal ejecutados en la región, factores que han debilitado la credibilidad del Estado ante la ciudadanía.

En este contexto, se hace indispensable que cualquier iniciativa de esta naturaleza incorpore mecanismos sólidos de fiscalización ciudadana, transparencia administrativa, auditorías independientes y participación comunitaria efectiva, con el objetivo de restaurar la confianza y asegurar una gestión eficiente y honesta. De no atenderse este aspecto, la percepción negativa podría obstaculizar la aceptación

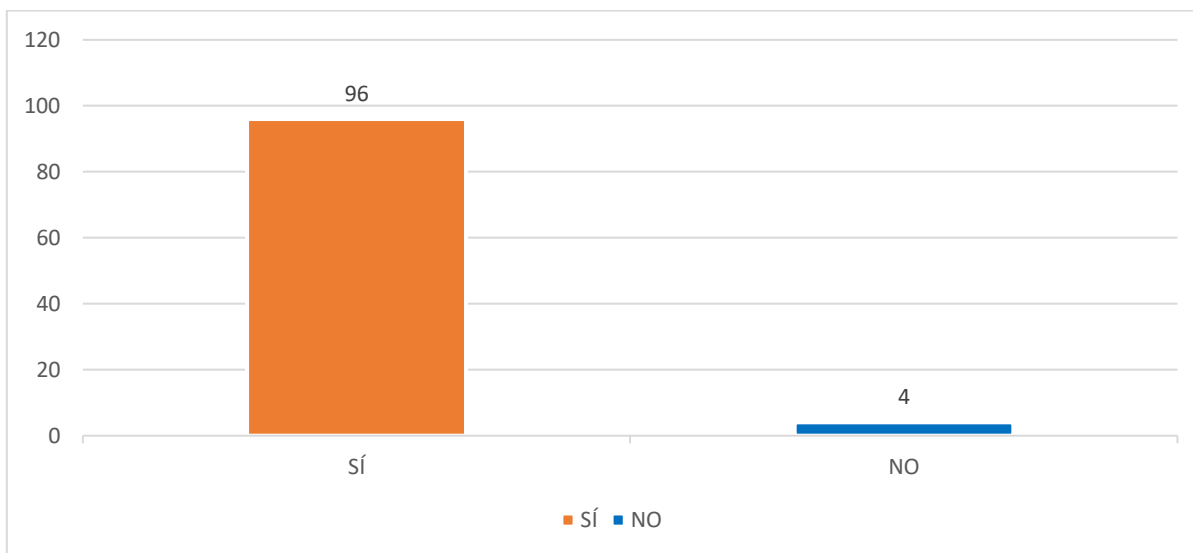
social y la cooperación ciudadana, elementos fundamentales para el éxito de la Zona Económica Integral.

6. ¿Está o no de acuerdo en que se apruebe una ley especial para regular la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible en Los Santos?

Cuadro No.6

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
SI	96	96%
NO	4	4%

Gráfico No.6



Fuente: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

Los resultados revelan un amplio consenso ciudadano a favor de la aprobación de una ley especial que regule la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos. De las 100 personas encuestadas, 96 (96 %) respondieron afirmativamente, mientras que únicamente 4 (4 %) se mostraron en desacuerdo.

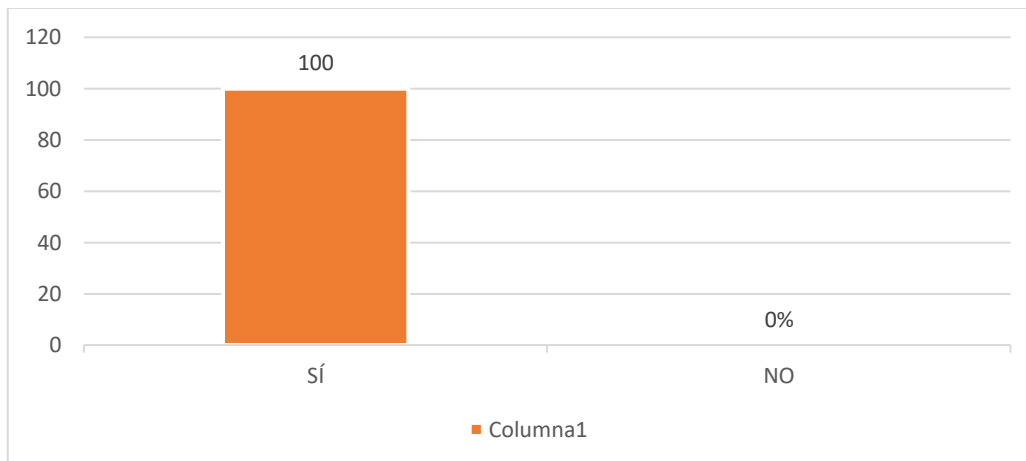
Este respaldo mayoritario evidencia que la población reconoce la importancia de contar con un marco jurídico específico y adecuado que respalde la implementación del proyecto, brindando seguridad jurídica tanto a inversionistas como a los distintos actores sociales involucrados. Asimismo, demuestra que existe un alto nivel de aceptación social y disposición ciudadana para impulsar iniciativas legislativas que favorezcan el desarrollo económico regional.

7. ¿Considera que un proyecto de esta naturaleza debería o no estar condicionada a la implementación a estudios ambientales previos conforma a la ley?

Cuadro No.7

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
SI	100	100%
NO	0	0%

Gráfico No.7



Fuente: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

Los resultados son contundentes: el 100 % de los encuestados (100 personas) considera que la implementación de la Zona Económica Integral y Sostenible debe estar condicionada a la realización de estudios ambientales previos. Este nivel de unanimidad es especialmente significativo, ya que evidencia una conciencia ambiental generalizada en la población y un claro reconocimiento de la importancia de garantizar la sostenibilidad ecológica en los procesos de desarrollo económico.

La opinión ciudadana destaca que el éxito de un proyecto de esta magnitud no puede desligarse de la protección de los recursos naturales y ecosistemas locales, los cuales constituyen activos estratégicos para actividades productivas como la pesca, la agricultura, el turismo y la innovación tecnológica. Esta visión coincide con los principios del desarrollo sostenible, que promueven un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente.

Asimismo, el resultado refleja que la comunidad espera que las autoridades cumplan con normativas ambientales rigurosas, evaluaciones de impacto y planes de mitigación efectivos, evitando así riesgos ecológicos que puedan comprometer la viabilidad a largo plazo del proyecto. Esta percepción también puede interpretarse como una demanda ciudadana por mayor responsabilidad

estatal y empresarial, orientada a prevenir prácticas que históricamente han generado daños ambientales por falta de planificación adecuada.

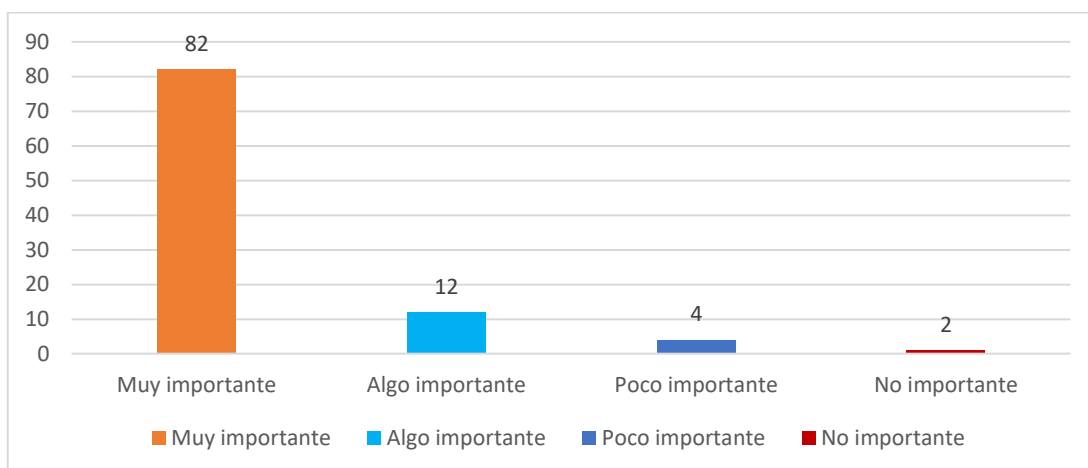
En suma, este resultado unánime constituye un mandato social claro: cualquier iniciativa relacionada con la Zona Económica Integral y Sostenible en Los Santos debe estar precedida y guiada por estudios ambientales serios, transparentes y participativos, garantizando que el desarrollo económico se realice en armonía con el entorno natural.

8. ¿Qué nivel de importancia le atribuye usted a los siguientes factores para garantizar el éxito y la sostenibilidad de la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?

Cuadro No.8

RESPUESTA	Cantidad	Porcentaje
Muy importante	82	82%
Algo importante	12	12%
Poco importante	4	4%
No importante	2	2%

Gráfico No.8



Fuente: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

Los resultados muestran que una mayoría significativa de los encuestados (82 %) considera que los factores estratégicos propuestos son “muy importantes” para garantizar el éxito y la sostenibilidad de la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos. Este alto nivel de valoración evidencia una conciencia colectiva sobre la relevancia de elementos como la planificación estructurada, la capacitación de la población local, las alianzas público-privadas, la infraestructura y el marco legal adecuado para asegurar la efectividad del proyecto.

Por otra parte, un 12 % los calificó como “algo importantes”, mientras que porcentajes menores (4 % y 2 %) indicaron “poco importantes” y “no importantes”, respectivamente. Estos grupos minoritarios podrían estar

influenciados por desconocimiento técnico o falta de información detallada sobre el impacto de dichos factores, más que por oposición directa.

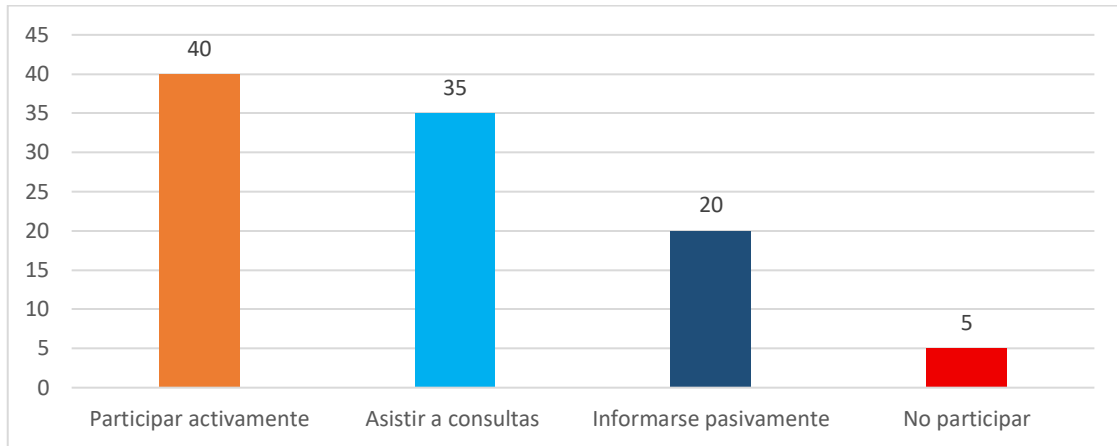
En conjunto, estos resultados reflejan un respaldo social amplio hacia la priorización de políticas y estrategias integrales que acompañen la implementación de la Zona Económica Integral y Sostenible. La percepción ciudadana favorable constituye un activo fundamental para la planificación participativa, ya que evidencia disposición de la comunidad a apoyar medidas estructurales y sostenibles que fortalezcan el desarrollo económico regional.

9. ¿Qué nivel de participación estaría usted dispuesto(a) a asumir en la planificación y gestión de la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?

Cuadro No.9

Nivel de participación	Cantidad	Porcentaje
Participar activamente en comités comunitarios o mesas de trabajo	40	40%
Asistir a consultas públicas, foros o actividades informativas	35	35%
Informarse de manera pasiva (por medios de comunicación o redes sociales)	20	20%
No participar de ninguna forma	5	5%

Gráfico No.9



Fuente: Encuesta aplicada a la población en general en la provincia de Los Santos.

Los resultados revelan que el 75 % de los encuestados manifestó disposición para participar activamente o de forma consultiva en el desarrollo de la Zona Económica Integral y Sostenible, lo cual representa un capital social significativo para los procesos de planificación y gobernanza participativa. En detalle, un 40 % indicó que estaría dispuesto a participar activamente en comités comunitarios o mesas de trabajo, mientras que un 35 % optaría por asistir a consultas públicas, foros o actividades informativas. Este alto nivel de compromiso ciudadano evidencia una actitud proactiva hacia la construcción colectiva de políticas y proyectos, elemento esencial para asegurar la sostenibilidad social de la iniciativa.

Por otro lado, un 20 % señaló que preferiría mantenerse informado de manera pasiva, lo que puede interpretarse como un grupo que, si bien no participaría directamente, mantiene interés en el proyecto y podría involucrarse mediante estrategias comunicacionales adecuadas. Finalmente, solo un 5 % manifestó que no participaría de ninguna forma, lo cual representa una minoría reducida.

En conjunto, estos datos muestran una base social favorable para la participación ciudadana, la cual puede ser aprovechada por las autoridades y actores locales para fortalecer mecanismos de diálogo, transparencia y corresponsabilidad en la implementación de la Zona Económica Integral y Sostenible en Los Santos.

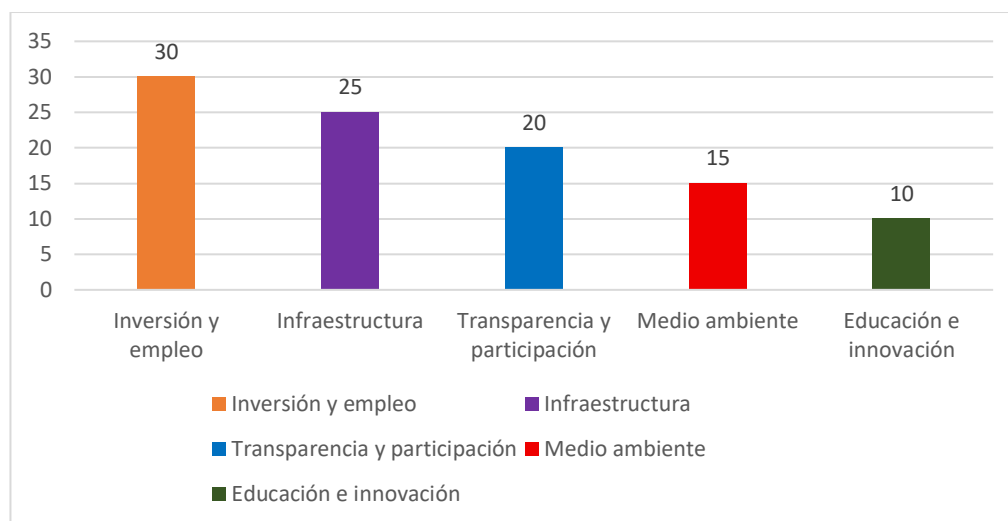
10. En su opinión, ¿cuál debería ser la prioridad principal del Gobierno al implementar la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?

Cuadro No.10

Nivel de participación	Cantidad	Porcentaje
Atraer inversión extranjera y nacional para generar empleo	30	30%
Mejorar la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria	25	25%

Garantizar transparencia y participación ciudadana en la gestión	20	20%
Proteger el medio ambiente y asegurar sostenibilidad ecológica	15	15%
Fortalecer la educación, la innovación y la capacitación técnica local	10	10%

Gráfico No.10



Fuente: Los resultados muestran una clara priorización hacia el fomento de la inversión extranjera y nacional (30%), evidenciando que la población o los encuestados perciben la generación de empleo como el principal motor del desarrollo económico regional. Este resultado refleja una preocupación por dinamizar la economía local y reducir el desempleo mediante la atracción de capitales que impulsen sectores productivos.

En segundo lugar, con un 25%, se ubica la mejora de la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, lo que demuestra que los participantes reconocen la importancia de contar con una red logística eficiente que permita potenciar el comercio, la conectividad y la competitividad de la región. Este resultado guarda relación directa con el objetivo anterior, ya que una mejor infraestructura favorece la llegada de inversiones.

El 20% de las respuestas se orienta a la garantía de transparencia y participación ciudadana, lo cual indica una valoración significativa hacia la buena gobernanza y la necesidad de fortalecer la confianza entre el Estado y la ciudadanía. La población reconoce que la sostenibilidad del desarrollo depende no solo de recursos económicos, sino también de una gestión pública responsable y participativa.

En el cuarto lugar, con un 15%, aparece la protección del medio ambiente y la sostenibilidad ecológica, aspecto que, aunque valorado, se percibe como secundario frente a los temas económicos y de infraestructura. No obstante, su presencia en la encuesta evidencia una creciente conciencia ambiental y la necesidad de equilibrar desarrollo con sostenibilidad.

Finalmente, el fortalecimiento de la educación, la innovación y la capacitación técnica local (10%) ocupa el último lugar, lo que sugiere que, aunque se reconoce

su relevancia, aún no se percibe como un eje inmediato de desarrollo. Sin embargo, a largo plazo, la educación técnica e innovadora es clave para sostener los demás objetivos, especialmente en una zona que busca transformarse en un polo económico integral y sostenible.

4.5. Resultados de la encuesta

El análisis de los datos obtenidos a través de la encuesta aplicada confirma de manera clara y consistente la validez de la hipótesis negativa planteada en esta investigación. La mayoría de los participantes manifestaron que no existe en la provincia de Los Santos un marco jurídico específico que permita crear, regular o poner en funcionamiento una Zona Económica Integral y Sostenible (ZEIS).

De las respuestas recopiladas se desprende que la población reconoce el potencial estratégico del puerto de Mensabé y del aeropuerto de La Candelaria, pero considera que dicho potencial permanece desaprovechado precisamente por la ausencia de una normativa especial que articule su desarrollo. Los encuestados coincidieron en que la falta de legislación limita la atracción de inversión, la modernización de la infraestructura y la integración de la provincia a las dinámicas del comercio internacional.

Asimismo, la percepción ciudadana refleja que Los Santos permanece rezagada frente a otras regiones del país donde sí existen leyes especiales que impulsan zonas económicas, como Panamá Pacífico o Aguadulce. Los participantes señalaron que, mientras no se establezca un régimen jurídico claro y vinculante, resultará inviable consolidar actividades agroindustriales, logísticas o turísticas que permitan dinamizar la economía provincial.

En conclusión, los resultados de la encuesta evidencian que la ausencia de un marco legal adecuado constituye el principal obstáculo para la creación de una ZEIS en Los Santos, reafirmando que el desarrollo del comercio internacional en la región depende directamente de la adopción futura de una legislación especial que defina su funcionamiento, alcance y gobernanza.

CONCLUSIONES

Esta investigación evidencia que la construcción de un régimen jurídico especial para Los Santos no solo debe responder a necesidades económicas inmediatas, sino también a una visión estratégica de largo plazo. La Zona Económica Integral y Sostenible debe consolidarse como un instrumento capaz de anticipar tendencias globales, adaptarse a los cambios tecnológicos y fortalecer la resiliencia territorial frente a crisis económicas y ambientales.

El estudio confirma que la descentralización no puede permanecer únicamente como un discurso político, sino que debe traducirse en normas claras, recursos suficientes y competencias efectivas para los gobiernos locales. Una ZEIS bien diseñada representa un paso decisivo hacia un modelo de desarrollo en el que las decisiones se tomen desde los territorios y para los territorios.

Se destaca igualmente la importancia de garantizar que los beneficios derivados de la ZEIS alcancen verdaderamente a la población local. La capacitación técnica, la formación universitaria especializada y los programas de innovación comunitaria constituyen mecanismos esenciales para asegurar que el desarrollo económico se traduzca en bienestar social y en oportunidades reales para la gente de Azuero.

La sostenibilidad financiera del proyecto dependerá de la capacidad del Estado para diseñar incentivos atractivos, equilibrados y compatibles con las obligaciones internacionales de Panamá. La ZEIS debe atraer inversión, pero

evitando depender exclusivamente de exoneraciones y promoviendo sectores productivos con alto valor agregado.

Esta tesis deja claro que la provincia de Los Santos posee todas las condiciones para convertirse en un referente nacional de desarrollo territorial sostenible. Con voluntad política, planificación técnica y un marco jurídico sólido, la provincia puede transformarse en un motor económico estratégico, demostrando que el progreso es posible cuando la ley se pone al servicio de la equidad, la innovación y el bienestar colectivo.

RECOMENDACIONES

1. Recomendamos una ley especial que regule los aspectos fiscales, aduaneros, ambientales y laborales asociados a su funcionamiento, diseñada mediante procesos participativos que involucren a los gobiernos locales, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Así también, resulta fundamental fortalecer la infraestructura logística mediante la modernización del Aeropuerto de La Candelaria, la rehabilitación del puerto de Mensabé y la mejora de vías, servicios básicos y conectividad digital, lo que permitirá consolidar una plataforma competitiva y atractiva para la inversión.
2. Sugerimos que, para garantizar una gestión eficiente y transparente, se establezca un modelo de gobernanza descentralizado a través de un consejo directivo regional con participación del Estado, los municipios, el sector empresarial, la academia y las comunidades locales.
3. Se sugiere la promoción de una inversión responsable mediante incentivos fiscales y financieros orientados a empresas comprometidas con la sostenibilidad, con mecanismos de supervisión que aseguren el cumplimiento de las obligaciones legales y ambientales. Además, es pertinente fortalecer la cooperación internacional mediante alianzas con organismos como la CEPAL, el BID, la UNCTAD y la UNIDO, con el fin de obtener asistencia técnica y recursos estratégicos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes de texto (libros, autores y teorías)

- Boisier, S. (s. f.). *El desarrollo no puede ser importado ni centralizado*.
- Herrera, J. (2021). *La seguridad jurídica del régimen comercial panameño y su impacto en la atracción de inversiones*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Informe Brundtland: Nuestro futuro común*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s. f.). *Objetivos de una zona económica con enfoque sostenible*.
- ONUDI. (s. f.). *Zonas económicas sostenibles en América Latina*.
- Zeng, D. (2015). *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*. World Bank.

2. Leyes, normas y disposiciones jurídicas

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 32 de 2011. *Por la cual se crea el régimen de Zonas Francas en Panamá*.
- Ley 41 de 1998. *Ley General del Ambiente de la República de Panamá*.
- Ley 15 de 2016. *Por la cual se establecen políticas de inclusión laboral con perspectiva de género, juventud y discapacidad*.
- Ley 135 de 2013. *Crea el Área Económica Especial de Aguadulce*.
- Ley 41 de 2004. *Crea la Zona Económica Especial de Panamá Pacífico*.
- Decreto Legislativo 120-2013 (Honduras). *Ley Orgánica de las ZEDEs*.
- Decreto Ejecutivo N.º 123 de 2009. *Reglamenta la Ley General del Ambiente*.

3. Páginas web o fuentes digitales (organismos internacionales)

- Banco Mundial. (s. f.). *Informe sobre Zonas Económicas Especiales*.
<https://www.worldbank.org>
- CEPAL. (2019). *Procesos de desarrollo regional en América Latina*.
<https://www.cepal.org>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (s. f.). *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)*. <https://www.wto.org>
- UNCTAD. (s. f.). *Comercio y desarrollo sostenible en zonas económicas especiales*. <https://unctad.org>
- ONU-Hábitat. (2022). *Economía circular y sostenibilidad urbana*.
<https://unhabitat.org>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.). *Lineamientos para zonas logísticas sostenibles en la región*. <https://www.iadb.org>

4. Informes, planes e instituciones nacionales

- AMP (Autoridad Marítima de Panamá). (s. f.). *Estudios sobre desarrollo portuario nacional*.
- AAC (Autoridad Aeronáutica Civil). (s. f.). *Proyecciones sobre infraestructura aeroportuaria regional*.
- MICI (Ministerio de Comercio e Industrias). (s. f.). *Informes institucionales sobre inversión y comercio*.
- MIVIOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial). (2018). *Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Las Tablas*.
- Ministerio de Ambiente & Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (s. f.). *Incorporación de criterios de sostenibilidad en zonas económicas*.

- Universidad Tecnológica de Panamá (UTP). (s. f.). *Observatorio de Desarrollo Regional: Informe sobre rezagos infraestructurales en Los Santos.*
- Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) & Cámara de Comercio de Chitré. (s. f.). *Estudio sobre potencial logístico en Azuero.*
- Centro Nacional de Competitividad (CNC) & Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) & Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.). *Diagnóstico sobre competitividad regional en Azuero.*
- Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) & Ministerio de Ambiente (MiAmbiente). (s. f.). *Agenda Ambiental de la Región de Azuero.*
- Universidad de Panamá – Centro Regional de Los Santos. (s. f.). *Estudios sobre desarrollo regional y vacíos normativos en Azuero.*

5. Publicaciones y declaraciones internacionales

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.* Naciones Unidas.
- Organización Mundial de Aduanas (OMA). (1999). *Convenio de Kyoto Revisado y Marco Normativo SAFE.*
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (s. f.). *Instrumentos de promoción de comercio sostenible.*

ANEXOS

ANEXOS 1

ENCUESTA

Esta encuesta fue aplicada a aproximadamente cien (100) personas de la provincia de Los Santos, y se complementó con entrevistas a especialistas ambientalistas para fortalecer el análisis de la investigación.

1. ¿Considera usted que la provincia de Los Santos ha sido históricamente excluida o no de proyectos nacionales de desarrollo económico?

- Sí
- No

2. ¿Cree que el puerto de Mensabé debe o no ser modernizado y utilizado para el comercio internacional?

- Sí
- No

3. ¿Piensa que el aeropuerto de La Candelaria puede o no convertirse en un polo de desarrollo económico y turístico?

- Sí
- No

4. ¿Una Zona Económica generaría o no nuevas oportunidades de empleo reduciendo la migración hacia la capital?

- Sí
- No

5. ¿Percibe o no que el Estado garantizaría el marco jurídico y la transparencia en la gestión de un proyecto de este tipo?

- Sí
- No

6. ¿Está o no de acuerdo en que se apruebe una ley especial para regular la creación de una Zona Económica Integral y Sostenible en Los Santos?

- Sí
- No

7. ¿Considera que un proyecto de esta naturaleza debería o no estar condicionada a la implementación a estudios ambientales previos conforma a la ley?

- Sí
- No

8. ¿Qué nivel de importancia le atribuye usted a los siguientes factores para garantizar el éxito y la sostenibilidad de la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?

- Sí
- No

9. ¿Qué nivel de participación estaría usted dispuesto(a) a asumir en la planificación y gestión de la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?

10. En su opinión, ¿cuál debería ser la prioridad principal del Gobierno al implementar la Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos?

ANEXOS 2

ENTREVISTA

Objetivo: Realizar entrevistas a expertos ambientalistas, con el fin de conocer sus criterios sobre la viabilidad de establecer una Zona Económica Integral y Sostenible en la provincia de Los Santos. A continuación, se presentan las preguntas aplicadas:

- 1. ¿Cuáles son los principales riesgos ambientales asociados al desarrollo de una zona económica en el área del Puerto de Mensabé y el Aeropuerto de La Candelaria?**

- 2. ¿Qué ecosistemas o recursos naturales vulnerables podrían verse afectados si se desarrolla una ZEIS sin planificación ambiental adecuada?**

- 3. ¿Qué medidas de mitigación considera indispensables para reducir el impacto ambiental de una zona agroindustrial y logística en la provincia de Los Santos?**

- 4. ¿Considera viable integrar principios de economía circular y manejo sostenible de residuos dentro del modelo de zona económica propuesto?**

- 5. ¿Qué estudios o diagnósticos ambientales deben realizarse antes de autorizar legalmente una zona económica en la región?**

6. ¿Qué nivel de participación deben tener las comunidades locales y organizaciones ambientales en el diseño y operación de la ZEIS?

7. ¿Cuál es su opinión sobre la incorporación de energías renovables y tecnologías limpias en zonas económicas ubicadas en áreas rurales?

8. ¿Qué instituciones o actores ambientales deberían formar parte del órgano de gobernanza o fiscalización ambiental de esta zona?

9. ¿Qué indicadores clave deberían monitorearse permanentemente para evaluar si la ZEIS cumple con criterios de sostenibilidad ambiental?

10. ¿Considera que el marco legal ambiental actual (Ley 41 de 1998 y reglamentos) es suficiente para regular zonas económicas sostenibles, o requiere reformas?

Ilustración 1 - Proyección conceptual de la zona principal del puerto de Mensabé dentro de una Zona Económica Integral y Sostenible.

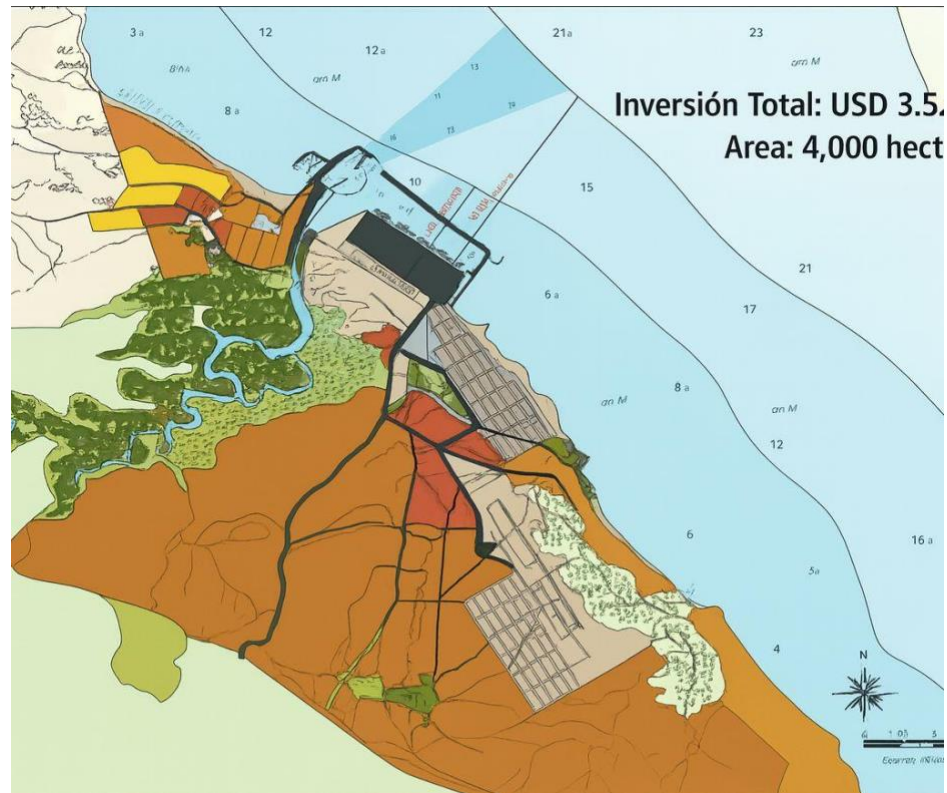


Ilustración 2 - Situación actual del puerto de Mensabé.

