



LÄNDERSTRATEGIE

2002-2006

PANAMA

LÄNDERSTRATEGIE

2002-2006

PANAMA

1. ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER ZUSAMMENARBEIT DER GEMEINSCHAFT MIT PANAMA.....	1
1.1. Allgemeine Ziele der Zusammenarbeit	1
1.2. Ziele regionaler Zusammenarbeit.....	2
1.3. Ziele bilateraler Zusammenarbeit.....	3
2. DIE POLITISCHE AGENDA PANAMAS	4
3. LÄNDERANALYSE	4
3.1. Politische Lage	4
3.2. Wirtschaftliche und soziale Lage	6
3.2.1. Jüngste Wirtschaftsdaten und Wirtschaftspolitik	7
3.2.2. Geldpolitik.....	8
3.2.3. Privatisierungspolitik.....	8
3.2.4. Internationaler Bankensektor	9
3.2.5. Panamakanal, Gebietsrückgabe	9
3.2.6. Tourismus	10
3.2.7. Außenhandel.....	10
3.2.8. Soziales, Gender und Justiz.....	11
3.2.9. Umwelt	12
3.3. Nachhaltigkeit	12
3.4. Mittelfristige Herausforderungen	13
3.4.1. Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit	13
3.4.2. Modernisierung der Verwaltung	13
3.4.3. Armut, Ungleichheit und Zugang zur Grundversorgung	13
3.4.4. Umweltmanagement.....	13
4. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT MIT PANAMA	14
4.1. EG-Zusammenarbeit mit Panama.....	14
4.1.1. Erfahrungen	14
4.1.2. Gelernte Lektionen.....	15

4.2.	Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten mit Panama.....	16
4.3.	Weitere Kooperationsprogramme	16
5.	VORGESCHLAGENE ANTWORTSTRATEGIE IM RAHMEN DER EG-ZUSAMMENARBEIT.....	17
5.1.	Grundsätze und Ziele der Zusammenarbeit.....	17
5.2.	Prioritäten der Zusammenarbeit	17
5.3.	Antwortstrategie nach Schwerpunktsektoren.....	18
5.3.1.	Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit	18
5.3.2.	Aufbau demokratischer Institutionen	18
5.3.3.	Soziale Entwicklung.....	18
5.3.4.	Nichtschwerpunktbereiche	19
5.4.	Kohärenz mit EU-Politik.....	19
5.5.	Komplementarität mit EU-Mitgliedstaaten und sonstige Zusammenarbeit zwischen Gebern.....	20
6.	NATIONALES RICHTPROGRAMM	20
6.1.	Finanzierungsinstrumente der Zusammenarbeit.....	20
6.2.	Überprüfung und Evaluierung.....	21
6.3.	Maßnahmen in den Schwerpunktsektoren und ihre Ziele	21
6.3.1.	Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit	21
6.3.2.	Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen.....	22
6.3.3.	Soziale Entwicklung.....	22
6.4.	Querschnittsfragen.....	23
6.5.	Voraussichtlicher Durchführungsplan 2002-2006	24
7.	ANNEXES	1
	Annex 1 Panama Fact Sheet	
	Annex 2 Panama – Macroeconomic and Social Indicators	
	Annex 3 EC Funded Cooperation – Project Summary	
	Annex 4 Donor Matrix	
	Annex 5 Policy Mix	

LÄNDERSTRATEGIE

2002-2006

PANAMA

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Länderstrategie ist Teil eines kontinuierlichen Prozesses im Rahmen der Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit Panama. Sie stellt bei der Verbesserung des Programmierungsprozesses im Rahmen der Reform der Auslandshilfeverwaltung einen wesentlichen Bestandteil dar, von dem eine Steigerung der Kohärenz zwischen den strategischen Prioritäten der EU und dem für jedes einzelne Partnerland geeigneten Politik-Mix erwartet wird. Die Strategie beruht sowohl auf Panamas eigener Entwicklungsagenda als auch auf den Kooperationsgrundsätzen der Kommission sowie auf der im März 2001 mit Panama vereinbarten Gemeinsamen Absichtserklärung. Zudem baut sie auf der vorangegangenen Länderstrategie für den Zeitraum 1998 - 2000 auf. Für den Zeitraum 2002 - 2006 wird sich das Programm der Kommission zur Zusammenarbeit mit Panama vorrangig auf drei Schwerpunkte konzentrieren: wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen und soziale Entwicklung. Im Rahmen der Gemeinsamen Absichtserklärung wurde diesen Schwerpunktbereichen ein Richtbetrag von 24,3 Mio. EUR zugewiesen. Die endgültige Auswahl der Projekte sowie deren entsprechende Finanzausstattung wird sich aus den Ergebnissen der von der Kommission durchgeführten detaillierten Studien zu Projektermittlung und -vorbereitung ergeben. Die Finanzierung des Richtprogramms hängt von den verfügbaren Finanzmitteln des jährlichen Kommissionshaushalts ab, die durch Projektfinanzierungen aus anderen thematischen Haushaltlinien sowie aus den Regionalprogrammen für Zentral- und Lateinamerika ergänzt werden. Ein Ländermerkblatt ist in Anhang 1 beigelegt.

1. ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER ZUSAMMENARBEIT DER GEMEINSCHAFT MIT PANAMA

1.1. Allgemeine Ziele der Zusammenarbeit

Gemäß Artikel 177 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) fördert die Politik der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit

- die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere derjenigen unter ihnen, die in höchstem Maße benachteiligt sind,
- die harmonische und schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, sowie

- die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.

Die Politik der Gemeinschaft sollte des Weiteren zum allgemeinen Ziel der Entwicklung und Festigung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie zur Stärkung der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen.

In Ergänzung dazu haben der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission in ihrer Gemeinsamen Erklärung zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft vom 10. November 2000 eine Reihe von Schwerpunktbereichen festgelegt, mit deren Hilfe die Armut eingedämmt und schlussendlich beseitigt werden soll. Hierzu gehören: Anbindung der Entwicklung an den Handel, Unterstützung der regionalen Integration und Zusammenarbeit, Unterstützung der Wirtschaftspolitik und gleichberechtigter Zugang zu Sozialversorgung, Verkehrsdienstleistungen, Ernährungssicherheit und Entwicklung des ländlichen Raumes sowie Aufbau institutioneller Kapazitäten, insbesondere im Bereich der Good Governance und der Rechtsstaatlichkeit.¹

1.2. Ziele regionaler Zusammenarbeit

In Hinblick auf die besonderen Ziele und Grundsätze der Zusammenarbeit mit den Regionen Latein- und Zentralamerikas findet Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25. Februar 1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern Anwendung. Diese Verordnung räumt der Stärkung des Kooperationsnetzes, der Förderung nachhaltiger Entwicklung und sozialer, wirtschaftlicher und demokratischer Stabilität durch Dialog auf institutioneller Ebene sowie durch wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit eine vorrangige Stellung ein.

1995 hob die Kommission in ihrer Mitteilung: "Europäische Union – Lateinamerika: Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000" (KOM(95)495) die Notwendigkeit differenzierter Ansätze in Lateinamerika hervor, die den nationalen und subregionalen Gegebenheiten Rechnung tragen würden.

Im Zusammenhang mit den in der Mitteilung der Kommission vom März 1999 über eine neue Partnerschaft EU-Lateinamerika (KOM(99)105) und die Folgemaßnahmen zum Gipfeltreffen von Rio von 1999 (KOM(2000)670) festgelegten Leitlinien hob die Kommission erneut ihr Ziel hervor, die Partnerschaft zu stärken, und schlug intensiveres Tätigwerden in den folgenden drei Schwerpunktbereichen vor: Förderung und Wahrung der Menschenrechte, Förderung der Informationsgesellschaft und Bekämpfung des sozialen Ungleichgewichts sowie die Aufnahme dieser Prioritäten in den auf bilateraler und subregionaler Ebene bestehenden Dialog.

Historisch gesehen wurde die regionale Zusammenarbeit zwischen der EU und den sechs Republiken des zentralamerikanischen Isthmus von einem einzigartigen Mechanismus geprägt, dem Dialog von San José, der anlässlich eines Treffens von Ministern der EU und der zentralamerikanischen Staaten 1984 in Costa Rica ins Leben gerufen wurde und

¹ Nach der WTO-Ministerkonferenz in Doha im November 2001 wurden die Bereiche Handel und Entwicklung sowie Aufbau von institutionellen Kapazitäten erneut zur Priorität erklärt, was von der Europäischen Kommission im Dokument SEK (2001) 1903 vom 20. November 2001 vermerkt wurde.

nun zum wichtigsten Forum für den politischen Dialog zwischen den beiden Regionen geworden ist. Dieser jährlich stattfindende Dialog war ursprünglich zur Unterstützung des Friedensprozesses und der Demokratie in der Region gedacht und wurde nach seiner Erneuerung im Jahr 1996 in Florenz auf Bereiche wie nachhaltige und gerechte wirtschaftliche und soziale Entwicklung, den Kampf gegen Unsicherheit und Kriminalität sowie Rechtsstaatlichkeit und Sozialpolitik ausgeweitet. Die erfolgreiche Beendigung von Bürgerkriegen und militärischen Konflikten in Zentralamerika sowie die Wiederherstellung demokratischer Regierungsverhältnisse auf der Grundlage der Wahrung der Menschenrechte hatten zur Folge, dass sich der Dialog neuen Herausforderungen in Hinblick auf die Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Regionen zuwenden konnte.

Den gegenwärtigen Rahmen hinsichtlich der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Entwicklung bildet das Rahmenabkommen über die regionale Entwicklungszusammenarbeit, das 1993 zwischen den bereits erwähnten sechs zentralamerikanischen Ländern und der Kommission geschlossen wurde und 1999 nach der Ratifizierung durch alle Unterzeichnerstaaten in Kraft trat. Dieses Abkommen "der dritten Generation" deckt ein breites Spektrum von Sektoren ab und sieht die Schaffung eines Gemischten Ausschusses zur Überwachung seiner Durchführung sowie von Unterausschüssen zur eingehenden Prüfung bestimmter Bereiche des Abkommens vor.

Abschließend sind die einseitigen Zollpräferenzen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) und die mit ihm verbundenen zusätzlichen Anreizsysteme in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsnormen und insbesondere Drogenbekämpfung zu nennen, ohne die der Überblick über die EU-Zusammenarbeit mit der zentralamerikanischen Subregion nicht vollständig wäre. Das Drogen-APS bedingt seit 1990 die Aufhebung der Zölle auf landwirtschaftliche und industrielle Exporte aus der Andengemeinschaft sowie den erwähnten sechs zentralamerikanischen Staaten in die EU. Dieses System wurde im Dezember 2001 bis Ende 2004 verlängert.

1.3. Ziele bilateraler Zusammenarbeit

Innerhalb des oben erwähnten Rahmens bestimmen zwei weitere Sonderabkommen die EU-Zusammenarbeit mit Panama. Das im Juni 1999 unterzeichnete Rahmenabkommen ("Convenio Marco") legt die Mechanismen zur Durchführung und Verwaltung von Projekten finanzieller und technischer sowie wirtschaftlicher Zusammenarbeit fest, klärt Verfahrensfragen und räumt den staatlichen Behörden eine bedeutendere Rolle bei der finanziellen und vertraglichen Ausgestaltung der Projekte ein. Dieses Abkommen wurde von der Gesetzgebenden Versammlung Panamas ratifiziert.

Die Gemeinsame Absichtserklärung (GA), die im März 2001 von EU und Panama unterzeichnet wurde, sieht als Richtbetrag Finanzmittel von 24,3 Mio. EUR im Rahmen der Haushaltslinien für finanzielle und technische sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit für den Zeitraum 2000 bis 2006 vor, die folgenden Schwerpunktsektoren zugewiesen werden sollen:

- Stärkung der Wirtschaft (30 % der bereitzustellenden Haushaltsmittel)
- Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen (40 % der bereitzustellenden Haushaltsmittel)
- Soziale Entwicklung (30 % der bereitzustellenden Haushaltsmittel)

2. DIE POLITISCHE AGENDA PANAMAS

Die Entwicklungsagenda der Regierung Panamas basiert auf Präsidentin Mireya Moscosos Regierungsplan, den sie während des Wahlkampfes vorstellte. Damals gab sie das Versprechen ab, einen Wandel herbeizuführen ("Nuestro Compromiso para el Cambio"). Der Plan bildet wiederum die Basis für den Plan zur wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Entwicklung durch Investition in Humankapital, der im März 2000 veröffentlicht und im Oktober 2001 aktualisiert wurde. Er läuft 2004 aus. Dieser Plan ist schwerpunktmäßig auf drei grundlegende Ziele ausgerichtet – makroökonomische und rechtliche Stabilität, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Entwicklung. Zu den Hauptproblemen, die in diesem Plan angesprochen werden sollen, zählen Armut, die ungerechte Einkommensverteilung, Arbeitslosigkeit, die geringe Kaufkraft, der Mangel an Ausfuhrsgütern und an Wettbewerbsfähigkeit, fiskalische Probleme und Mängel in den Bereichen Gesundheit und Bildung.

Die Verringerung der Armut und nachhaltige menschliche Entwicklung wurden von der gegenwärtigen Regierung, die die Armut von geschätzten 37 % der Familien im Jahr 1997 auf etwa 27 % bis 2004 herabsetzen will, als wichtigstes Entwicklungsziel hervorgehoben. Die diesem Ziel zugrunde liegenden strategischen Leitlinien ihrer Sozialpolitik sind:

- Schaffung produktiver Arbeitsplätze
- Verbesserung des Zugangs der Armen zur Grundversorgung
- Förderung partizipativer Teilhabe der Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft sowie Förderung der Bürgerrechte; Verringerung der Kluft zwischen Regierung und Begünstigten durch größere Dezentralisierung
- Erzielung von Nachhaltigkeit in Sozialpolitik und sozialen Programmen.

Die Prioritäten der Sozialpolitik für den Zeitraum 2000-2004 sind Kinderernährung, Gesundheit, Bildung, ländliche Armut, Schutz sozial schwacher Bevölkerungsgruppen und zivilgesellschaftliche Partizipation.

Die Wirtschaftspolitik der Regierung basiert auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen in Kombination mit gesellschaftlicher Solidarität. Sie soll, kurz gesagt, zum Abbau von Marktverzerrungen und zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit führen sowie zum Unternehmertum und zur Investitionstätigkeit anregen, wobei der Staat Erleichterungen in diesen Bereichen schaffen soll. Die Sektorpolitik wird in Verbindung mit einem breiten Spektrum an sozialen Programmen und Projekten umgesetzt werden.

Neben der Förderung von Wachstum, Gleichberechtigung und Leistungsfähigkeit sowie der Verringerung von Armut und Unterstützung von Randgebieten und –gruppen unternimmt die Regierung auch Anstrengungen, das Land auf den Beitritt zur Amerikanischen Freihandelszone (FTAA) im Jahr 2005 vorzubereiten.

3. LÄNDERANALYSE

3.1. Politische Lage

Panama steht derzeit am Beginn des zweiten Jahrzehnts nach dem Sturz des Noriega-Regimes und der vollen Wiederherstellung der Demokratie. Auf die Regierung Pérez Balladares von der Partido Revolucionario Democrático (PRD) von 1994-1999 folgte im

September 1999 die nach wie vor amtierende Präsidentin Mireya Moscoso von der Partido Arnulfista. Die Präsidentin gewann zwar in einer freien und fairen Wahl bei einer Wahlbeteiligung von mehr als 73 % eine klare Mehrheit der Stimmen, ihre Partei erreichte jedoch in der von der PRD beherrschten, aus einer Kammer bestehenden Gesetzgebenden Versammlung keine Mehrheit.

Die Regierung Moscoso hat infolgedessen mit Schwierigkeiten bei der Umsetzung ihres politischen Programms zu kämpfen, das sich schwerpunktmäßig die Verbesserung der sozialen Bedingungen und die Förderung fairer menschlicher Entwicklung zur Aufgabe gemacht hat.

Panama pflegt gute Beziehungen zu seinen Nachbarn und ist das einzige Land der Region, das in keinen Landgrenzstreit mit seinen Nachbarn verwickelt ist. Der Konflikt in Kolumbien hat jedoch bewirkt, dass Panama, das 1994 sein Heer abschaffte, in der Provinz Darién, wo in den kolumbianischen Konflikt verwickelte paramilitärische Gruppen wie auch linksgerichtete Guerillakämpfer regelmäßig die Grenze überqueren, nur theoretisch Kontrolle über die Grenzregion mit Kolumbien ausübt. Obwohl sich die Regierung Panamas in ihrem Drogenaktionsplan von 1999 für den Kampf gegen Drogen ausgesprochen hat und einige Lieferungen erfolgreich gestoppt werden konnten, bleibt Panama weiterhin Durchzugsland für Drogentransporte aus Kolumbien in die USA sowie für Waffen von Nicaragua nach Kolumbien.

Nach dem Abzug der US-Streitkräfte von ihren Stützpunkten in der Kanalzone 1999 haben zwischen den Regierungen der USA und Panamas Gespräche über eine neue Definition der Sicherheit zwischen den beiden Ländern stattgefunden. Das Thema bleibt für das offizielle Panama weiterhin heikel, zumal die USA weiterhin auf ihr selbst (aufgrund der Bestätigung des Carter-Torrijos-Vertrages durch den US-Senat) gewährtes Recht bestehen, in Panama jederzeit einseitig militärisch eingreifen zu können, sofern die Sicherheit des Kanals aus ihrer Sicht gefährdet erscheint. Des Weiteren belastet die ungelöste Frage der Räumung früherer US-Schießstände in der Kanalzone die Sicherheitsbeziehungen zwischen den beiden Ländern. Dessen ungeachtet sind die Beziehungen zwischen den USA und Panama generell als eng zu bewerten, und Panama wird in lateinamerikanischen Meinungsumfragen beständig als Amerika-freundlichstes Land der südlichen Hemisphäre bestätigt.

Die Beziehungen Panamas zu seinen zentralamerikanischen Nachbarn sind als positiv zu werten. Durch die Auflösung seiner Streitkräfte ist Panama in besonderer Weise mit Costa Rica verbunden, dem einzigen weiteren Land der Region, das ebenfalls über kein Heer verfügt. Panama entsendet zwar gewählte Vertreter in das Regionalparlament PARLACEN, die Frage einer engeren regionalen Integration dominiert jedoch keineswegs das öffentliche Leben und die öffentliche Debatte in Panama. Panama ist nicht Mitglied der Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), die im Rahmen des Abkommens von 1960 eingerichtet wurde und einen Zusammenschluss der fünf zentralamerikanischen Nachbarn Panamas darstellt. Auf politischer Ebene ist Panama jedoch Unterzeichnerstaat des Protokolls von Tegucigalpa von 1991, mit dem das Zentralamerikanische Integrationssystem (SICA) ins Leben gerufen wurde. Gegenwärtig verhandelt und unterzeichnet Panama mit seinen zentralamerikanischen Nachbarn Freihandelsabkommen für Waren, Dienstleistungen und Investitionen. Der vom mexikanischen Präsidenten Fox vorgeschlagene regionale Puebla-Panamá-Plan erfuhr positive Unterstützung durch die panamaischen Behörden, die in ihm Möglichkeiten für praktische und gegenseitigen Gewinn bringende Verbesserungen in

den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Ländern des zentralamerikanischen Isthmus und Mexiko sehen.

Panama verfügt über eine lautstarke und unabhängige Presse, der jedoch durch restriktive Gesetze ein Maulkorb angelegt wurde (*leyes mordaza*), der die Veröffentlichung von Berichten über Missbrauchshandlungen öffentlicher Bediensteter und damit das Wahrnehmen ihrer Aufgabe, Beamte zur Rechenschaft zu ziehen, stark erschwert. Nach Veröffentlichung kritischer Artikel sind von Staatsdienern bereits Zivilklagen gegen Journalisten eingereicht worden. Die Regierung hat ihre Bereitschaft erklärt, diese Gesetze einer Überprüfung unterziehen zu wollen, und hat die Bedeutung einer freien Presse bestätigt. Die Tatsache jedoch, dass überhaupt Gerichte damit befasst wurden, gibt Anlass zu Besorgnis.

Die Korruption erweist sich weiterhin als größtes Hindernis auf dem Weg zur vollständigen Modernisierung der Demokratie. Die Öffentlichkeit erlebt den politischen Prozess als weitgehend korrumpiert und von persönlichen Interessen beherrscht; die daraus resultierende Enttäuschung wird durch die Unfähigkeit des politischen Systems (insbesondere der Gesetzgebenden Versammlung), seine Tätigkeit effizient und in angemessener Form auszuüben, weiter verstärkt. Obzwar Regierung und Opposition 2001 einige Schritte hin zur Eröffnung eines konstruktiveren Dialogs gesetzt haben, bleiben die tatsächlichen Ergebnisse bei wichtigen Fragen wie der Verwendung der Privatisierungserlöse, der Steuerreform, dem Konjunkturaufschwung und dem Kampf gegen Korruption weitgehend aus.

Die innere Sicherheit Panamas ist weiterhin zufriedenstellend, wenn auch steigende Kriminalität, vor allem in den Städten, zunehmend Anlass zu Besorgnis gibt. Panama kann jedoch nach wie vor als sichereres Umfeld für seine Bevölkerung angesehen werden als die meisten Länder der Region. Allerdings dürfte sich die geographische Lage Panamas als Transitland für Drogen- und Waffenhandel großen Ausmaßes früher oder später auch auf das Land selbst auswirken, vor allem was den Drogenkonsum im Land selbst und die damit einhergehenden sozialen Probleme betrifft.

Während die Justiz, gemessen an ihren Urteilen, nicht als augenmerklich problematisch gilt, führt die extrem langsame Verfahrensführung dazu, dass mehr als die Hälfte der Häftlinge in panamaischen Gefängnissen noch ihres Prozesses harren. Überfüllte Gefängnisse stellen somit weiterhin einen Schwachpunkt Panamas in Menschenrechtsfragen dar. Trotz der Abhilfemaßnahmen, die die Regierung gesetzt hat, gelten rasche Erfolge in diesem Bereich aufgrund von Sachzwängen als unwahrscheinlich.

3.2. Wirtschaftliche und soziale Lage

Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Panamas ist eng mit der Geschichte des Kanals, mit der US-Präsenz während des nahezu gesamten 20. Jahrhunderts, sowie mit der außerordentlich hohen Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Volkswirtschaft verbunden.

Bei einer Bevölkerungszahl von beinahe 3 Millionen und einem BIP pro Einwohner von fast 4.000 US\$ ist Panama durch zwei parallel bestehende, aber völlig verschiedene wirtschaftliche Umfelder gekennzeichnet: eine auf die Stadt Panamá, die Kanalzone und die internationale Bankenwelt konzentrierte, relativ reiche, urbane und dienstleistungsorientierte Wirtschaft; daneben existiert eine relativ schwache, ländlich geprägte Wirtschaft, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung, jedoch nur einen kleinen

Anteil am BIP repräsentiert. Schätzungen zufolge tragen die ärmsten 20 % der Bevölkerung weniger als 4 % zum Sozialprodukt und zum Konsum bei, wobei die indigene Bevölkerung (knapp 10 % der Gesamtbevölkerung) besonders benachteiligt ist. Während Panama im Bericht über menschliche Entwicklung 1999 mit einer Alphabetisierungsquote von 90 % den relativ beachtenswerten 52. Rang einnimmt, spiegelt dies vornehmlich den hohen Lebensstandard in Panama-Stadt und in der Kanalzone wider. Während die Lebenserwartung 1999 in der Provinz Panamá bei 76 Jahren hält, liegt diese in der Provinz Darién weiterhin bei 65 Jahren. Bei der Kindersterblichkeit erweist sich dieser Kontrast als noch höher und liegt bei 14,8 von 1000 Lebendgeburten, verglichen mit 43,3 in der Provinz Darién (1999).

Die Sozialindikatoren des ländlichen Raums geben besonderen Grund zur Besorgnis: Staatlichen Schätzungen zufolge leben 37 % der Bevölkerung seit Jahren unverändert in Armut. Die Kindersterblichkeit liegt bei 20/1000 Lebendgeburten, verglichen mit weniger als 12 in Costa Rica, das ein Panama sehr ähnliches BIP pro Einwohner aufweist. Obwohl die Gesamtausgaben für Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit hoch sind (17 % des Staatshaushalts werden beispielsweise für Gesundheit und 12 % für Bildung aufgewendet), herrscht Besorgnis darüber, ob diese Ausgaben effizient für eine gerecht verteilte menschliche Entwicklung eingesetzt werden, da zu viele Mittel für Leistungen aufgewendet werden, die nur einer relativ kleinen Bevölkerungsschicht zugute kommen.

Die sozioökonomische Lage im ländlichen Raum wird negativ vom herrschenden Trend zu immer größerer vertikaler Integration im Wirtschaftsleben beeinflusst, sodass von der Produktion über die Verarbeitung bis zum Einzelhandel ein kleiner Kreis von Wirtschaftsgruppen tonangebend ist, der auf diese Weise Preisdruck auf kleine Einzelerzeuger ausüben kann. Diese zunehmende Marginalisierung der Kleinbauern führt teilweise zu verstärkter Konzentration im Landbesitz und so zu beunruhigenden Zukunftsaussichten für kleine genossenschaftliche Betriebe oder sonstige Kooperativen. Insbesondere sind davon die in den 60er Jahren entstandenen asentamientos campesinos betroffen. Die Folge daraus dürfte unter anderem eine Abwanderung in die Städte und ein zunehmendes Gefälle zwischen Stadt und Land in Hinblick auf die sozialen Kennzahlen sein.

Nach der Kanalöffnung im Jahr 1914 sowie infolge der massiven Militär- und Zivilpräsenz der USA bis zur Übergabe des Kanals an Panama im Jahr 1999 erfuhr die Wirtschaft Panamas eine Neuausrichtung hin zum Dienstleistungssektor. Die direkt mit dem Kanalbetrieb in Verbindung stehende Wirtschaftstätigkeit und die daraus resultierenden Einnahmen, parallel dazu das Entstehen eines großen internationalen Finanzsektors beginnend in den 70er Jahren, der mit attraktiven Bestimmungen bezüglich Bankgeheimnis und Bankenaufsicht punkten konnte, sowie die Entwicklung der Import- und Vertriebs-Freizone Colón, führten zu einer weiteren Konzentration im Dienstleistungssektor innerhalb eines kleinen geographischen Gebiets. Daraus entstand letztlich ein Dienstleistungssektor, der gegenwärtig 74 % zum BIP beiträgt, wobei Landwirtschaft und Industrie lediglich 8 bzw. 18 % ausmachen. Die makroökonomischen und sozialen Indikatoren Panamas werden in Anhang 2 im Überblick dargestellt.

3.2.1. Jüngste Wirtschaftsdaten und Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaft Panamas war in den letzten Jahren bei einem Wachstum von lediglich 2,3 % im Jahr 1998, 1,5 % im Jahr 1999 und 2,7 % im Jahr 2000 von Lethargie geprägt. Für 2001 wird ein Wachstum von höchstens 1 % erwartet. Die Arbeitslosigkeit bewegt sich derzeit bei etwa 13 %. Diese Zahlen spiegeln zum Teil die allgemein düstere

Weltwirtschaftslage und vor allem die Wirtschaftsdaten in den Vereinigten Staaten, dem wichtigsten Handelspartner Panamas, wider. Sie weisen jedoch auch auf die Besorgnis internationaler Anleger und der einheimischen Geschäftswelt um die Wirtschaftspolitik der Regierung hin, die einen klaren Kurs vermissen lässt und von der Dominanz der Opposition im Parlament nicht verschont blieb. Auch die gegen Ende 2001 geführten Gespräche zwischen Regierung und Opposition über Konjunkturanfurbelungsmaßnahmen, unter anderem mit Hilfe der Privatisierungserlöse, erbrachten keine konkreten Ergebnisse, und das Wirtschaftsklima ist generell nicht als optimistisch zu bewerten.

Das Vertrauen in die Wirtschaft wird auch durch die Unsicherheit in Bezug auf kommende Privatisierungen geschwächt, die im Zusammenhang mit der Vergabe des internationalen Flughafens und der Verpachtung von Fort Howard sowie großen Infrastrukturprojekten wie z.B. der Erweiterung des Kanals erwartet werden.

Die Staatsfinanzen geben weiterhin Anlass zu Besorgnis: Das für 2001 im Rahmen des Stand-by-Abkommens mit dem IWF angepeilte Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts wird vermutlich nicht erreicht werden, und die Regierung dürfte allem Anschein nach 2001 nach der Haushaltssanierung des Jahres 2000 auf ein bis zu 1,5 % des BIP hohes Haushaltsdefizit zusteuern. Die Stand-by-Hilfe des IWF beläuft sich auf 64 Mio. SZR (31 % der Quote) und nach Einschätzung des IWF hat Panama im Rahmen dieses Programms beachtliche Fortschritte bei der Reformierung der Bankenbestimmungen und der Bankenaufsicht erzielt. Die Fortschritte in anderen strukturellen Bereichen sind jedoch nur mäßig, insbesondere was die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen zur Erweiterung der Mehrwertsteuerbasis und in Bezug auf die Einkommensteuersätze der Banken betrifft. Für 2002 hat die Regierung einen Haushaltsplan mit gravierenden öffentlichen Ausgabenkürzungen vorgelegt, dessen positive Verabschiedung durch die Gesetzgebende Versammlung jedoch in keiner Weise gesichert erscheint. Einschneidende Steuerreformpläne mussten ebenso angesichts der politischen Opposition auf Eis gelegt werden.

Panama wurde 2001 zum ersten Mal auf den Korruptionsindex von Transparency International gesetzt, wo es unter 91 Ländern an 51. Stelle gereiht wurde. Die Regierung hat sich zwar die Korruptionsbekämpfung zum vorrangigen Ziel gesetzt, die Öffentlichkeit vertritt jedoch die Meinung, dass längst nicht genügend zur Erreichung dieses Ziels getan wird.

3.2.2. Geldpolitik

Panama ist eine dollarisierte Wirtschaft: Panama prägt eigene Münzen, im Umlauf befindliche Banknoten lauten jedoch nur auf US-Dollar. Das Land verfügt aus diesem Grund über keine eigene Zentralbank und besitzt keine Möglichkeit zur Gestaltung einer eigenen Währungspolitik. Somit spiegelt die Inflationsrate Panamas die globale Inflationsrate auf Dollarbasis wider, und das Land benötigt keine ausländischen Währungsreserven zum Schutz des Werts seiner Währung und zur Gewährleistung der internationalen Geschäfte des panamaischen Handelssektors. Darüber hinaus können Dollareinkünfte ausländischer Firmen unbegrenzt aus Panama ausgeführt werden.

3.2.3. Privatisierungspolitik

Die Regierung von Panama hat im Laufe der letzten Jahre aktiv die Privatisierung staatlichen Vermögens vorangetrieben. Besonders ist hierbei die Privatisierung der Festnetz-Telefongesellschaft hervorzuheben, die nunmehr von der britischen Cable and

Wireless betrieben wird. Ebenso wurden die Mobiltelefondienste, die Hafengebiete und Container-Verladedienste sowie die Stromversorgung privatisiert. Die Privatisierung der Verwaltung des internationalen Flughafens von Panama ist ebenfalls im Gespräch, ist jedoch in den letzten ein bis zwei Jahren ins Stocken geraten. Anfängliche Pläne einer Privatisierung der Wasserversorgungsbetriebe scheinen gleichermaßen aufgeschoben zu sein. Insgesamt zeichnet sich in der gegenwärtigen Regierung die Tendenz ab, den von der Vorgängerregierung aktiv verfolgten Privatisierungsprozess zu bremsen.

Die Erlöse aus der staatlichen Privatisierung wurden in einen eigens eingerichteten Entwicklungsfonds eingebracht, der derzeit einen Kapitalstand von etwa 1,5 Mrd. Dollar aufweist. Die effiziente Verwendung dieser Mittel wurde jedoch durch politische Unstimmigkeiten vereitelt: Mit den Zinsen daraus wurden Sozialprojekte finanziert und die Verwendung von Kapital zur Tilgung öffentlicher Schulden wird diskutiert.

3.2.4. *Internationaler Bankensektor*

Wie bereits erwähnt, wuchs der internationale Bankensektor Panamas beginnend mit den 70er Jahren rasch und begünstigte so die Entwicklung der Volkswirtschaft hin zu einer dienstleistungsorientierten; gleichzeitig nahm die Konzentration von Reichtum in der Hauptstadt zu. Die internationale Finanzwelt interessierte sich zusehends für Panama als attraktiven Standort, vor allem für Offshore-Geschäfte, und besonders in Anbetracht der günstigen Bestimmungen, was Bankgeheimnis und Bankenaufsicht betraf. Verschiedene Krisen in den 80er Jahren führten jedoch zur Liquidierung mehrerer Institute und riefen international Besorgnis über Drogengeldwäscheaktivitäten hervor, sodass die Errichtung einer effizienteren, internationalen Bestimmungen entsprechenden Bankenaufsicht erforderlich wurde. Um auf die panamaischen Behörden verstärkter Druck zum Handeln auszuüben, setzte die Arbeitsgruppe der OECD zur Geldwäschebekämpfung (Financial Action Task Force, FATF) Panama im Jahr 2000 auf ihre schwarze Liste nicht kooperativer Staaten. Von dieser Liste wurde Panama ein Jahr später nach der Verabschiedung neuer Gesetze, die verbesserte Regelungen hinsichtlich Meldepflicht und Kontrolle des Finanzsektors enthielten, wieder entfernt.

3.2.5. *Panamakanal, Gebietsrückgabe*

Die Rückgabe des Kanals an Panama durch die USA erfolgte am 31. Dezember 1999. Dieser Akt beendete den schrittweisen Rückzugsprozess der US-Streitkräfte von ihren Stützpunkten in der Kanalzone, der nach Abschluss des 1977 unterzeichneten Carter-Torrijos-Vertrages begonnen hatte. Der Kanal wurde seit seiner Übergabe gleich stark frequentiert und die Einnahmen aus dem Kanalbetrieb sind leicht gestiegen. Während der Rückzug der US-Truppen und die Übergabe der Stützpunkte reibungslos vonstatten gingen, blieb eine Frage offen, nämlich die Räumung der früheren Schießstände der US-Artillerie in der Kanalzone, die weiterhin nicht zur Wirkung gelangte Kampfmittel aufweisen. Infolge des Rückzugs der USA wurde die Regierung von Panama zum Besitzer riesiger Bestände voll verwertbarer Immobilien, deren Verkauf bzw. Umwidmung, auch für Wohnzwecke, derzeit im Gange ist. Ein Beispiel dafür ist die Nutzung des früheren Fort Clayton als internationalen Technologiepark "Stadt des Wissens" (Ciudad del Saber), der dafür konzipiert ist, ausländische Forschungseinrichtungen und Hightechfirmen nach Panama zu bringen. Dank der im Kanal verlegten Glasfaserkabeln verfügen so Firmen, die frühere US-Basen beziehen, über Internetverbindungen und Telekommunikationseinrichtungen auf einem technischen Stand, der in anderen Ländern der Region undenkbar wäre.

Die Regierung plant demnächst die Verpachtung von Fort Howard, einer der größten früheren US-Militärbasen. Es wird erhofft, dass das Fort von internationalen Anlegern in ein neues multimodales Verkehrszentrum umgewandelt wird, das vom Vorhandensein einer der längsten Start- und Landebahnen der Region Gebrauch machen wird.

Weitere Pläne für die Kanalzone beziehen sich auf den Bau einer zweiten Brücke über den Kanal, der geschätzte 200-300 Mio. \$ kosten wird; die Pläne sind weit fortgeschritten und mit dem Bau könnte bereits 2003 begonnen werden. Ein noch wesentlich ehrgeizigeres Projekt, für dessen Finanzierung mehrere Milliarden Dollar benötigt würden, wäre der Bau zusätzlicher Schleusen zur Kapazitätserhöhung des Kanals. Bislang wurde für dieses Projekt noch kein Starttermin ausgeschrieben.

In den letzten Jahren wurde vor allem von asiatischer Seite (Hongkong und Taiwan) massiv in Hafен- und Containerverladeeinrichtungen am Atlantik- und am Pazifik-Ende des Kanals investiert. Weitere Pläne sowohl für den Ausbau dieser Einrichtungen als auch für die Errichtung zusätzlicher Zonen zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz des Kanals werden in Betracht gezogen. Um die begrenzte physische Kapazität des Kanals zu kompensieren, wurde vor kurzem durch Vergabe einer Konzession an eine US-Eisenbahngesellschaft wieder der Betrieb der Bahnverbindung über den zentralamerikanischen Isthmus aufgenommen: Auf diesem Weg werden Container an einem Ende des Kanals entladen und zum anderen Ende transportiert werden können, wo sie auf andere Schiffe verladen werden; diese Eisenbahnverbindung wird auch über einen Passagierdienst verfügen.

3.2.6. *Tourismus*

Trotz des beachtlichen touristischen Potenzials Panamas in Form von Natur- und Kulturschätzen sowie historischen Anziehungspunkten und des Kanals wurde bis vor wenigen Jahren relativ wenig zur aktiven Vermarktung als Tourismusziel unternommen. Verglichen mit Costa Rica, das jährliche Tourismuseinnahmen von mehr als 1 Mrd. \$ erzielt, betragen die Einkünfte Panamas aus diesem Sektor lediglich 400 Mio. \$ (in starker Abhängigkeit von Kreuzschiff-Passagieren) und die Hotellerie außerhalb der Hauptstadt ist nach wie vor schwach entwickelt. Die staatlichen Tourismusbehörden haben sich nun die ehrgeizige Ziele gesetzt, die Besucherzahlen und die damit verbundenen Einkünfte wesentlich zu erhöhen. Dabei soll das Potenzial des Landes in Bezug auf Ökotourismus ausgeschöpft werden, ohne gleichzeitig die Teilsektoren Kreuzschiff- und Kulturtourismus zu vernachlässigen.

3.2.7. *Außenhandel*

Panama weist hartnäckig ein hohes Handelsdefizit auf. Die Exporte beliefen sich im Jahr 2000 auf 860 Mio. \$, wovon 150 Mio. \$ auf Bananen und 68 Mio. \$ auf Shrimps entfielen. Dem stehen Importe von 3,38 Mrd. \$ gegenüber, die sich im Wesentlichen aus Kapitalgütern (688 Mio. \$) und Rohöl (447 Mio. \$) zusammensetzen.

Das Warenhandelsdefizit wird teilweise durch den Handel in der Freizone Colón ausgeglichen, über die Einfuhren für den Vertrieb in hauptsächlich lateinamerikanische Länder abgewickelt werden. Im Jahr 2000 betrugen die Einfuhren in die Freizone 4,432 Mrd. \$, während sich der Wiederausfuhrwert auf 5,145 Mrd. \$ belief. Die Leistungsbilanz wird darüber hinaus durch den Überschuss bei den Dienstleistungen gestützt, der im Jahr 2000 einschließlich der Einnahmen von etwa 480 Mio. \$ aus den Gebühren für die Kanaldurchfahrt eine Summe von 718 Mio. \$ erreichte. Dessen ungeachtet hat Panama in den letzten Jahren beständig ein jährliches

Leistungsbilanzdefizit von insgesamt etwa 1 Milliarde \$ oder etwa 10 % des BIP eingefahren. Die Inlandsinvestitionen, die hauptsächlich auf die Privatisierung von Staatsbetrieben (vornehmlich der Telefongesellschaft) zurückzuführen sind, haben die Haushaltsbilanz insgesamt etwas aufgebessert. Die Notwendigkeit erhöhter Darlehensaufnahme auf dem Weltmarkt hat jedoch den Schuldenstand Panamas von 77 % des BIP 1996 auf 82 % im Jahr 1999 erhöht, sodass die Schuldendienstquote 1999 bei 9 % der Einkünfte aus Waren- und Dienstleistungsausfuhren lag.

Während die Vereinigten Staaten traditionell der wichtigste Handelspartner Panamas sind (43,8 % der Ausfuhren und 32,9 % der Einfuhren im Jahr 2000), beträgt der Anteil der EU an den Ausfuhren Panamas etwa 20 % (hauptsächlich Bananen und Shrimps, in den letzten Jahren etwa 150 Mio. \$). Die Einfuhren aus EU-Ländern waren für etwa 10 % (ca. 300 Mio. \$) der Gesamteinfuhren Panamas verantwortlich. Diese Zahlen sind in den letzten Jahren relativ konstant geblieben. Innerhalb der EU führten im Jahr 2000 Spanien, Deutschland und das Vereinigte Königreich die meisten Waren nach Panama aus, während Schweden, Belgien und Italien die Hauptimporteure von Waren aus Panama waren. In den letzten Jahren waren die Handelsbeziehungen zwischen der EG und Panama wegen des Bananenstreits von Spannungen geprägt. Der Handel zwischen der EU und der Freihandelszone Colón betrug in den letzten Jahren durchschnittlich etwa 90 Mio. EUR pro Jahr, wobei Italien auf europäischer Seite mit etwa 20 Mio. EUR der Haupthandelspartner war. Hier waren es vor allem Gold und Schmuck, die in die Freizone für den Weitervertrieb in andere lateinamerikanische Länder ausgeführt wurden. Beträchtliches Ausmaß erreicht auch der Handel mit Zentralamerika (14,5 % der Ausfuhren und 6,6 % der Einfuhren im Jahr 2000).

Panama profitiert derzeit im Rahmen des Drogenregimes des APS-Schemas, das im Dezember 2001 bis Ende 2004 verlängert wurde, vom zollfreien Zugang der meisten seiner Ausfuhren zum EU-Markt.

Panama ist gegenwärtig Sitz der Verhandlungen zur Errichtung der Amerikanischen Freihandelszone (Free Trade Agreement of the Americas, FTAA) und bemüht sich um den Sitz des ständigen Sekretariats der FTAA, das nach Abschluss der Verhandlungen und nach dem derzeit für 2006 geplanten Inkrafttreten des Abkommens eingerichtet werden soll.

Panama steht auch in Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen mit Zentralamerika, bei dem allerdings noch einige Punkte wie Wettbewerb, Gesellschaftsrecht und Konsumentenschutz strittig sind. Die Gespräche über den Abschluss von Freihandelsvereinbarungen mit Mexiko und Chile scheinen nur langsam voranzuschreiten.

Während die Vorgängerregierung unter Präsident Pérez Balladeres eine vehemente Politik der Wirtschafts- und Handelsliberalisierung verfolgte, geht die amtierende Regierung Moscoso behutsamer vor. Gelegentliche Maßnahmen zur Einführung von Zollerhöhungen zum Schutz der einheimischen Erzeuger, vor allem im Landwirtschaftssektor, haben zu erheblichen Spannungen mit den regionalen Handelspartnern geführt.

3.2.8. *Soziales, Gender und Justiz*

Die Besorgnis erregende Frage der ungerechten Verteilung von Reichtum stellt weiterhin eine der größten Herausforderungen Panamas auf dem Weg zu langfristiger und nachhaltiger menschlicher Entwicklung dar. Die Regierung Moscoso räumt dem Ziel

sozialer Entwicklung den ersten Rang auf der politischen Agenda ein und hat in ihrem Regierungsprogramm vorgeschlagen, mehr als 2 Milliarden \$ für soziale Zwecke aufzuwenden. Die Schulpflicht soll nunmehr über das Alter von 11 Jahren hinausgehen, Vorschulerziehung soll verstärkt angeboten werden. Die prekäre Finanzlage des Staates wirkt sich jedoch erschwerend auf die vollständige Umsetzung dieses Programms aus, wobei die Resultate erwartungsgemäß unterschiedlich sind. Die Regierung hält sich weiterhin an ihr Versprechen, die Gleichstellung der Geschlechter und Chancengleichheit mit Hilfe eines bereits existierenden Programms durchzusetzen. Im Rahmen eines großen EG-Projekts konnten staatliche Kapazitäten zur Entwicklung von Gender-Politiken, zur Reformierung von Lehrplänen, zur Einrichtung von Gender-spezifischen Ausbildungsnetzwerken sowohl in privaten als auch öffentlichen Institutionen sowie zur Durchführung von breiten Medienkampagnen gestärkt werden. Unter den Abgeordneten der Gesetzgebenden Versammlung macht der Frauenanteil lediglich 10 % aus (im Vergleich zu 19 % in Costa Rica, 17 % in El Salvador und 12 % in Kolumbien). Andererseits wählte das Land zum ersten Mal in seiner Geschichte eine Präsidentin, und mehrere staatliche Schlüsselpositionen sind weiblich besetzt. Die Gewalt gegen Frauen innerhalb der Familie ist jedoch weiterhin alarmierend hoch.

Aufgrund seiner geographischen Lage bleibt Panama von den Auswirkungen regionaler Konflikte, insbesondere Kolumbiens, nicht verschont. Drogen- und Waffenschmuggel und die damit verbundenen Gewaltverbrechen sind Phänomene mit grenzübergreifender Auswirkung. Die Zahl der Entführungsfälle, die vor allem in Kolumbien an der Tagesordnung stehen, aber auch in anderen zentralamerikanischen Ländern wie z.B. El Salvador und Guatemala spürbare Ausmaße annehmen, ist zur Zeit noch nicht alarmierend. Das Justizwesen Panamas ist durch äußerst langsame Verfahren gekennzeichnet: So harren noch geschätzte 60 % der Inhaftierten in den überfüllten und mangelhaft ausgestatteten panamaischen Gefängnissen ihres Prozesses.

3.2.9. *Umwelt*

Zu den wichtigsten Umweltproblemen Panamas zählen Wasserversorgung und Kanalisation, die Entwaldung, die Beseitigung von Fest- und Giftmüll, die Kontaminierung durch konventionelle und chemische Waffen sowie weitere Faktoren, die mit der ungerechten Einkommensverteilung zusammenhängen. In der Hauptstadt Panamá herrscht hohe Luftverschmutzung durch Kraftfahrzeug- und Industrieemissionen. In der Stadt Colón erweist sich die Zementfabrik als größte Quelle der Umweltverschmutzung. Müllentsorgungsleistungen kommen 75 % der städtischen und lediglich 40 % der ländlichen Bevölkerung zugute. Das Panamakanalbecken und angrenzende Gebiete weisen unverhältnismäßig hohe Umweltschäden auf. Etwa 60 % des 326.000 Hektar großen Kanalbeckens sind von willkürlicher Abholzung betroffen. Die Verschmutzung der Flüsse ist sowohl auf Haus- als auch auf Industriemüll zurückzuführen, und die Bucht von Panama ist zusätzlich von der Verschmutzung durch den Schiffsverkehr betroffen. Ungeachtet der seit den 80er Jahren bestehenden Umweltkommission befindet sich die Umweltpolitik seit 1998 im Umbruch, als die nationale Umweltbehörde geschaffen wurde und Strategien in Hinblick auf Umwelt und Artenvielfalt für das ganze Land wirksam wurden.

3.3. **Nachhaltigkeit**

Die Nachhaltigkeit des panamaischen Entwicklungsmodells wird durch einige Faktoren beeinträchtigt. Dazu zählt in erster Linie die starke Abhängigkeit der Wirtschaft vom Dienstleistungssektor, der mit den Hauptaktivitäten Panamakanal, Freizone Colón und internationales Finanzzentrum in Verbindung steht. Diese drei Wirtschaftstätigkeiten

haben zu einer äußerst ungerechten Einkommensverteilung und in weiterer Folge dazu geführt, dass das Land eine der höchsten Armutsquoten in Lateinamerika aufweist. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, sind ernste Folgen für die wirtschaftliche Zukunft Panamas zu erwarten, insbesondere für den Fall, dass keine Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Versorgung und des Zugangs der Armen zu sozialen Dienstleistungen ergriffen werden. Die Hauptrisiken des gegenwärtigen Entwicklungsmodells bestehen im Auftreten makroökonomischer Schocks von außen und in der Tatsache, dass die derzeit im Land stattfindenden Reformen möglicherweise nicht den erwarteten sozialen Nutzen erbringen. Des Weiteren könnte die Frage der Transparenz der öffentlichen Verwaltung zukünftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung stark hemmen.

3.4. Mittelfristige Herausforderungen

3.4.1. Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

Die panamaische Wirtschaft ist in hohem Maße abhängig von Dienstleistungen. Sie betragen im Jahr 2000 75 % des BIP und waren vorwiegend auf den Panamakanal, die Freizone Colón und das internationale Bankenzentrum zurückzuführen. Obwohl sich diese Sektoren deutlich auf das BIP pro Kopf auswirken, ist ihr Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen verhältnismäßig niedrig. Die Performance traditioneller Sektoren wie Landwirtschaft und Industrie war in den letzten Jahren schwach. Hinzu kommt, dass die an den US-Dollar gebundene Landeswährung die Möglichkeit der Abwertung als makroökonomisches Instrument a priori ausschließt. Eine der entscheidenden Herausforderungen für die Regierung besteht in der Stärkung der Rolle des privaten Sektors durch Privatisierungen und verbesserte Infrastruktur.

3.4.2. Modernisierung der Verwaltung

Um Effizienzsteigerungen der öffentlichen Haushalte zu erzielen, wird es erforderlich sein, Verfahrensabläufe einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, moderne Management-Methoden einzuführen, die Fiskalverwaltung und den gezielten Einsatz von Haushaltsmitteln zu verbessern sowie die Korruption einzudämmen. Weitere Herausforderungen sind die Förderung von Dezentralisierung und Kommunalentwicklung, Reformen in der Justizverwaltung, die verstärkte Bekämpfung von Geldwäsche sowie die verbesserte Wahlberichterstattung.

3.4.3. Armut, Ungleichheit und Zugang zur Grundversorgung

Zu den wichtigsten Herausforderungen Panamas zählen nachhaltige menschliche Entwicklung auf der Grundlage einer deutlichen Verringerung von Armut und Ungleichheit in breiten Schichten der Bevölkerung, sowie deren gleichberechtigter Zugang zu Grundversorgung wie Gesundheit und Bildung. Etwa 37 % der Familien leben unterhalb der Armutsgrenze, wobei diese Prozentsätze im ländlichen Raum und unter der indigenen Bevölkerung mit 63 % bzw. 95 % noch wesentlich höher liegen. Panama zählt zu den Ländern mit der größten Ungleichheit der Welt bezüglich Einkommensverteilung. Trotz relativ hoher staatlicher Ausgaben für Gesundheit und Bildung sind die Qualität der Grundversorgung sowie der Zugang zu ihr mangelhaft.

3.4.4. Umweltmanagement

Zu den wichtigsten Umweltfragen zählt die durch die Landwirtschaft verursachte Gewässerverschmutzung, die eine Bedrohung für die Fischereibestände darstellt, die Abholzung tropischer Regenwälder und allgemein die Landverödung. Die

Herausforderungen Panamas auf diesem Gebiet schließen auch die Entwicklung von entsprechenden Konzepten und deren Umsetzung im neu geschaffenen institutionellen Kontext mit ein. Des Weiteren sind Programme für die Bewirtschaftung der Wälder sowie der Küsten- und Meeresressourcen erforderlich. Auch die Verwaltung des Panamakanal-Einzugsgebiets in der Interozeanischen Region, wo 50 % der Bevölkerung leben und 75 % des BIP und der Ausfuhr Güter erwirtschaftet werden, muss auf eine umfassendere Basis gestellt werden. Der Schutz der Artenvielfalt sowie die Bereiche Wasserversorgung und Abwasserbewirtschaftung erfordern ebenfalls konkrete Maßnahmen.

Zusätzlich zu den bereits genannten Herausforderungen ist es für Panama eine weitere Herausforderung, durch den Prozess der regionalen Integration politische und wirtschaftliche Beziehungen zu seinen zentralamerikanischen Nachbarn aufzubauen.

4. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT MIT PANAMA

4.1. EG-Zusammenarbeit mit Panama

4.1.1. Erfahrungen

Im Zeitraum 1990-2000 sah die Kommission Mittelbindungen in ungefährer Höhe von 39 Mio. EUR für insgesamt 37 Projekte in Panama vor, wovon etwa 33 Mio. auf Finanzhilfe bzw. technische Hilfe, 3 Mio. auf wirtschaftliche Zusammenarbeit und weitere 3 Mio. auf Menschenrechtsprojekte entfielen. Ein wesentlicher Bereich der Hilfe, sowohl in Bezug auf ihre Wirksamkeit als auch die sichtbare Präsenz der EU, betraf eine Reihe von Kleinprojekten zur Unterstützung der Regierung im Zusammenhang mit der Kanalübergabe. Die Kommission stellte Kofinanzierungen für den Weltkongress über den Panamakanal des Jahres 1999 zur Verfügung und finanzierte eine kritische Vergleichsstudie über die Intensivierung der Kanalschiffsfahrt und über das Panamakanal-Museum. Ein weiterer Bereich, in dem in der ersten Hälfte der 90er Jahre wertvolle Hilfe geleistet wurde, war die Unterstützung des Übergangs zur Demokratie. Weitere Mittel wurden im Rahmen der Haushaltslinien für Soforthilfe, Ausbildung, Kofinanzierung von NRO, Tropenwälder sowie Drogenbekämpfung bereitgestellt. In Anhang 3 werden die EG-finanzierten Projekte aufgelistet.

Finanziell wurden 28 Mio. EUR (70 % des Gesamtvolumens) für fünf Projekte aufgewendet: die Sanierung des Krankenhauses Santo Tomás (4,8 Mio. EUR), das 1995 fertig gestellt wurde, die Hilfe für den Sozialen Notstandsfonds (Fondo de Emergencia Social, 4,6 Mio. EUR), der 1998 auslief, die Unterstützung der kleinen und mittleren Agrarerzeuger in Zentralpanama (5 Mio. EUR), die 2001 abgeschlossen wurde, das Gender-Projekt PROIGUALDAD (9,8 Mio. EUR), das noch läuft, und das Projekt einer Modernisierung der panamaischen Gefängnisse (3,8 Mio. EUR), das 2002 anläuft.

Die oben erwähnten Projekte weisen auf die breite Palette von Sektoren hin, die in Panama im Laufe des letzten Jahrzehnts unterstützt wurden, sowie auf die Tatsache, dass strategisch klar definierte Prioritäten fehlen. Bis zu einem gewissen Grad spiegelt dies die bedeutenden politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse Panamas der letzten zehn Jahre wider, von denen vor allem die Wiederherstellung der Demokratie nach dem Sturz des Noriega-Regimes im Jahr 1989 und die Erlangung der vollen Hoheit über den Kanal im Jahr 1999 zu erwähnen sind. Wie die Auswahl der Bereiche der EG-Unterstützung während dieses Zeitraums klar belegt, war die Hilfe für ein breites Spektrum von Sektoren erforderlich. Besonderer Erwähnung bedürfen auch kleinere

Projekte im Bereich Menschenrechte, die wesentlich zur Stärkung der Institutionen beitragen und somit von entscheidender Bedeutung sind: das Büro des Bürgerbeauftragten sowie die erfolgreiche Abwicklung der in ebendiesem Jahrzehnt abgehaltenen Wahlen, die für die Festigung des Demokratieprozesses entscheidend waren.

Während dieses Zeitraums wurden größere Projekte im Allgemeinen in Zusammenarbeit mit Regierungsbehörden unter EU-panamaischer Kodirektion durchgeführt, während kleinere Projekte, insbesondere aus den Bereichen Menschenrechte und Soziales, direkt durch die begünstigten Organisationen auf der Basis von Verträgen, die nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährten, abgewickelt wurden. Dieser Mechanismus erlaubte ein Maß an Flexibilität und rascher Umsetzung, das angesichts des in den 90er Jahren stattfindenden Wandels im sozialen und institutionellen Umfeld besondere Bedeutung erlangte.

4.1.2. Gelernte Lektionen

Obwohl das EG-Programm zur Entwicklungszusammenarbeit mit Panama in seiner Gesamtheit nicht offiziell evaluiert wurde, scheinen punktuelle Projektüberprüfungen und Monitoring-Maßnahmen darauf hinzuweisen, dass das breite Spektrum an Bereichen, die im letzten Jahrzehnt unterstützt wurden, ein Hindernis für eine starke EG-Präsenz in einem bestimmten Sektor darstellte. Der Grad der Sichtbarkeit und die Zahl der strategischen Partnerschaften waren demgemäß relativ gering. Eine Ausnahme dazu bildet der Bereich Menschenrechte, wo die EG durch Flexibilität und rasches Reagieren, insbesondere als es darum ging, den Ablauf von Wahlen zu organisieren, wirksam und sichtbar eingreifen konnte, und zwar in einem Ausmaß, das in scharfem Gegensatz zu den relativ bescheidenen finanziellen Beiträgen stand.

In Kooperation mit staatlichen Behörden durchgeführte Projekte konnten generell in zufrieden stellender Weise abgewickelt werden, obwohl aufgrund von Haushaltsengpässen auf Regierungsseite nicht immer genügend Gegenmittel aufgebracht werden konnten. Die Abwicklung EG-finanzierter Projekte durch staatliche Behörden kann bisweilen durch die Kontrollaufsicht der Contraloría beeinträchtigt werden, die sowohl Verzögerungen bewirken als auch Beschaffungs- und Finanzgebarungsverfahren vorschreiben kann, die sich mit den in den Projektfinanzierungsvereinbarungen vorgesehenen nicht decken. Vom Regelwerk des 1999 mit Panama geschlossenen Rahmenabkommens werden nun Lösungen erhofft: Zukünftige Projekte sollen sodann sowohl mit den Verfahrensregeln der Regierung als auch mit jenen der EG vereinbar sein und genügend Spielraum gewähren, um den besonderen Gegebenheiten und Erfordernissen einer Durchführung von Kooperationsprojekten auf der Basis nicht rückzahlbarer Zuschüsse gerecht zu werden.

Der Rahmenvertrag legt den grundlegenden Ansatz bei der Definition und Verwaltung der EG-Zusammenarbeit mit Panama fest, wobei Finanzhilfe, technische Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besonders hervorgehoben werden. Ein entscheidendes Merkmal des Vertrags ist die Bestimmung eines einzelnen Ansprechpartners in der Regierung – im Außenministerium – zu Gesprächen über Fragen der Zusammenarbeit. Dadurch wird eine gezieltere Gesprächsführung zwischen EG und panamaischen Behörden möglich werden, die sicherstellt, dass die Hilfemaßnahmen der EG genau den Prioritäten der Regierung entsprechen. Dies sollte die EG jedoch nicht davon abhalten, direkte Kontakte mit anderen Ministerien oder Behörden oder auch mit der Zivilgesellschaft zu pflegen.

Zu weiteren Faktoren, die Form und Durchführung zukünftiger Zusammenarbeit mit Panama beeinflussen werden, zählt die dezentrale Verlagerung der Verantwortung für die Verwaltung der Kooperationsprogramme auf die Delegationen. Von dieser Vorgangsweise werden deutlich beschleunigte Genehmigungsverfahren sowohl bei den Arbeitsplänen als auch bei der Auszahlung der EG-Mittel erwartet. Die Verzögerungen, die früher eine reibungslose Projektdurchführung behinderten, sollen so vermieden werden. Ein weiterer Faktor wird die anhaltende Tendenz sein, immer weniger, aber größere Projekte zu finanzieren, die stärker auf einzelne Sektoren ausgerichtet sind. Dadurch wird die Verwaltungsbelastung der Kommission und der Delegationen erheblich reduziert werden. Andererseits werden dem größere Bemühungen als zuvor gegenüberstehen müssen, um die korrekte Projektermittlung und insbesondere die Festlegung quantitativer und nachvollziehbarer Indikatoren zur Messung der Projektergebnisse sicherstellen zu können.

4.2. Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten mit Panama

Panama wird von keinem EU-Mitgliedsland als prioritär in Bezug auf Finanzhilfe eingestuft. Lediglich Spanien unterhält ein nennenswertes bilaterales Kooperationsprogramm mit Panama. Die Hilfe Spaniens erreichte 1996/97 die jährliche Höhe von etwa 18-21 Mio. EUR. Einen besonderen Schwerpunkt stellen das Umweltmanagement und die Kommunalentwicklung dar.

Frankreich unterhält im Rahmen seiner vom Regionalbüro in San José, Costa Rica aus gesteuerten Programme eine Reihe von Aktivitäten in den Bereichen Wissenschaft und Kultur.

Deutschland stellte im Zeitraum 1994-2000 im Rahmen verschiedener Programme etwa 8 Mio. EUR vorwiegend für land- und forstwirtschaftliche sowie für Umweltprojekte zur Verfügung. Weitere 2,5 Mio. EUR wurden für den Zeitraum bis 2004 bereitgestellt.

4.3. Weitere Kooperationsprogramme

Die Interamerikanische Entwicklungsbank ist der wichtigste in Panama vertretene Geber. Ihr Portfolio wuchs in den 90er Jahren stetig. Von 1996 bis 1998 genehmigte die IDB 16 Darlehen in Höhe von durchschnittlich mehr als 250 Mio. \$ pro Jahr. Zwei weitere Darlehen über insgesamt 65 Mio. \$ wurden 1999 bewilligt. Die Tätigkeit der IDB erstreckt sich auf sämtliche Bereiche wie Energie, Verkehr, Basisinfrastruktur, Wohnbau, Landwirtschaft, Gesundheitswesen, Bildung, Justiz, Tourismus, Umwelt und den Finanzbereich. Per Ende 2000 hielten die noch nicht ausgezahlten Beträge für bewilligte Darlehen bei 551 Mio. \$, was angesichts der fiskalischen und finanziellen Engpässe des Landes einen hohen Betrag darstellt. Die erste Stufe (35,6 Mio. \$) eines Reformprogramms der Gesundheitseinrichtungen wurde im laufenden Jahr genehmigt.

Auch die Weltbank ist in Panama aktiv tätig. Ihr Darlehensportfolio beläuft sich auf etwa 270 Mio. \$. Sie unterstützt seit Beginn der 90er Jahre Grundsatzreformen und Bemühungen um den Schuldenabbau. Die wichtigsten von ihr unterstützten Bereiche umfassen Gesundheit, Bildung, Verkehr, Bodenverwaltung und natürliche Ressourcen. Vor kurzem wurde ein Darlehen über 10,5 Mio. \$ für Reformen der öffentlichen Politik in Fragen der Handelsreform, der Fiskalpolitik, bezüglich der Datenbeschaffung zur Armut und der Zielgruppenorientierung, sowie des öffentlichen Beschaffungswesens bewilligt.

Das UN-Entwicklungsprogramm UNDP engagierte sich in der Vergangenheit bei der Überwachung der internationalen Zusammenarbeit in Panama mit der Erstellung einer Gemeinsamen Länderanalyse. Angesichts der abnehmenden Bedeutung von durch Zuschüsse finanzierten Aktivitäten und der Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Datenmaterial stellte das UNDP jedoch mit der Ausgabe 1997/98 die Herstellung seines Jahresberichts über die Geberaktivitäten ein.

Die Gebermatrix in Anhang 4 gibt einen Überblick über die wichtigsten internationalen Kooperationsprogramme.

5. VORGESCHLAGENE ANTWORTSTRATEGIE IM RAHMEN DER EG-ZUSAMMENARBEIT

5.1. Grundsätze und Ziele der Zusammenarbeit

Wie in Kapitel 1 bereits erwähnt, lauten die drei Grundziele der EG-Entwicklungspolitik: nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft sowie Eindämmung und schlussendlich völlige Beseitigung der Armut. Die nationale Entwicklungsagenda Panamas beruht auf folgenden drei Hauptzielen: makroökonomische und rechtliche Stabilität, Wirtschaftswachstum sowie Beschäftigung und soziale Entwicklung. Die Eindämmung der Armut und nachhaltige menschliche Entwicklung wurden als wichtigstes Entwicklungsziel hervorgehoben.

In Anbetracht der begrenzten Mittel, die für die Tätigkeit der EG in Panama zur Verfügung stehen, sollte die EG-Hilfe auf einen engen Bereich beschränkt werden. Es kann nicht vorgegeben werden, mehr als eine sehr bescheidene Anzahl von Herausforderungen bewältigen zu können, es sollte jedoch möglich sein, durch Auswahl von zwei oder drei Schwerpunktbereichen, in denen die EG selbst an engeren Beziehungen zu Panama interessiert ist, mit begrenzten Mitteln ein Maximum an Wirkung zu erzielen.

5.2. Prioritäten der Zusammenarbeit

Anhand der unter 3.4 angestellten Analyse wird auf die Bedeutung folgender mittelfristiger Herausforderungen Panamas hingewiesen:

- Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit
- Modernisierung der Verwaltung
- Eindämmung von Armut und Ungleichheit, verbesserter Zugang zur Grundversorgung
- Verbesserungen in Hinblick auf Umweltmanagement und Nachhaltigkeit

Daher werden folgende drei Schwerpunktbereiche für eine Zusammenarbeit mit Panama vorgeschlagen:

- Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit
- Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen
- soziale Entwicklung.

Es wird darauf hingewiesen, dass diese drei Bereiche in der im März 2001 von der Regierung Panamas und der Europäischen Kommission unterzeichneten Gemeinsamen Absichtserklärung festgehalten wurden. Diese GA sieht für den Zeitraum 2000-2006 einen Richtbetrag in Höhe von 24,3 Mio. \$ an Finanzhilfe vor. Bei der Ermittlung einzelner Projekte im Rahmen dieser Schwerpunktbereiche wird besonders Bedacht auf deren strategische Bedeutung für engere Beziehungen zwischen Panama und der EG zu nehmen sein. Insbesondere wird versucht werden, Möglichkeiten für eine verstärkte Ausrichtung der panamaischen Wirtschaft auf Europa sowie auf maximale Nutzung der einmaligen geographischen Lage Panamas an einem Schnittpunkt und Tor zu Zentral- und Südamerika zu schaffen.

5.3. Antwortstrategie nach Schwerpunktssektoren

5.3.1. Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit

Die Strategie der Kommission besteht in der verstärkten Eingliederung der panamaischen Wirtschaft in den Weltmarkt durch Erhöhung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Die Bemühungen sollten sich nicht nur auf Bereiche konzentrieren, in denen Panama komparative Vorteile besitzt, wie internationale Bankdienstleistungen, die Freizone Colón oder den Panamakanal, sondern auch auf raschere Einführung höherer Technologien, die zur Diversifizierung der Wirtschaft beitragen. Diese Strategie wird der Einbeziehung der Privatwirtschaft, der wissenschaftlichen Gemeinde und der Regierung bedürfen und sollte davon ausgehen, dass sie für die Humanressourcen bereichernd wirkt.

Für den Bereich Stärkung der Wirtschaft sind etwa 30 % der verfügbaren Ressourcen vorgesehen.

5.3.2. Aufbau demokratischer Institutionen

Die Europäische Kommission begleitet den panamaischen Demokratisierungs- und Modernisierungsprozess seit den frühen 90er Jahren. Die dabei angewandte Strategie setzt grundsätzlich auf Dialog und Rat in Grundsatzfragen sowie auf die Weitergabe europäischer Verwaltungsmethoden und Erfahrungswerte. Die EU verfügt über besonders reiche Erfahrung etwa im Bereich der Dezentralisierung öffentlicher Dienstleistungen oder der zivilgesellschaftlichen Partizipation. Unterstützung kann auch in sensiblen Governance-Bereichen wie etwa Justiz-, Polizei- und Gefängnisreform, Verbesserung der Wahlberichterstattung, Dezentralisierung oder Fiskalpolitik angeboten werden. Die EG-Hilfe sollte dabei im Sinne einer verbesserten Fiskalverwaltung und verstärkten Dezentralisierung als Katalysator fungieren und grundsätzlich auf die schwächsten Institutionen in einem einzigen, wesentlichen Bereich ausgerichtet sein.

Für den Bereich Demokratisierung staatlicher Institutionen sind etwa 40 % der verfügbaren Ressourcen vorgesehen.

5.3.3. Soziale Entwicklung

Die grundlegende Strategie der Europäischen Kommission für den sozialen Sektor besteht in der Verbesserung der Qualität und Leistungserbringung in der Grundversorgung wie Bildung und Gesundheit durch Reform der Sozialpolitik und durch Schaffung eines verbesserten Zugangs zu den sozialen Versorgungsleistungen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass der Zugang zu diesen Leistungen für Randgruppen, etwa Menschen unterhalb der Armutsgrenze oder die Landbevölkerung, gewährleistet

wird. Darüber hinaus muss dafür gesorgt werden, dass die staatliche Ausgabenverwaltung effizient und zielgerichtet den Armen in größtmöglicher Weise zugute kommt. Entscheidend ist auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Bereitstellung und Überwachung der Erbringung von sozialen Leistungen.

Für den Bereich soziale Entwicklung sind etwa 30 % der verfügbaren Ressourcen vorgesehen.

5.3.4. *Nichtschwerpunktbereiche*

Die Problematik der innerfamiliären Gewalt gegen Frauen wird in Panama zunehmend ernst genommen, während die Themenbereiche HIV/AIDS und Kinderprostitution trotz der verstärkten Beachtung durch die Regierung weiterhin Anlass zu Sorge geben. Im panamaischen Kontext wird jedoch offensichtlich, dass in diese Bereiche im Rahmen der wichtigsten EG-Kooperationsprogramme nicht problemlos investiert werden kann. Interventionen dieser Art erfordern typischerweise Kleinprojekte, die nicht leicht unter die Verfahren für Programme der finanziellen oder technischen Hilfe einzureihen sind. Sollte jedoch erhöhter Bedarf an Unterstützung in diesen Bereichen bestehen und sollten Institutionen ausgemacht werden können, die potenziell zur Durchführung befähigt wären, wären für die Kommission durchaus dezentrale Formen der Zusammenarbeit oder NRO-Finanzierungsoptionen denkbar.

Daneben stehen eine Reihe weiterer horizontaler Haushaltlinien zur Verfügung, aus denen ähnliche Initiativen finanziert werden können. Die geeignetsten wären:

- Maßnahmen für Soforthilfe
- Maßnahmen für Umweltmanagement und Umweltschutz
- HIV/AIDS-Präventionsmaßnahmen.

Weitere potenzielle Maßnahmen wären:

- regionale Integrationsprojekte
- Folgemaßnahmen zur gegenwärtigen und Vorbereitung der nächsten Strategie.

5.4. Kohärenz mit EU-Politik

Zu den wichtigsten EG-Politiken, die sich auf die Beziehungen der EU zu Panama auswirken, zählen: die Gemeinsame Landwirtschaftspolitik (GAP), Handel und Entwicklung, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Kontrolle - Konsumentenschutz, Binnenmarkt, Wettbewerb, Forschung und Entwicklung, Umwelt, Justiz und Inneres, sowie Informationsgesellschaft. Generell stehen die Politiken der vorliegenden Länderstrategie in Einklang mit den wichtigsten Politiken der Gemeinschaft. Konfliktpunkte könnten sich mit Panama aus einer schwerpunktmäßigen Unterstützung der landwirtschaftlichen Entwicklung ergeben, was jedoch nicht der Fall ist.

Es sollte jedoch auch erwähnt werden, dass die Wirkung der GAP von der Regierung Panamas als negativ für die Ausfuhrentwicklung in Drittmärkten wie Panama oder anderen Ländern empfunden wird. Im Bananen-Anlassfall hat der von der EU den AKP-Bananenproduzenten eingeräumte bevorzugte Marktzutritt enormen Unmut unter zentralamerikanischen und anderen lateinamerikanischen Bananen produzierenden

Ländern ausgelöst. Derartige Präferenzregelungen sollen bis 2006 schrittweise abgebaut werden.

Die befristete Natur der Konzessionen, die Panama im Rahmen des Drogen-APS gemacht wurden, wird von der Regierung Panamas als Hindernis für längerfristige Direktinvestitionsentscheidungen angesehen. Des Weiteren wird die Durchführung der Gemeinschaftspolitik im Bereich gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen von manchen Drittländern oder Wirtschaftssektoren (insbesondere von der Landwirtschaft) als nichttarifäres Handelshemmnis angesehen.

Eine eingehendere Analyse der Kohärenz zwischen EU-Politik und zentralamerikanischer Region findet sich in Anhang 5.

5.5. Komplementarität mit EU-Mitgliedstaaten und sonstige Zusammenarbeit zwischen Gebern

Die für die Zusammenarbeit ausgewählten Schwerpunktsektoren sind Bereiche, in denen Hilfe in bedeutendem Ausmaß von der internationalen Gebergemeinschaft gewährt wird, insbesondere in Form von Darlehen (IDB und IBRD). Auf Seiten der EU sind jedoch nur relativ wenige Mitgliedstaaten in Panama als Geber vertreten. Es besteht ein hohes Maß an Komplementarität zwischen den strategischen Ansätzen der internationalen Geberbehörden und jenen der Kommission. Daher wird Komplementarität bei konkreten Maßnahmen durch enge Zusammenarbeit in der Phase der Projektvorbereitung sowie durch Festlegung der geeigneten Kombination aus Zuschüssen und Darlehen angestrebt. Die Rolle der EG-Delegation in Costa Rica, die auch für Panama zuständig ist, ist bei der Sicherstellung der Komplementarität ebenfalls von grundlegender Wichtigkeit.

Wo immer es durchführbar ist, werden Projekte aus den Schwerpunktbereichen mit subregionalen und regionalen EG-finanzierten Programmen verknüpft werden; darunter fallen Programme wie AL-Invest, @LIS, URBAL und ALFA.

Der Prozess von der Projektfindung bis zur Umsetzung der Projekte wird in enger Koordination mit den Mitgliedstaaten erfolgen. Die Kommission tauscht mit den Mitgliedstaaten Informationen aus. Dieser Austausch erfolgt über die Delegation der Kommission in San Jose, die in regelmäßigen Abständen und ad hoc Sitzungen durchführt, die die Komplementarität der EU-Kooperationsprogramme gewährleisten und möglicherweise zur Entwicklung gemeinsamer Kooperationsprogramme führen.

6. NATIONALES RICHTPROGRAMM

6.1. Finanzierungsinstrumente der Zusammenarbeit

Die wesentlichen Instrumente, die zur Finanzierung des Richtprogramms EG-Panama herangezogen werden können, sind die verschiedenen Haushaltlinien der Gemeinschaft; zu ihnen gehören:

a) technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen von langfristigen Maßnahmen, die im Länderstrategiepapier ermittelt wurden und für die ein voraussichtlicher Finanzrahmen von 24,3 Mio. EUR durch die Gemeinsame Absichtserklärung 2000 - 2006 eingerichtet wurde.

b) andere Haushaltslinien, die für die Finanzierung spezieller Themen wie z.B. in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie, HIV/AIDS und Drogen, Schutz der Umwelt und Bewahrung der natürlichen Ressourcen sowie dezentrale Zusammenarbeit konzipiert wurden.

Die endgültige Auswahl der Projekte sowie deren entsprechende Finanzausstattung wird sich aus den Ergebnissen der von der Kommission durchgeführten detaillierten Studien zu Projektermittlung und -vorbereitung ergeben. Die Finanzierung des Richtprogramms hängt von den im jährlichen Haushaltsplan der Kommission verfügbaren Finanzmitteln ab. Zusätzlich kann eine Finanzierung in Form von Darlehen von der Europäischen Investitionsbank erfolgen.

6.2. Überprüfung und Evaluierung

Das folgende Richtprogramm wurde auf der Basis der vorangegangenen Analyse sowie in Konsultation mit den nationalen Behörden, der EG-Delegation in San José sowie den in Panama vertretenen EU-Mitgliedstaaten ausgearbeitet. Es wird von den hier erwähnten Stellen einer alljährlichen Überprüfung unterzogen werden, in deren Verlauf den Indikatoren und erwarteten Ergebnissen der Strategie besonderes Augenmerk geschenkt werden wird und auf deren Basis eventuelle Änderungen vorgenommen werden könnten.

6.3. Maßnahmen in den Schwerpunktsektoren und ihre Ziele

6.3.1. Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit

Das Gesamtziel für diesen Schwerpunktsektor besteht in der Förderung der verbesserten Einbindung der Wirtschaft Panamas in die Weltwirtschaft durch beschleunigte technologische Entwicklung, wodurch Panamas strategisch günstige geographische Lage zusätzlich optimiert werden soll. Dies soll durch die Stärkung technologischer Entwicklung sowie durch die Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erreicht werden, was wiederum zu steigendem Wirtschaftswachstum und verbesserten Chancen im internationalen Wirtschaftsleben führen wird.

Die wichtigste konkrete Maßnahme konzentriert sich auf die Weiterentwicklung und Standortfestigung des Internationalen Technologieparks (TIP) in der "Stadt des Wissens" (Ciudad del Saber - CdS) mit verstärktem Schwerpunkt auf der Einbindung europäischer Technologien. Zu den Projektmaßnahmen zählen strategische Entwicklung, Infrastrukturverbesserung, Werbemaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene, Verbesserung des Managements sowie Stärkung der Verbindungen zwischen europäischen und lateinamerikanischen Technologieparks. Ein zweites, bei weitem weniger umfassendes Projekt, die Aufwertung der Altstadt (Casco Viejo) von Panama-Stadt, das aus bereits vor Unterzeichnung der Gegenseitigen Absichtserklärung bestehenden Verpflichtungen übernommen wurde, wird ebenfalls im Rahmen dieses Schwerpunktsektors finanziert werden. Das Ziel dieses Projekts besteht in der Unterstützung der Diversifizierung des Dienstleistungssektors und leistet somit einen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die wichtigsten von der Regierung zu treffenden politischen Maßnahmen umfassen den Fortbestand der Autonomie des TIP-CdS sowie die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher und politischer Stabilität.

Die mit den oben erwähnten konkreten Maßnahmen in Verbindung stehenden Indikatoren werden die Rentabilität des TIP umfassen, die Anzahl der im TIP niedergelassenen Unternehmen und Forschungseinrichtungen (europäischer Herkunft), die Anzahl durchgeführter Forschungs- und Technologieprojekte sowie die Teilnahmequote an Ausbildungsmaßnahmen und anderen Projekten.

6.3.2. *Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen*

Das Gesamtziel für diesen Sektor besteht in der Modernisierung und Demokratisierung staatlicher Institutionen zur Sicherstellung grundlegender Dienste wie dezentraler Dienstleistungen, Finanzverwaltung, Justiz und Sicherheitskräfte sowie in der Steigerung der Teilnahme der Zivilgesellschaft am Regierungsprozess.

Die ins Auge gefassten konkreten Maßnahmen beinhalten die Rationalisierung und Modernisierung der von der Zentralregierung wie von der lokalen Verwaltung zur Verfügung gestellten Dienstleistungen, sowie die Ausbildung von Regierungsbeamten, die mit den zur effizienten Dienstleistungserbringung erforderlichen Managementfähigkeiten und mit der dazu nötigen Unterstützung ausgestattet werden sollen. Folgende prioritäre Bereiche könnten in den Genuss dieser Unterstützung kommen: Reform des Justizwesens und des Polizeiapparates, Förderung zur Steigerung der Teilnahme der Bürger am Wahlprozess sowie die Einführung einer verbesserten und dezentralen Finanzverwaltung. Im Prinzip soll die Unterstützung einem einzigen Schwerpunktbereich zufließen, der durch eine Programmierungsmision ermittelt werden wird.

Die wichtigsten von der Regierung zu ergreifenden politischen Maßnahmen umfassen die Sicherstellung der Verfahrenstransparenz in allen Bereichen des Staates, die Eindämmung der Korruption und die strafrechtliche Verfolgung derjenigen, die in sie verwickelt sind.

Die mit den oben erwähnten konkreten Maßnahmen in Verbindung stehenden Indikatoren werden Maßnahmen zur Transparenzsteigerung umfassen wie solche, die von in diesen Bereichen tätigen internationalen NRO bereits eingeführt wurden, die Zeitspannen, die die Regierung zur Durchführung bestimmter Maßnahmen benötigt, sowie Erfolgsquoten.

6.3.3. *Soziale Entwicklung*

Das Gesamtziel für diesen Schwerpunktsektor besteht in der Modernisierung grundlegender sozialer Dienste wie Gesundheit und Bildung, sowie in ihrer Verbesserung bezüglich Qualität und Zugang zu ihnen. Dieses Ziel beinhaltet des Weiteren den gezielteren Einsatz von Staatsausgaben für diese Dienstleistungen sowie die gezieltere Erbringung dieser Dienstleistungen, die die Armut in Panama eindämmen soll.

Die ins Auge gefassten konkreten Maßnahmen umfassen: sozialpolitische Reformen zur Sicherstellung kohärenter Ansätze sowie effizienter Finanzierung und gezielter Verwendung von Staatsausgaben, Kapazitätenaufbau sowie Ausbildung von bereits bestehenden und neuen Dienstleistern, Einbindung neuer Managementmethoden und -technologien sowie die Entwicklung von Instrumenten, die ihren Beitrag zur direkten

Bekämpfung der Armut leisten sollen. Gemäß den Aussagen der Regierung besteht ihre vorrangige Priorität für das Jahr 2002 in der Verbesserung von Basis-Bildungsdienstleistungen sowie in der Unterstützung der Infrastruktur im ländlichen Raum, wo ungenügender Zugang zu Bildung besteht. Umweltbelangen wird besonderes Augenmerk geschenkt werden.

Die von der Regierung zu ergreifenden politischen Maßnahmen werden die Durchführung bereits ermittelter Gesetzgebung in ausgewählten Bereichen umfassen sowie eine Steuerreform, die gezieltere Wirksamkeit erbringen soll.

Die mit den oben erwähnten konkreten Maßnahmen in Verbindung stehenden Indikatoren werden die Aufteilung der öffentlichen Finanzmittel auf ausgewählte Sektoren beinhalten, den Grad der Zugänglichkeit zu Dienstleistungen sowie deren Qualität, Zahlen zu Fortschritten im Bildungsbereich und zur Verbreitung bestimmter Krankheiten sowie andere Indikatoren der menschlichen Entwicklung.

6.4. Querschnittsfragen

Wie bereits erwähnt hat Panama in den Bereichen Menschenrechte und Konfliktverhütung im Jahrzehnt nach der vollständigen Wiederherstellung der Demokratie bedeutende Fortschritte erzielt. Der Themenbereich Justiz soll im Rahmen des Schwerpunktbereichs Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen behandelt werden. Geschlechtsspezifische Fragen werden automatisch in der Vorbereitung aller Maßnahmen im Rahmen der erwähnten Schwerpunktsektoren und insbesondere im Schwerpunktsektor soziale Entwicklung Berücksichtigung finden. Ein eigenes Projekt zur Förderung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern (PROIGUALDAD) wird gegenwärtig in Panama durchgeführt. Des Weiteren sind die Querschnittsfragen Umweltmanagement, Dezentralisierung und die Förderung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für Panama von wesentlicher Bedeutung.

Und schließlich ist die regionale Integration die wichtigste Priorität für die regionale Strategie in der zentralamerikanischen Subregion. Somit sollte sie auf allen Ebenen der Länderstrategie für Panama , in der alle Maßnahmen mit der regionalen Strategie im Einklang stehen sollten, stets berücksichtigt werden.

6.5. Voraussichtlicher Durchführungsplan 2002-2006

Die unten stehende Tabelle bietet einen annähernden Überblick über den Durchführungszeitplan des Richtprogramms. Die für die ersten beiden Projekte im Rahmen des Schwerpunktsektors Wettbewerbsfähigkeit vorgesehenen Beträge stehen bereits fest, da die Projekte im Dezember 2001 genehmigt wurden, wohingegen die verbleibenden Zahlen Richtwerte sind. Der Schwerpunktbereich für 2002 ist der soziale Sektor mit Schwerpunkt auf Zugang zu Basis-Bildungsdienstleistungen im ländlichen Raum, während die Vorbereitungen für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2003 anlaufen werden.

Bereich/Projekt	Betrag	2002	2003	2004	2005	2006
1. Wettbewerbsfähigkeit						
Internationaler Technologiepark	7,7 Mio. EUR					
Finanzierungsabkommen		■				
Durchführung			■	■	■	■
Aufwertung der Altstadt (Casco Viejo) von Panama-Stadt	0,95 Mio. EUR					
Finanzierungsabkommen		■				
Durchführung			■			
2. Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen						
Modernisierung der öffentlichen Verwaltung	6,65 Mio. EUR					
Auswahl/Vorbereitung			■			
Genehmigung			■			
Finanzierungsabkommen				■		
Durchführung				■	■	■
3. Sozialer Sektor						
Basis-Bildungsdienstleistungen im ländlichen Raum	9 Mio. EUR					
Vorbereitung		■				
Genehmigung		■				
Finanzierungsabkommen			■			
Durchführung				■	■	■

7. ANNEXES

Annex 1 Panama Fact Sheet

Annex 2 Panama – Macroeconomic and Social Indicators

Annex 3 EC Funded Cooperation – Project Summary

Annex 4 Donor Matrix

Annex 5 Policy Mix