



**INFORME ESTRATÉGICO
NACIONAL
2002-2006
PANAMÁ**

INFORME ESTRATÉGICO NACIONAL

2002-2006

PANAMÁ

1.	OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON PANAMÁ	1
1.1.	Objetivos generales de la cooperación	1
1.2.	Objetivos de la cooperación regional	2
1.3.	Objetivos de la cooperación bilateral	3
2.	PROGRAMA POLÍTICO DE PANAMÁ	4
3.	ANÁLISIS DEL PAÍS.....	4
3.1.	Situación política	4
3.2.	Situación económica y social	6
3.2.1.	Resultados económicos y política del Gobierno en los últimos años.....	8
3.2.2.	Gestión monetaria	9
3.2.3.	Política de privatización	9
3.2.4.	Sector bancario internacional	9
3.2.5.	Canal de Panamá y zonas devueltas	10
3.2.6.	Turismo.....	11
3.2.7.	Comercio exterior	11
3.2.8.	Situación social, judicial y de género	12
3.2.9.	Medio ambiente	13
3.3.	Cuestiones de la sostenibilidad.....	13
3.4.	Desafíos a medio plazo.....	14
3.4.1.	Competitividad económica.....	14
3.4.2.	Modernización de la administración.....	14
3.4.3.	Pobreza, desigualdad y acceso a los servicios básicos	14
3.4.4.	Gestión del medio ambiente	14
4.	COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON PANAMÁ.....	15
4.1.	Cooperación de la CE con Panamá.....	15
4.1.1.	Experiencia	15

4.1.2.	Lecciones aprendidas.....	16
4.2.	Cooperación de los Estados miembros de la UE con Panamá.....	17
4.3.	Otros programas de cooperación.....	17
5.	ESTRATEGIA DE RESPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA EN MATERIA DE COOPERACIÓN	18
5.1.	Principios y objetivos de la cooperación	18
5.2.	Prioridades de la cooperación.....	18
5.3.	Estrategia de respuesta en los ámbitos de interés	19
5.3.1.	Aumento de la competitividad de la economía	19
5.3.2.	Institucionalización democrática del Estado	19
5.3.3.	Desarrollo social	20
5.3.4.	Ámbitos de interés secundario	20
5.4.	Consonancia con las políticas de la UE	21
5.5.	Complementariedad con los programas de cooperación de los Estados miembros de la UE y de otros donantes	21
6.	PROGRAMA DE TRABAJO INDICATIVO	22
6.1.	Instrumentos financieros	22
6.2.	Principio de revisión y evaluación	22
6.3.	Objetivos y actividades en los sectores de interés.....	22
6.3.1.	Aumento de la competitividad de la economía	22
6.3.2.	Institucionalización democrática del Estado	23
6.3.3.	Desarrollo social	24
6.4.	Cuestiones transversales	24
6.5.	Calendario de ejecución indicativo del período 2002-2006.....	25
7.	ANEXOS	26
Anexo 1	Ficha de Panamá	
Anexo 2	Panamá: indicadores sociales y macroeconómicos	
Anexo 3	Cooperación financiada por la CE: resumen de los proyectos	
Anexo 4	Matriz de donantes	
Anexo 5	Combinación de políticas	

INFORME ESTRATÉGICO

SOBRE PANAMÁ

2002-2006

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe estratégico nacional forma parte de un proceso continuado de gestión de la cooperación de la Comisión Europea con Panamá y es un elemento clave del proceso de programación reforzado que introdujo la reforma de la gestión de la ayuda externa, encaminada a propiciar una mayor congruencia entre las prioridades estratégicas de la UE y la adecuada combinación de políticas en relación con cada país socio. La estrategia se basa en el propio programa de desarrollo de Panamá, así como en los principios de cooperación de la Comisión y en el Memorándum de Acuerdo suscrito con Panamá en marzo de 2001. Además, tiene en cuenta el anterior informe estratégico sobre el país, correspondiente al período 1998 – 2000. En el período 2002 – 2006, los programas de cooperación de la Comisión con Panamá tendrán principalmente tres prioridades: competitividad económica, institucionalización democrática del Estado y desarrollo social. El Memorándum de Acuerdo destina un importe indicativo de 24,3 millones de euros a estos sectores prioritarios. La selección final de los proyectos, así como su dotación correspondiente, se basará en los resultados de los exhaustivos estudios de preparación e identificación efectuados por la Comisión. La financiación del programa de trabajo indicativo dependerá de la disponibilidad de fondos en el presupuesto anual de la Comisión. Los recursos del programa indicativo se completarán mediante proyectos financiados con cargo a otras líneas presupuestarias temáticas y mediante programas financiados en el marco de los programas regionales de América Central y América Latina. En el anexo 1 se incluye una ficha del país.

1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON PANAMÁ

1.1. Objetivos generales de la cooperación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo favorecerá:

- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos

- La integración armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial
- La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo

La política de la Comunidad debería contribuir también al objetivo general del desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En su declaración conjunta de 10 de noviembre de 2000 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea establecieron una serie de ámbitos de intervención prioritarios encaminados a luchar contra la pobreza hasta su final erradicación. Entre ellos destacan los siguientes: establecimiento de un vínculo entre comercio y desarrollo; apoyo a la integración y cooperación regionales; apoyo a las políticas macroeconómicas y acceso equitativo a los servicios sociales; transporte, seguridad alimentaria y desarrollo rural; y refuerzo de las capacidades institucionales, en particular en materia de buena gobernanza y Estado de Derecho.¹

1.2. Objetivos de la cooperación regional

Los principios y objetivos de cooperación específicos de las regiones de América Central y América Latina son los establecidos en el Reglamento (CEE) del Consejo nº 443/92 de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia. Este reglamento otorga prioridad al refuerzo del marco de cooperación, la promoción del desarrollo sostenible y la estabilidad democrática, económica y social mediante el diálogo institucional y la cooperación económica y financiera.

En 1995, en una Comunicación titulada «Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación - 1996-2000» (COM(95)495), la Comisión subrayó la necesidad de adoptar enfoques diferenciados en América Latina, en función de las distintas realidades nacionales y subregionales.

En el contexto de las directrices establecidas en la Comunicación de la Comisión de marzo de 1999 sobre una nueva asociación Unión Europea-América Latina (COM(99)105) y la Comunicación de seguimiento de la cumbre de Río de 1999 (COM(2000)670), la Comisión reafirmó su objetivo de reforzar la asociación y propuso intensificar su acción en tres ámbitos prioritarios — fomento y protección de los derechos humanos, promoción de la sociedad de la información y reducción de los desequilibrios sociales— e integrar las prioridades identificadas en los diálogos bilaterales y subregionales entablados.

Históricamente, la cooperación regional entre la UE y las seis repúblicas del istmo centroamericano se ha modelado a través de un único mecanismo, el

¹ A raíz de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha en noviembre de 2001 se concede más prioridad a los ámbitos del comercio y el desarrollo y el desarrollo institucional. La Comisión Europea lo ha recogido en el documento SEC (2001) 1903 de 20 de noviembre de 2001.

diálogo de San José, que se lanzó en la reunión ministerial entre la UE y los países de América Central celebrada en Costa Rica en 1984 y que constituye la principal vía de diálogo político entre las dos regiones. En su origen, este diálogo anual tenía por objeto apoyar el proceso de paz y la democracia en la región; sin embargo, tras una renovación en Florencia en el año 1996, se amplió para incluir también cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social duradero y equitativo, la lucha contra la inseguridad y la delincuencia, el Estado de Derecho y la política social. Los éxitos cosechados —fin de la guerra civil y la lucha armada en América Central y restablecimiento de la democracia sobre la base del respeto de los derechos humanos— han permitido reorientar el diálogo hacia nuevos desafíos relacionados con el estrechamiento de los vínculos económicos entre las dos regiones.

Con respecto a las actividades de cooperación económica y desarrollo, el marco actual se basa en el Acuerdo marco de cooperación al desarrollo regional, suscrito en 1993 entre los mismos seis países centroamericanos y la Comisión, que entró en vigor en 1999 tras su ratificación por todas las partes. Este Acuerdo de «tercera generación» abarca numerosos sectores y prevé el establecimiento de un comité conjunto para supervisar su ejecución, y de varias subcomités para analizar en detalle sectores específicos del Acuerdo.

Por último, en el contexto de la cooperación de la UE con la subregión centroamericana es preciso mencionar también las preferencias arancelarias unilaterales concedidas en el marco del sistema de preferencias generalizadas, incluidos sus programas adicionales de incentivos basados en las normas ambientales y laborales y, en particular, el régimen especial sobre drogas. Desde 1990, éste último se ha traducido en una suspensión de los derechos sobre las exportaciones de productos industriales y agrícolas de los países de la Comunidad Andina y seis países centroamericanos a la UE. Actualmente se está renovando el sistema con vistas a prorrogarlo hasta finales de 2004.

1.3. Objetivos de la cooperación bilateral

Dentro del marco mencionado más arriba, la cooperación de la UE con Panamá tiene en cuenta otros dos acuerdos específicos. El Convenio Marco firmado en junio de 1999 establece los mecanismos de ejecución y gestión de los proyectos de ayuda financiera y técnica y de cooperación económica, con una definición más pormenorizada de los procedimientos y la atribución a las autoridades nacionales de mayores responsabilidades en materia de gestión financiera y contratación de los proyectos. Este convenio ya ha sido ratificado en la Asamblea Legislativa panameña.

El Memorándum de Acuerdo entre la UE y Panamá, suscrito en marzo de 2001, prevé un nivel de asistencia indicativo —con cargo a las líneas presupuestarias de ayuda financiera y técnica y de cooperación económica— de 24,3 millones de euros en el período comprendido entre los años 2000 y 2006, que se destinarán a los siguientes ámbitos de interés:

- consolidación económica (30% del presupuesto indicativo)
- institucionalización democrática del Estado (40% del presupuesto indicativo)
- desarrollo social (30% del presupuesto indicativo)

2. PROGRAMA POLÍTICO DE PANAMÁ

El programa de desarrollo del Gobierno de Panamá se basa en el plan programático descrito en el documento «Nuestro Compromiso para el Cambio» que la presidenta del país, Mireya Moscoso, presentó durante su campaña electoral. A su vez, dicho documento constituye la base del plan de desarrollo económico, social y financiero con inversión en capital humano que se publicó en marzo de 2000, se actualizó en octubre de 2001 y abarca hasta el año 2004. El plan se centra en tres objetivos fundamentales —estabilidad jurídica y macroeconómica, crecimiento económico, y desarrollo social y empleo— y aborda problemas clave tales como la pobreza, la desigualdad en la distribución de los ingresos, el desempleo, el bajo poder adquisitivo, la falta de competitividad y de desarrollo de las exportaciones, los problemas fiscales y las deficiencias en los servicios de sanidad y educación.

La reducción de la pobreza y el desarrollo humano sostenible son los principales objetivos del actual Gobierno, que se ha marcado como meta reducir la pobreza desde el 37% aproximado de familias de 1997 a un 27% en 2004. Las directrices estratégicas que subyacen a su política social son las siguientes:

- Generar empleo productivo
- Aumentar el acceso de los más desfavorecidos a los servicios básicos
- Fomentar la participación de las comunidades y la sociedad civil, promover los derechos de los ciudadanos y acercar la administración a los beneficiarios por medio de una mayor descentralización
- Garantizar la sostenibilidad de los programas y políticas sociales

Las prioridades de la política social en el período 2000-2004 son la nutrición infantil, la sanidad, la educación, la pobreza en las zonas rurales, la protección de los grupos vulnerables y la participación de la sociedad civil.

Por su parte, la política económica del Gobierno se articula en torno a una economía de mercado con principios basados en la solidaridad social, lo que se traduce en la eliminación de las distorsiones del mercado y el fomento de la competitividad, la iniciativa empresarial y la inversión en un entorno en el que el Estado desempeñe el papel de impulsor. Las políticas sectoriales se ejecutarán en combinación con un amplio abanico de programas y proyectos sociales.

Además de impulsar el crecimiento, la equidad y la eficacia, reducir la pobreza y prestar apoyo a las zonas y grupos marginados, el Gobierno también se ha fijado como objetivo preparar al país para su adhesión a la zona de libre comercio de las Américas en el año 2005.

3. ANÁLISIS DEL PAÍS

3.1. Situación política

Panamá está iniciando actualmente la segunda década desde el derrocamiento del régimen de Noriega y el restablecimiento de la democracia. Tras el Gobierno de Pérez Balladares (Partido Revolucionario Democrático, PRD), que se extendió de 1994 a 1999, el actual ejecutivo, a cuyo frente se encuentra Mireya

Moscoso (Partido Arnulfista), entró en funciones en septiembre de 1999. A pesar de que Moscoso obtuvo una clara pluralidad de votos en unos comicios libres y justos en los que el índice de participación electoral fue superior al 73%, su partido no logró obtener la mayoría en la Asamblea Legislativa del país (unicameral), controlada por el PRD.

Como consecuencia, el Gobierno de Moscoso ha tenido problemas para ejecutar su programa de políticas, que otorga una especial relevancia a la mejora de las condiciones sociales y al fomento del desarrollo humano equitativo.

Las relaciones de Panamá con sus vecinos pueden calificarse de buenas; de hecho, es el único país de la región que no mantiene ninguna disputa con los países vecinos respecto a sus fronteras territoriales. No obstante, a consecuencia del conflicto colombiano, Panamá, que disolvió su ejército en 1994, tan sólo ejerce un control nominal en la región fronteriza con Colombia (la provincia de Darién), y las guerrillas de izquierda y grupos paramilitares colombianos cruzan la frontera periódicamente. El Gobierno panameño demostró su compromiso en la lucha contra la droga mediante su plan de acción contra la droga de 1999 y ha logrado interceptar varios envíos. Pese a ello, el país continúa siendo una ruta de tránsito de las drogas que se transportan desde Colombia hacia Estados Unidos y de las armas que se envían desde Nicaragua hacia Colombia.

Desde la retirada en 1999 de las fuerzas estadounidenses de las bases en la Zona del Canal, los Gobiernos de Panamá y EE.UU. han celebrado conversaciones encaminadas a sentar las bases de una nueva relación en materia de seguridad. Sin embargo, se trata de un asunto delicado para las autoridades panameñas, sobre todo si se tiene en cuenta que, durante el proceso de ratificación del Tratado Torrijos-Carter por el Senado norteamericano, Estados Unidos se atribuyó el derecho a intervenir militar y unilateralmente en Panamá siempre que considere amenazada la seguridad del canal. Por añadidura, el desmantelamiento de los antiguos campos de tiro de la Zona del Canal, una cuestión aún no resuelta, viene a complicar la relación en materia de seguridad entre los dos países. Pese a ello, ambos países mantienen relaciones relativamente estrechas y, según las encuestas de opinión realizadas en América Latina, Panamá es el país más proamericano del hemisferio.

Las relaciones de Panamá con sus vecinos centroamericanos son igualmente positivas. Gracias a la disolución de sus fuerzas armadas, Panamá comparte un vínculo especial con Costa Rica, el único otro país de la región que tampoco dispone de ejército. Aunque Panamá elige representantes al Parlamento regional (PARLACEN), la integración regional no constituye uno de los principales temas de preocupación ni de debate público. Panamá no es miembro de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), creada en el marco del Tratado de 1960 y de la que forman parte sus cinco vecinos centroamericanos. No obstante, a nivel político, es uno de los signatarios del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, en virtud del cual nació el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Actualmente está negociando y firmando con sus vecinos centroamericanos acuerdos de libre comercio sobre bienes, servicios e inversión. Además, las autoridades panameñas han acogido favorablemente el Plan Regional de Puebla-Panamá promovido por el

presidente de México, Vicente Fox, pues consideran que puede aportar mejoras prácticas y mutuamente beneficiosas a las relaciones económicas entre los países del istmo y México.

Aunque Panamá cuenta con una prensa independiente y crítica, el hecho de que las denominadas «leyes mordaza» sigan en vigor ha afectado a su capacidad de publicar informes sobre la actuación de los funcionarios públicos, dificultando así su labor de control de la responsabilidad del funcionariado. A este respecto, algunos funcionarios han presentado demandas contra periodistas tras la publicación de artículos críticos. El Gobierno ha manifestado su voluntad de revisar dichas leyes y reafirmado la importancia de la libertad de prensa; sin embargo, el frecuente recurso a estas leyes es motivo de preocupación.

La corrupción sigue siendo el mayor obstáculo a la consolidación de la democracia en Panamá. La opinión pública considera que la corrupción en el proceso político está ampliamente extendida debido a los intereses personales, una percepción que se ve acentuada por la incapacidad del sistema político, sobre todo de la Asamblea Legislativa, de desempeñar sus funciones de forma rápida y efectiva. A pesar de que en 2001 tanto el Gobierno como la oposición mostraron interés en entablar un diálogo más constructivo, los resultados en determinadas cuestiones clave —tales como la utilización de los ingresos de la privatización, la reforma fiscal, la reactivación económica y la lucha contra la corrupción— siguen siendo escasos.

La seguridad interna en Panamá continúa siendo aceptable, a pesar de que el aumento de la delincuencia, especialmente en las zonas urbanas, cada vez causa mayor preocupación ciudadana. Con todo, Panamá todavía puede considerarse un país seguro en comparación con la mayoría de los países de la región. Sin embargo, es probable que su condición de país de tránsito de grandes cantidades de drogas y armas tenga repercusiones negativas, concretamente en lo que se refiere al aumento del consumo nacional de drogas y los problemas sociales que de él se derivan.

En cuanto al funcionamiento del sistema judicial, no parece ser particularmente problemático —al menos en cuanto a las sentencias que se dictan—, aunque la excesiva lentitud de los juicios ha elevado el número de detenidos en espera de juicio a más del 50% del total. El hacinamiento en las prisiones panameñas supone una continua lacra en el historial de derechos humanos del país. El Gobierno ya ha empezado a adoptar medidas encaminadas a mejorar la situación, pero los limitados recursos disponibles hacen improbable una rápida obtención de resultados.

3.2. Situación económica y social

La historia del desarrollo económico y social de Panamá está inextricablemente ligada a la del canal, a la presencia de Estados Unidos en el país durante prácticamente todo el siglo XX y a la inusitada relevancia del sector de los servicios en la economía del país.

Con una población de casi 3 millones de habitantes y una renta per cápita de cerca de 4.000 dólares estadounidenses, Panamá se caracteriza por la coexistencia de dos entornos económicos bien diferenciados: por un lado, una

economía urbana relativamente próspera, basada en los servicios y concentrada en la ciudad de Panamá, la Zona del Canal y el centro bancario internacional y, por otro, una economía rural relativamente lánguida que, a pesar de representar más de la mitad de la población, tan sólo constituye una pequeña parte del PIB. Según las estimaciones, el 20% más pobre de la población representa menos del 4% de la renta y el consumo nacionales; la comunidad indígena, que supone algo menos del 10% de la población total, es un grupo particularmente desfavorecido. En el informe de 1999 sobre desarrollo humano, Panamá ocupaba la posición número cincuenta y dos —una posición bastante respetable—, con una tasa de alfabetización del 90% que reflejaba el elevado nivel de vida en la ciudad de Panamá y la Zona del Canal. Sin embargo, ese mismo año la esperanza de vida en la provincia de Panamá era de 76 años, pero se mantenía en los 65 años en la de Darién. El contraste era aún mayor en relación con la tasa de mortalidad infantil, que en 1999 se elevaba a 14,8 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos en la provincia de Panamá y a 43,3 en la de Darién.

Los indicadores sociales en las zonas rurales son preocupantes ya que, según propias estimaciones del Gobierno de Panamá, un 37% de la población vive en la pobreza, un porcentaje que no ha sufrido variaciones en los últimos años. La mortalidad infantil es de un 20‰, cifra muy superior a la de Costa Rica (12‰), país que tiene una renta per cápita muy similar a la de Panamá. Mientras que el gasto que se destina a sanidad, educación, seguridad social y servicios sociales es elevado (por ejemplo, el 17% del presupuesto nacional se destina a sanidad y el 12% a educación), existen dudas acerca de si dicho gasto resulta efectivo a la hora de fomentar el desarrollo humano equitativo, pues se destinan demasiados los recursos a suministrar servicios a una parte relativamente reducida de la población.

En las zonas rurales la situación socioeconómica se ha visto negativamente afectada por la tendencia hacia una creciente integración vertical de la actividad económica (de la producción al procesado y a la venta final al por menor) en manos de un número limitado de grupos empresariales con capacidad para ejercer presión a la baja sobre los precios que se pagan a los pequeños productores independientes. Esta creciente marginalización de los pequeños agricultores está llevando en algunos casos a una mayor concentración de la propiedad de las tierras y poniendo en peligro las pequeñas cooperativas y otras agrupaciones rurales, particularmente los asentamientos campesinos establecidos en la década de 1960. Además, es muy probable que esta situación conduzca, entre otras cosas, a un incremento de la emigración a las ciudades y a una agudización de las diferencias en los indicadores sociales de las zonas rurales y las urbanas.

La apertura del canal de Panamá en 1914 y la amplia presencia tanto militar como civil de Estados Unidos en el país hasta la cesión del canal en 1999 orientó la economía panameña hacia el sector de los servicios. Además de las actividades y los ingresos directamente relacionados con la explotación del canal, la aparición a partir de la década de 1970 de un gran sector financiero internacional atraído por las favorables disposiciones panameñas en materia de supervisión y confidencialidad, así como el desarrollo de la Zona Libre de Colón de importación y redistribución de bienes, propiciaron una mayor concentración de la actividad económica en el sector de los servicios y en una estrecha franja geográfica. Como resultado, el sector de los servicios aporta actualmente el

74% del PIB, mientras que la agricultura y la industria manufacturera tan sólo representan un 8% y un 18%, respectivamente. En el anexo 2 se ofrece una panorámica de los indicadores sociales y macroeconómicos de Panamá.

3.2.1. *Resultados económicos y política del Gobierno en los últimos años*

En los últimos años, la actividad económica del país se ha caracterizado por su aletargamiento, con un crecimiento de tan sólo un 2,3%, un 1,5% y un 2,7% en los años 1998, 1999 y 2000, respectivamente. Las previsiones de crecimiento del año 2001 no exceden del 1%. La tasa de desempleo se encuentra actualmente en torno al 13%. Esta situación es, en parte, reflejo del poco prometedor entorno internacional, particularmente el de Estados Unidos, el socio económico más importante de Panamá. Sin embargo, también refleja la preocupación de los inversores internacionales y la comunidad empresarial local en torno a la política económica del Gobierno, que no ha seguido una trayectoria lo suficientemente lineal y se ha visto afectada por el control de la oposición en la Asamblea Legislativa. A finales de 2001, el Gobierno y la oposición debatieron posibles medidas de reactivación de la economía, incluida la utilización de los ingresos de la privatización, aunque todavía no se han obtenido resultados concretos y la comunidad empresarial no se muestra muy optimista al respecto.

El clima de confianza también se ha visto socavado por la incertidumbre respecto a las futuras privatizaciones, incluidos la concesión del aeropuerto internacional y el arrendamiento de la base de Fort Howard, además de por los grandes proyectos de infraestructura previstos, tales como el ensanche del canal.

Las finanzas públicas siguen siendo motivo de inquietud: probablemente no podrá cumplirse el objetivo de disponer de un presupuesto equilibrado en 2001, de conformidad con el acuerdo de derecho de giro concertado con el FMI, y existen algunas evidencias de que el Gobierno va camino de hallarse con un déficit presupuestario de hasta un 1,5% del PIB en 2001, después de lograr el equilibrio presupuestario en 2000. El acuerdo suscrito con el FMI asciende a 64 millones de derechos especiales de giro (un 31% de la cuota). Respecto a la eficacia del país en el marco del programa, el FMI considera que Panamá ha realizado avances sustanciales en materia de reforma de la reglamentación y supervisión bancarias. No obstante, los progresos en otras cuestiones estructurales han sido limitados, sobre todo en lo que se refiere a la presentación de legislación encaminada a ampliar la base impositiva del IVA y los tipos del impuesto sobre beneficios de los bancos. Para el año 2002, el Gobierno ha presentado un presupuesto que contempla fuertes recortes en el gasto público, pero no existe certeza alguna de que logre la aprobación de la Asamblea Legislativa. Los planes de emprender una revisión exhaustiva del sistema impositivo también deberán aplazarse indefinidamente en vista de la oposición política.

Panamá fue incluido por primera vez en el año 2001 en el índice de percepción de la corrupción de la organización *Transparency International*, concretamente en el puesto 51 de una lista de 91 países. Pese a que el Gobierno ha hecho de la lucha contra la corrupción uno de sus objetivos clave, según la opinión pública todavía queda mucho por hacer.

3.2.2. *Gestión monetaria*

Panamá es una economía totalmente basada en el dólar: aunque se acuñan monedas, sólo circulan billetes en dólares. Como consecuencia, Panamá no dispone de banco central y no puede formular ni gestionar una política monetaria independiente. Otras consecuencias destacables son que la tasa de inflación panameña representa la tasa de inflación global, basada en el dólar, y que el país no necesita mantener reservas en divisas para proteger el valor de su moneda y garantizar la capacidad del sector comercial de hacer negocios a escala internacional. Además, los propietarios extranjeros de empresas con sede en Panamá pueden repatriar libremente sus ingresos en dólares.

3.2.3. *Política de privatización*

En los últimos años, el Gobierno de Panamá ha adoptado una activa política de privatización del patrimonio estatal, en particular de la compañía de telefonía fija, que actualmente gestiona la empresa británica Cable and Wireless. También se han privatizado los servicios de telefonía móvil, la explotación de las instalaciones portuarias y de carga, y el abastecimiento de electricidad. Durante algún tiempo se debatió la privatización de la gestión del aeropuerto internacional de Panamá, aunque los avances registrados en este sentido en los dos últimos años han sido escasos. De igual forma, los planes iniciales de privatizar la compañía pública de abastecimiento de agua parecen haberse paralizado. En general, el actual Gobierno ha mostrado una tendencia a ralentizar el proceso de privatización que el anterior Gobierno impulsó activamente.

Los ingresos procedentes de la privatización del patrimonio estatal se han colocado en un fondo de desarrollo especial, actualmente capitalizado en unos 1.500 millones de USD. Sin embargo, los desacuerdos políticos han impedido un uso eficaz de estos recursos: los intereses se han destinado a financiar proyectos sociales y se ha debatido el uso del capital para saldar la deuda pública.

3.2.4. *Sector bancario internacional*

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el sector bancario internacional de Panamá experimentó un rápido crecimiento a partir de la década de 1970, lo que contribuyó a inclinar la balanza de la economía nacional hacia el sector de los servicios y a concentrar la riqueza en la capital del país. Se produjo un flujo de capital internacional hacia Panamá, propiciado por las favorables disposiciones panameñas en materia de supervisión y confidencialidad, particularmente en lo que se refiere a las operaciones extraterritoriales. No obstante, las diversas crisis que atravesó el país en los ochenta y que llevaron a la liquidación de varias instituciones, así como la creciente preocupación internacional sobre el blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas, hicieron necesario el establecimiento de un régimen de supervisión más efectivo y conforme con las normas internacionales. Con el fin de incitar a las autoridades panameñas a adoptar medidas más contundentes, en el año 2000 el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de la OCDE incluyó a Panamá en la lista negra de países no cooperantes, de la que fue retirado un año después tras la puesta en vigor de nuevas leyes que prevén procedimientos de notificación y control reforzados del sector financiero.

3.2.5. Canal de Panamá y zonas devueltas

Estados Unidos cedió el canal a Panamá el 31 de diciembre de 1999, cuando concluyó el proceso de retirada gradual de las fuerzas norteamericanas de las bases situadas en la Zona del Canal, iniciado tras la firma del Tratado Torrijos-Carter suscrito en 1977. Desde la cesión, la explotación del canal se ha mantenido al mismo alto nivel y los ingresos han aumentado ligeramente. Si bien la retirada de las fuerzas norteamericanas y la entrega de las bases se llevó a cabo sin mayores contratiempos, sigue pendiente la cuestión del desmantelamiento de los antiguos campos de tiro de artillería estadounidenses en la Zona del Canal, que continúan sembrados de artefactos explosivos sin estallar. Como consecuencia de la retirada estadounidense, importantes sociedades de cartera inmobiliarias plenamente desarrolladas pasaron a manos del Estado panameño y actualmente se encuentran en proceso de venta o de reconversión para otros fines, incluido el residencial. Como ejemplo cabe citar la conversión del antiguo Fort Clayton en la Fundación Ciudad del Saber, responsable de la creación de un parque tecnológico internacional especialmente diseñado para atraer al país empresas extranjeras de investigación y alta tecnología. Gracias a los cables de fibra óptica que atraviesan el canal, las empresas instaladas en antiguas bases estadounidenses están equipadas con unos modernos sistemas de telecomunicaciones y de conexión a Internet que no tienen parangón con los de ningún otro país de la región.

El Gobierno de Panamá tiene la intención de arrendar las instalaciones de Fort Howard, una de las mayores ex bases militares norteamericanas. Se espera que los inversores internacionales conviertan dichas instalaciones en un nuevo centro multimodal de transporte, aprovechando el hecho de que su aeropuerto cuenta con una de las pistas más largas de la región.

Otros planes previstos para la Zona del Canal incluyen la construcción de un segundo puente sobre el canal, con un coste aproximado de entre 200 y 300 millones de USD; los planes en este sentido están bastante avanzados y las obras de construcción podrían iniciarse en el año 2003. Otro proyecto más ambicioso, cuya ejecución requerirá fondos por valor de varios miles de millones de dólares estadounidenses, contempla la construcción de un nuevo grupo de esclusas en el canal para aumentar su capacidad. A día de hoy, aún no se ha fijado ninguna fecha de inicio específica para dicho proyecto.

En los últimos años se han realizado considerables inversiones extranjeras — sobre todo por inversores asiáticos de Hong Kong y Taiwán— en las instalaciones portuarias y de carga tanto en el extremo atlántico del canal como en el extremo pacífico. También se están estudiando posibles planes de expansión de estas instalaciones, así como el desarrollo de zonas adicionales, con el fin de aumentar la competitividad y eficacia del canal. Al objeto de compensar las limitaciones del canal en cuanto a capacidad física, hace poco se adjudicó a una empresa de EE.UU. el restablecimiento de la línea de ferrocarril que atraviesa el istmo, lo que permitirá la descarga de contenedores en un extremo del canal y su posterior transporte al otro extremo para su carga en otros barcos; esta línea de ferrocarril ofrecerá también transporte de pasajeros.

3.2.6. Turismo

Hasta hace pocos años, los esfuerzos encaminados a promover activamente Panamá como destino turístico fueron relativamente escasos, a pesar del importante potencial turístico que ofrece el país, tanto por su atractivo natural como por su interés cultural e histórico, además del propio canal. En comparación con Costa Rica, cuyos ingresos procedentes del turismo superan los 1.000 millones de USD anuales, los ingresos de Panamá en este sector no exceden los 400 millones (cifra que depende en gran medida de los visitantes que acuden al país de crucero). Por otra parte, la infraestructura hotelera fuera de la capital continúa estando poco desarrollada. Las autoridades turísticas panameñas están adoptando ambiciosos planes destinados a incrementar significativamente el número de visitantes y los ingresos que éstos generan, centrándose en capitalizar el potencial del turismo ecológico, sin dejar por ello de lado los subsectores del turismo cultural y los cruceros.

3.2.7. Comercio exterior

Panamá adolece permanentemente de un importante déficit comercial de mercancías. En el año 2000 las exportaciones se elevaron a 860 millones de USD, de los cuales 150 millones procedieron de las exportaciones de plátanos y 68 millones de las de camarones. En cuanto a las importaciones, éstas ascendieron a 3.380 millones de USD, siendo los productos más representados los bienes de inversión (688 millones de USD) y el crudo (447 millones).

No obstante, el déficit comercial de mercancías se ve parcialmente compensado por la actividad comercial de la Zona Libre de Colón, dedicada a la importación de productos para su redistribución, principalmente a otros países de América Latina. En 2000, las importaciones realizadas por la Zona Libre se elevaron a 4.432 millones de USD, mientras que el valor de las reexportaciones alcanzó los 5.145 millones. La balanza por cuenta corriente se mantiene también gracias al superávit de la balanza de servicios (718 millones de USD en 2000, incluidos ingresos por valor de unos 480 millones de USD en concepto de tasas de peaje de la explotación del canal). Pese a ello, en los últimos años Panamá ha registrado un constante déficit por cuenta corriente de aproximadamente 1.000 millones de USD anuales, lo que representa en torno al 10% del PIB. La entrada de inversión, particularmente como resultado de la privatización de empresas estatales (sobre todo la de telefonía), ha contribuido en cierta forma a mejorar la balanza financiera en su conjunto. Sin embargo, la necesidad de incrementar el endeudamiento en los mercados internacionales llevó a un aumento de la deuda panameña desde el 77% del PIB en 1996 al 82% en 1999, con un servicio de la deuda situado en el 9% de las ganancias de las exportaciones de bienes y servicios en 1999.

Tradicionalmente, Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de Panamá (con un 43,8% de las exportaciones y un 32,9% de las importaciones en el año 2000); la Unión Europea, por su parte, representa en torno a un 20% (aproximadamente 150 millones de USD en los últimos años) de las exportaciones panameñas, principalmente plátanos y camarones, y alrededor de un 10% (aproximadamente 300 millones de USD) de sus importaciones. Estas cifras se han mantenido bastante constantes en los últimos años. En 2000, España, Alemania y el Reino Unido fueron los tres países comunitarios que más mercancías exportaron a Panamá, mientras que Suecia, Bélgica e

Italia fueron los principales importadores dentro de la UE. Últimamente se han producido algunas tensiones en las relaciones comerciales entre la CE y Panamá debido al desacuerdo existente sobre los plátanos. Estos últimos años, el comercio entre la UE y la zona de libre comercio de Colón ha arrojado una cifra media anual de unos 90 millones de euros, con Italia como el principal socio del lado europeo (unos 20 millones de euros, sobre todo en exportaciones de oro y joyas a la zona de libre comercio para su distribución a otros países de América Latina). Los intercambios comerciales con América Central también son significativos (con un 14,5% de exportaciones y un 6,6% de importaciones en el año 2000).

En el marco del régimen especial sobre drogas del sistema de preferencias generalizadas, ampliado en diciembre de 2001 hasta finales de 2004, la mayoría de las exportaciones panameñas al mercado de la UE están exentas de derechos.

Actualmente Panamá es la sede de turno de la secretaría para las negociaciones del acuerdo de libre comercio de las Américas (ALCA) y se muestra enormemente interesado en albergar la sede definitiva de la futura secretaría del ALCA una vez concluyan las negociaciones y entre el vigor el acuerdo en 2006, tal y como está actualmente previsto.

Panamá está negociando también un acuerdo de libre comercio con América Central, aunque siguen pendientes las negociaciones en torno a sectores clave como la competencia, el derecho de sociedades y la protección de los consumidores. Por otro lado, parece que los avances en las discusiones sobre los acuerdos de libre comercio con México y Chile son más bien escasos.

Por último, cabe señalar que mientras el anterior Gobierno de Pérez Balladares aplicó una agresiva política de liberalización económica y comercial, la actual administración de la presidenta Moscoso ha adoptado una línea de actuación más cautelosa. En algunos casos se han adoptado medidas encaminadas a aumentar los aranceles aduaneros con el fin de proteger la producción local, especialmente en el sector agrícola, que han originado numerosos roces con algunos socios comerciales regionales.

3.2.8. Situación social, judicial y de género

Como ya se ha mencionado, en Panamá existe una preocupante desigualdad en la distribución de la riqueza, cuestión que continúa siendo el mayor desafío a que debe hacer frente el país para alcanzar un desarrollo humano sostenible a largo plazo. El desarrollo social es el principal objetivo político del Gobierno de Moscoso, que en su programa nacional propuso lanzar un programa de inversión y gasto social de más de 2.000 millones de USD. Es preciso extender la educación obligatoria a los niños de más de 11 años de edad y aumentar el acceso a la educación preescolar. Sin embargo, la delicada situación de las finanzas públicas del país ha dificultado la plena ejecución de este programa y los resultados obtenidos han sido desiguales. El Gobierno sigue comprometido en un programa destinado a fomentar la equidad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades. Un importante proyecto comunitario ha logrado reforzar la capacidad del Gobierno en distintos ámbitos: desarrollo de una política de género, reforma de los programas de enseñanza, establecimiento de redes de formación en materia de género en organizaciones tanto del sector

privado como del sector público y campañas multimedia. Pese a que tan sólo un 10% de los miembros de la Asamblea Legislativa son mujeres (frente al 19% de Costa Rica, el 17% de El Salvador y el 12% de Colombia), el país ha elegido por primera vez a una mujer para el cargo de presidente y actualmente varias mujeres ocupan puestos clave. Aun así, el índice de violencia doméstica contra las mujeres es alarmantemente elevado.

Debido a su ubicación geográfica, Panamá no puede sustraerse a los efectos de los conflictos en la región, en particular a los derivados del conflicto colombiano, que propicia el contrabando de armas y de drogas, además de violencia y delincuencia. No obstante, los secuestros tan habituales en Colombia, que también afectan gravemente a otros países de América Central como El Salvador y Guatemala, no han alcanzado un nivel crítico en Panamá. El funcionamiento del sistema judicial panameño se caracteriza por su extremada lentitud, lo que ha provocado que en torno al 60% de los detenidos en las atestadas y deficientemente equipadas cárceles del país se encuentre en espera de juicio.

3.2.9. *Medio ambiente*

Los principales problemas relacionados con el medio ambiente en Panamá incluyen cuestiones tales como el agua y el saneamiento, la deforestación, la gestión de residuos sólidos y tóxicos y la contaminación provocada por las armas químicas y convencionales, además de otros factores asociados con la desigualdad en la distribución de los ingresos. En la ciudad de Panamá existe un elevado índice de concentración de la contaminación provocada por las emisiones industriales y de los vehículos, mientras que en la ciudad de Colón, el principal agente contaminante es la fábrica de cemento. En las zonas urbanas el 75% de la población disfruta del servicio de recogida de basuras, porcentaje que se reduce a un 40% en las zonas rurales. La cuenca del canal de Panamá y las zonas adyacentes al canal son las más afectadas desde un punto de vista medioambiental. En torno a un 60% de las 326.000 hectáreas de la cuenca del canal de Panamá han sido objeto de una deforestación indiscriminada, los ríos están contaminados debido a los vertidos de residuos domésticos e industriales y la Bahía de Panamá sufre además la contaminación de los barcos. Desde la década de 1980 existe una comisión medioambiental; sin embargo, hasta la creación en 1998 de la autoridad nacional de medio ambiente no se procedió a una reordenación de la política ambiental y a la aprobación de estrategias nacionales sobre medio ambiente y biodiversidad.

3.3. **Cuestiones de la sostenibilidad**

La sostenibilidad del modelo de desarrollo de Panamá se ve obstaculizada por diversos factores. El más importante es la fuerte dependencia de la economía del sector de los servicios, que se centra en tres actividades principales: el canal de Panamá, la Zona Libre de Colón y el centro bancario internacional. Estas actividades han conducido a una significativa desigualdad en la distribución de los ingresos, a resultas de la cual el país presenta uno de los mayores índices de pobreza de toda América Latina. De perpetuarse esta tendencia, las consecuencias para el futuro económico del país podrían ser graves, especialmente si no se adoptan medidas encaminadas a mejorar los servicios sociales y el acceso a los mismos de la población más desfavorecida. Los principales riesgos del actual modelo de desarrollo son, por una parte, que se

produzcan choques macroeconómicos externos y, por otra, la posibilidad de que las reformas domésticas emprendidas no ofrezcan los resultados sociales previstos. Además, la cuestión de la transparencia en la gestión del sector público también podría suponer un obstáculo al futuro desarrollo económico y social.

3.4. Desafíos a medio plazo

3.4.1. Competitividad económica

La economía panameña depende en gran medida del sector de los servicios. En 2000 este sector representó el 75% del PIB, principalmente gracias a las actividades del canal de Panamá, la Zona Libre de Colón y el centro bancario internacional. Sin embargo, el notable impacto de este sector en el PIB per cápita no tiene continuidad en la generación de empleo, donde las cifras son comparativamente inferiores. Los sectores tradicionales de la agricultura y la fabricación han estado poco activos en los últimos años. Además, la paridad de la divisa nacional con el dólar estadounidense excluye la posibilidad de emplear la devaluación como un instrumento macroeconómico. Uno de los principales desafíos a que se enfrenta el Gobierno es impulsar la participación del sector privado, tanto a través de la privatización como mediante la mejora de la infraestructura.

3.4.2. Modernización de la administración

Al objeto de mejorar su eficacia, el sector público panameño necesita revisar sus procedimientos, adoptar prácticas de gestión modernas, mejorar la gestión presupuestaria y combatir la corrupción. Asimismo, debe hacer frente a los desafíos siguientes: fomentar una mayor descentralización y desarrollo local, reformar la administración de justicia, impulsar la lucha contra el blanqueo de dinero y ampliar la cobertura electoral.

3.4.3. Pobreza, desigualdad y acceso a los servicios básicos

Uno de los principales desafíos a que debe hacer frente Panamá es lograr un desarrollo humano sostenible, basado en una significativa y generalizada reducción de los niveles de pobreza y desigualdad, y ofrecer un acceso más equitativo a los servicios básicos tales como sanidad y educación. En torno al 37% de las familias vive por debajo del umbral de pobreza, porcentaje que resulta significativamente superior en las zonas rurales (63%) y entre los grupos indígenas (95%). La distribución de los ingresos en Panamá es una de las menos equitativas del mundo. A pesar de que el gasto público en sanidad y educación es relativamente elevado, la calidad de los servicios básicos y el acceso a los mismos son deficientes.

3.4.4. Gestión del medio ambiente

Los principales problemas de medio ambiente en Panamá son la contaminación del agua que provocan los vertidos agrícolas y que ponen en peligro los recursos pesqueros, la deforestación de la selva tropical y la degradación de las tierras. En este ámbito, los desafíos a que debe hacer frente el país incluyen la formulación y ejecución de políticas en el marco de las nuevas instituciones creadas por el Gobierno. También se necesitan programas de gestión de los

recursos forestales, costeros y marinos. Es preciso ampliar el alcance de la gestión de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y la Región Interoceánica, donde se concentra el 50% de la población del país y que representa el 75% del PIB y las exportaciones de Panamá. También requieren atención la protección de la biodiversidad y el sector del agua y el saneamiento.

Además de los retos anteriores, Panamá se enfrenta también al de crear nexos políticos y económicos con sus vecinos centroamericanos dentro del proceso de integración regional.

4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON PANAMÁ

4.1. Cooperación de la CE con Panamá

4.1.1. Experiencia

A lo largo del período comprendido entre los años 1990 y 2000 la Comisión asignó unos 39 millones de euros a la ejecución de un total de 37 proyectos en Panamá; de este importe, unos 33 millones se destinaron a proyectos de ayuda técnica y financiera, 3 millones a proyectos de cooperación económica y los 3 millones restantes a proyectos en materia de derechos humanos. Resultaron especialmente representativos tanto en términos de impacto como de visibilidad varios pequeños proyectos encaminados a proporcionar asistencia al Gobierno de Panamá en el contexto de la cesión del canal. La Comisión cofinanció el congreso del canal de Panamá de 1999 y financió un importante estudio sobre las alternativas para aumentar el tráfico del canal y el museo del canal. También supuso una valiosa intervención la ayuda destinada a propiciar la transición hacia un gobierno democrático que se suministró en la primera mitad de la década de 1990. Las líneas presupuestarias de ayuda de emergencia, formación, cofinanciación de ONG, bosques tropicales y drogas aportaron fondos adicionales a determinados proyectos. En el Anexo 3 se ofrece una lista con el resumen de los proyectos que ha financiado la CE en el país.

En términos financieros, se asignaron 28 millones de euros (70% del total) a la ejecución de cinco proyectos: rehabilitación del hospital de Santo Tomás (4,8 millones de euros; finalizado en 1995), apoyo al fondo social de emergencia (4,6 millones; finalizado en 1998), apoyo a los pequeños y medianos agricultores de la región central de Panamá (5 millones; finalizado en 2001), PROIGUALDAD (proyecto de igualdad entre los géneros por valor de 9,8 millones; en curso) y modernización del sistema penitenciario (3,8 millones de euros; inicio de la fase de ejecución en 2002).

Los proyectos que se acaban de mencionar constituyen una muestra del amplio abanico de sectores que recibieron apoyo en la última década, así como de la inexistencia de prioridades estratégicas claramente definidas. Ello se debe, hasta cierto punto, al importante proceso de transformación política y económica que atravesó el país durante esos años y, más concretamente, a la restauración de la democracia tras el derrocamiento del régimen de Noriega en 1989 y la recuperación de la soberanía del canal en 1999. Tal y como demuestra la selección de ámbitos que contaron con ayuda comunitaria durante el período indicado, se requerían ayudas en muchos sectores. Merecen especial mención las pequeñas intervenciones —aunque de una importancia crucial— en el

ámbito de los derechos humanos, que contribuyeron al fortalecimiento de instituciones tales como la Oficina del Defensor del Pueblo, y la satisfactoria organización de los comicios celebrados en esa década, cuyo papel fue decisivo en la consolidación del proceso democrático.

Durante ese período, la mayoría de los grandes proyectos se ejecutaron con la ayuda de organismos públicos, por medio de un mecanismo de codirección entre la CE y Panamá, mientras que la ejecución de los de menor envergadura, particularmente en los ámbitos social y de los derechos humanos, corrió directamente a cargo de organizaciones beneficiarias en el marco de contratos de subvención suscritos con la Comisión. Éste último mecanismo propició un grado de flexibilidad y de oportunidad en el suministro que resultó particularmente apropiado dada la necesidad de dar respuesta a los cambios sociales e institucionales acaecidos a lo largo de los noventa.

4.1.2. *Lecciones aprendidas*

Aunque el programa de cooperación al desarrollo de la CE en Panamá aún no se ha evaluado oficialmente en su conjunto, en líneas generales las evaluaciones y los ejercicios de supervisión de los distintos proyectos indican que en la pasada década se destinaron ayudas a demasiados sectores y que esto redujo las posibilidades de la CE de establecer una sólida presencia en ninguno de ellos. Como resultado, las asociaciones estratégicas desarrolladas y el nivel de visibilidad se vieron limitados, salvo en el ámbito de los derechos humanos, donde la flexibilidad y utilidad de las intervenciones comunitarias, particularmente en lo que se refiere al apoyo en la organización de las elecciones, permitieron obtener un impacto significativo y generar una elevadísima visibilidad en comparación con las relativamente modestas contribuciones financieras.

En líneas generales, los proyectos ejecutados en colaboración con organismos públicos se llevaron a cabo de forma satisfactoria, si bien las limitaciones presupuestarias del Gobierno afectaron a la disponibilidad de fondos de contrapartida en los presupuestos de los proyectos. La ejecución por los organismos públicos de actividades de los proyectos financiadas con fondos comunitarios puede verse afectada por los procedimientos de supervisión de la Contraloría, que pueden retrasar la ejecución e imponer procedimientos de contratación pública y de gestión financiera distintos a los previstos en los acuerdos de financiación de los proyectos. Se espera que el Convenio Marco suscrito con Panamá en 1999 permita encontrar para los futuros proyectos soluciones que sean compatibles tanto con los procedimientos del Gobierno como con los de la CE y que, además, proporcionen a la ejecución de los proyectos la flexibilidad necesaria, teniendo en cuenta las características específicas y los requisitos de ejecución de los proyectos de cooperación financiados a través de subvenciones.

El Convenio Marco establece enfoques globales para la definición y gestión de la cooperación comunitaria en Panamá, con especial hincapié en la ayuda técnica y financiera y en la cooperación al desarrollo. Una de las características claves del acuerdo es el nombramiento de un único interlocutor en el Gobierno de Panamá, el ministro de relaciones exteriores, como responsable de las conversaciones en materia de cooperación. De esta forma, las discusiones entre la CE y las autoridades panameñas partirán de un enfoque más centrado,

lo que garantizará que las actividades comunitarias relacionadas con la cooperación sean más coherentes con las prioridades del Gobierno. No obstante, esto no debería impedir a la CE mantener un contacto directo con otros ministerios y agencias, así como con la sociedad civil.

La forma que adopte la futura cooperación con Panamá, así como su ejecución, dependerá también de otros factores, entre los que cabe destacar la transferencia a las Delegaciones de las responsabilidades de gestión los programas de cooperación (descentralización). Se espera que esta medida agilice considerablemente la aprobación de los planes de trabajo de los proyectos y el desembolso de los fondos comunitarios, evitando así que se produzcan retrasos como los que en el pasado obstaculizaron la adecuada ejecución de los proyectos. También será un factor relevante la tendencia a financiar un número menor de proyectos, aunque de mayor envergadura, con un enfoque más sectorial. Si bien es cierto que dicha tendencia supondrá una reducción de la carga de trabajo de la Comisión y sus Delegaciones en cuanto a gestión, también requerirá de un mayor esfuerzo que el realizado en el pasado, al objeto de garantizar una correcta identificación de los proyectos, incluida la definición de indicadores cuantificados y verificables para evaluar los resultados de los proyectos.

4.2. Cooperación de los Estados miembros de la UE con Panamá

Ninguno de los Estados miembros de la UE considera Panamá un país prioritario en términos de ayuda y sólo España mantiene con dicho país un importante programa de cooperación bilateral. En el período 1996-1997, la cooperación española ascendió a unos 18-21 millones de euros anuales y se centró principalmente en la gestión del medio ambiente y el desarrollo local.

Francia desarrolla algunas actividades científicas y culturales en el marco de los programas que gestiona su oficina regional en San José (Costa Rica).

En el período comprendido entre los años 1994 y 2001, Alemania aportó unos 8 millones de euros a través de varios programas, destinados principalmente a la ejecución de proyectos en los sectores agrícola, forestal y medioambiental. Alemania ha asignado a Panamá otros 2,5 millones de euros para el período 2001-2004.

4.3. Otros programas de cooperación

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el principal donante de Panamá, con una cartera de préstamos que aumentó considerablemente en la década de 1990. Entre 1996 y 1998 el BID aprobó 16 préstamos por un valor promedio superior a 250 millones de USD anuales y en 1999 se aprobaron otros dos préstamos de 65 millones de USD. El Banco Interamericano de Desarrollo se ha mostrado activo en todos los ámbitos, incluidos los de energía, transporte, infraestructura básica, vivienda, agricultura, sanidad, educación, finanzas, justicia, turismo y medio ambiente. A finales de 2000 los saldos no desembolsados de los préstamos aprobados ascendían a 551 millones de USD, cifra que resulta muy elevada si se tienen en cuenta las limitaciones presupuestarias y fiscales del país. Este año se ha aprobado la primera fase (35,6 millones de USD) de un programa de transformación institucional en el sector sanitario.

El Banco Mundial también desarrolla actividades en Panamá, con una cartera de préstamos que asciende a unos 270 millones de USD. Desde principios de la década de 1990 el Banco Mundial ha apoyado los esfuerzos de reforma normativa y reducción de la deuda del país. Entre los principales sectores de intervención figuran la sanidad, la educación, el transporte, la administración de las tierras y los recursos naturales. Recientemente ha aprobado un préstamo de 10,5 millones de USD destinado a la reforma normativa, que abordará cuestiones tales como la reforma del comercio, la política fiscal, la identificación y lucha contra la pobreza y la contratación pública.

En el pasado, el PNUD ha desarrollado una encomiable labor de supervisión de la cooperación internacional en Panamá mediante la elaboración de su análisis conjunto sobre el país. No obstante, debido a la menguante importancia de las actividades financiadas mediante subvenciones y a las dificultades para obtener información, desde 1997-1998 el PNUD no publica ningún informe anual sobre las actividades de los donantes.

En la matriz de donantes que se adjunta como anexo 4 figura una panorámica de los principales programas de cooperación internacional.

5. ESTRATEGIA DE RESPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA EN MATERIA DE COOPERACIÓN

5.1. Principios y objetivos de la cooperación

Tal y como se indica en el apartado 1, los tres objetivos principales de la política de desarrollo de la CE son el desarrollo económico y social duradero, la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial, y la reducción y erradicación de la pobreza. Por su parte, el programa nacional de desarrollo de Panamá se basa en tres objetivos fundamentales: estabilidad jurídica y macroeconómica, crecimiento económico, y desarrollo social y empleo. La reducción de la pobreza y el desarrollo humano sostenible constituyen el principal objetivo en materia de desarrollo.

En vista de los limitados recursos de que dispone la CE para desarrollar sus actividades en Panamá, la cooperación comunitaria debería concentrarse en medidas muy concretas. La CE sólo puede pretender abordar algunos de los desafíos a los que se enfrenta el país; sin embargo, si se seleccionan únicamente dos o tres ámbitos en los que la propia CE esté interesada en reforzar sus vínculos con Panamá, se podrá sacar el máximo partido de los recursos, aunque sean limitados.

5.2. Prioridades de la cooperación

A la luz del análisis incluido en el anterior apartado 3.4, los principales desafíos a los que el país debe hacer frente a medio plazo son los siguientes:

- Aumentar la competitividad de la economía
- Modernizar la administración

- Reducir la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso a los servicios básicos
- Mejorar la gestión y sostenibilidad del medio ambiente

A tal fin, se propone centrar la cooperación en los tres ámbitos de interés siguientes:

- Aumento de la competitividad de la economía
- Institucionalización democrática del Estado
- Desarrollo social

El Memorándum de Acuerdo suscrito entre el Gobierno de Panamá y la Comisión Europea en marzo de 2001 ya identificó estos ámbitos de interés, destinándoles un nivel de asistencia indicativo de 24,3 millones de euros en el período 2000-2006. Durante la identificación de proyectos individuales en los ámbitos de interés se prestará especial atención a las posibles ventajas estratégicas que ofrezcan de estrechar las relaciones entre Panamá y la CE, procurando fomentar en particular las oportunidades de aumentar la orientación de la economía panameña hacia Europa y de aprovechar la ubicación geográfica del país como punto de acceso a muchos de los países de América Central y América del Sur.

5.3. Estrategia de respuesta en los ámbitos de interés

5.3.1. Aumento de la competitividad de la economía

La estrategia básica de la Comisión es apoyar una mayor integración de la economía panameña en el mercado mundial mediante el aumento de la productividad y la competitividad. Los esfuerzos realizados en este sentido no deben centrarse exclusivamente en aquellos sectores en los que Panamá cuenta con ventajas comparativas, como los servicios relacionados con el centro bancario internacional, la Zona Libre de Colón y el canal de Panamá, sino también en acelerar la incorporación de tecnología más avanzada que permita diversificar la economía. Esta estrategia requerirá de la participación del sector privado, la comunidad científica y el Gobierno, y debería basarse en un proceso de enriquecimiento del capital humano.

Está previsto que el ámbito relativo a la consolidación económica absorba alrededor del 30% de los recursos disponibles.

5.3.2. Institucionalización democrática del Estado

Desde principios de la década de 1990, la Comisión Europea ha apoyado el proceso de democratización y modernización de la administración panameña. La estrategia básica empleada parte de un diálogo articulado en torno al asesoramiento político y la transferencia de experiencia y técnicas de gestión europeas. La Unión Europea puede ofrecer su dilatada y rica experiencia en ámbitos tales como la descentralización de los servicios públicos y la participación de la sociedad civil. Los ámbitos críticos en los que se puede prestar apoyo guardan relación con la gobernanza e incluyen, por ejemplo, la reforma de la justicia, la policía y el sistema penitenciario; la ampliación de la

cobertura electoral; la descentralización, y la política fiscal. El apoyo de la CE debería tener un efecto catalizador en la mejora de la gestión fiscal y el aumento de la descentralización, y debería centrarse en las instituciones más débiles, en principio de un único sector fundamental.

Está previsto que el ámbito relativo a la institucionalización democrática del Estado absorba alrededor del 40% de los recursos disponibles.

5.3.3. Desarrollo social

En el ámbito social, la estrategia básica de la Comisión Europea se centra en la mejora de la calidad y la prestación de los servicios básicos (por ejemplo, educación y sanidad) mediante la reforma normativa y la mejora del acceso a dichos servicios. Resulta crucial que los grupos marginados, como aquellos que se encuentran por debajo del umbral de pobreza o que viven en zonas rurales, tengan garantizado el acceso a los servicios básicos. Además, es esencial que el gasto público se gestione con eficacia y de forma que tenga el mayor impacto posible en los grupos de población más desfavorecidos. La participación de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales y en su supervisión es igualmente importante.

Está previsto que el ámbito relativo al desarrollo social absorba alrededor del 30% de los recursos disponibles.

5.3.4. Ámbitos de interés secundario

Mientras que el tema de la violencia doméstica contra las mujeres suscita cada vez más preocupación en el país, las cuestiones relativas al VIH/SIDA y a la prostitución infantil continúan siendo problemáticas, a pesar de la creciente atención que reciben del Gobierno. No obstante, dada la situación del país resulta evidente que, en principio, no son los ámbitos más adecuados de intervención en el marco de los principales programas de cooperación de la CE, puesto que este tipo de intervención requiere proyectos pequeños, difíciles de adaptar a los procedimientos que se aplican en los programas de ayuda técnica y financiera. Con todo, si aumentara la necesidad de apoyo en estos ámbitos y se identificaran instituciones con la capacidad de ejecución necesaria, la Comisión podría considerar otras opciones tales como el uso de la cooperación descentralizada o la financiación a través de organizaciones no gubernamentales.

Además, existen otras líneas presupuestarias horizontales que podrían financiar iniciativas similares. Entre los sectores más relevantes podrían incluirse los siguientes:

- Acciones relacionadas con la ayuda de emergencia
- Acciones relacionadas con la gestión y la conservación del medio ambiente
- Acciones de apoyo a la prevención del VIH/SIDA

También se podrían considerar acciones relacionadas, entre otras cosas, con:

- Proyectos regionales en el ámbito de la integración
- Seguimiento de la estrategia actual y preparación de la siguiente

5.4. Consonancia con las políticas de la UE

Entre las políticas más relevantes de la CE que influyen en las relaciones de la Unión Europea con Panamá cabe mencionar las siguientes: comercio y desarrollo; política agrícola común (PAC); política de control sanitario y fitosanitario (protección del consumidor); mercado interior; política de competencia; política de investigación y desarrollo; política medioambiental; política de justicia y asuntos de interior, y política sobre la sociedad de la información. En líneas generales, las políticas que subyacen a este informe estratégico sobre Panamá guardan consonancia con las principales políticas de la Comunidad. Únicamente podrían surgir conflictos con Panamá si entre los ámbitos de interés se encontrara el desarrollo del sector agrícola, lo cual no es el caso.

Con todo, conviene mencionar que las autoridades panameñas opinan que la naturaleza de la política agrícola común es perjudicial para el desarrollo de las exportaciones en los mercados de terceros países como Panamá. En el caso del plátano, el acceso preferente concedido por la UE a los productores ACP ha sido motivo de quejas en América Central y en otros países productores de plátanos de América Latina. Este acceso preferente desaparecerá en el año 2006.

Las autoridades panameñas consideran que el carácter temporal de las concesiones otorgadas a Panamá en virtud del régimen especial sobre drogas del sistema de preferencias generalizadas (SPG) es un impedimento para las decisiones de inversión directa a largo plazo. Además, algunos terceros países o sectores económicos (concretamente la agricultura) consideran que la ejecución de la política comunitaria en el ámbito de los controles sanitarios y fitosanitarios constituye un obstáculo no arancelario al comercio.

En el anexo 5 se ofrece un análisis más detallado de la consonancia de las políticas en toda la región centroamericana.

5.5. Complementariedad con los programas de cooperación de los Estados miembros de la UE y de otros donantes

Los ámbitos de interés seleccionados son aquellos en los que la comunidad internacional de donantes proporciona un significativo apoyo, principalmente en forma de préstamos (BID y BIRD). Los Estados miembros de la UE tienen una participación relativamente reducida en Panamá. La complementariedad entre los enfoques estratégicos de los organismos de crédito internacionales y el enfoque de la Comisión es muy elevada, por lo que se tratará de maximizar la complementariedad entre las intervenciones a través de una estrecha interacción durante la elaboración de los proyectos y el establecimiento de una adecuada combinación de los recursos en préstamos y en subvenciones. A este respecto, la Delegación de la CE en Costa Rica, que también está a cargo de Panamá, también desarrolla una labor de vital importancia para garantizar la complementariedad.

Siempre que sea posible, los proyectos relacionados con los ámbitos de interés establecerán vínculos con los programas regionales y subregionales financiados por la Comisión Europea (por ejemplo, AL-Invest, @LIS, URBAL y ALFA).

El ciclo vital de los proyectos, desde la definición hasta la ejecución, se hará en estrecha coordinación con los Estados miembros. La Comisión, a través de su Delegación en San José, intercambia información con los Estados miembros, en reuniones tanto regulares como específicas, para conseguir la complementariedad de los programas de cooperación de la UE, lo que puede desembocar en proyectos conjuntos de cooperación.

6. PROGRAMA DE TRABAJO INDICATIVO

6.1. Instrumentos financieros

Para financiar la ejecución del programa de trabajo indicativo de la CE y Panamá se podrían utilizar las diferentes líneas presupuestarias de la Comisión, que incluyen:

- a) Cooperación técnica y económica: intervenciones de larga duración identificadas en el informe estratégico nacional, con una dotación indicativa de 24,3 millones de euros en virtud del Memorandum de Acuerdo de 2000-2006
- b) Otras líneas presupuestarias: financiación de iniciativas específicas en ámbitos como derechos humanos y democracia, VIH/SIDA y drogas, conservación del medio ambiente y los recursos naturales, y cooperación descentralizada

La selección final de los proyectos, así como su correspondiente dotación, se basará en los resultados de los exhaustivos estudios de preparación e identificación efectuados por la Comisión. La financiación del programa de trabajo indicativo dependerá de la disponibilidad de fondos en el presupuesto anual de la Comisión. Además, el Banco Europeo de Inversiones podrá contribuir mediante la concesión de préstamos.

6.2. Principio de revisión y evaluación

El programa de trabajo indicativo que figura a continuación se ha elaborado a partir del análisis de las páginas precedentes y en colaboración con las autoridades nacionales, la Delegación de la CE en San José y los Estados miembros de la UE que tienen representación en Panamá. El programa estará sujeto a un proceso de revisión anual en el que participarán los organismos anteriores y en el que se prestará especial atención a los indicadores y a los resultados esperados de la estrategia. En función de dichos indicadores y resultados esperados se introducirán las modificaciones pertinentes.

6.3. Objetivos y actividades en los sectores de interés

6.3.1. Aumento de la competitividad de la economía

El objetivo general es propiciar una mayor integración de la economía panameña en el mercado mundial mediante un desarrollo tecnológico acelerado, con el fin de mejorar todo lo posible la estratégica posición geográfica del país. Para ello será necesario reforzar el desarrollo tecnológico y aumentar la productividad y competitividad de las empresas, lo que a su vez impulsará el crecimiento económico y generará oportunidades de negocio a nivel internacional.

La principal intervención se centrará en desarrollar y consolidar el parque tecnológico internacional, situado en la Ciudad del Saber, con un particular énfasis en la incorporación de tecnologías europeas. Las actividades de los proyectos incluirán el desarrollo estratégico, la modernización de la infraestructura, la promoción a escala nacional e internacional, la mejora de las capacidades de gestión y la consolidación de la red de vínculos entre los parques tecnológicos europeos y latinoamericanos. También se financiará en el marco de este ámbito de interés un segundo proyecto, de pequeñas dimensiones, centrado en la mejora del casco viejo de la ciudad de Panamá y que responde a compromisos adquiridos antes de la firma del Memorándum de Acuerdo. Su principal objetivo es apoyar la diversificación del sector de los servicios, con el fin de aumentar la competitividad económica.

El Gobierno deberá adoptar medidas de política entre las que figuran garantizar la independencia del parque tecnológico internacional de la Ciudad del Saber, por un lado, y la estabilidad política y macroeconómica, por otro.

Los indicadores relativos a las actividades anteriormente citadas incluirán la rentabilidad del parque tecnológico internacional, el número de empresas y organismos de investigación europeos en dicho parque, el número de proyectos tecnológicos y de investigación emprendidos y los índices de participación en cursos de formación y otras actividades.

6.3.2. *Institucionalización democrática del Estado*

El objetivo general es modernizar y democratizar las instituciones públicas responsables de garantizar y suministrar servicios básicos tales como los servicios descentralizados, la gestión fiscal, la justicia y la seguridad, y la participación de la sociedad civil en el proceso de gobierno.

Se están estudiando las intervenciones siguientes: racionalizar y modernizar los servicios que prestan la administración central y las administraciones locales, por un lado, y dar formación a los funcionarios públicos con el fin de que dispongan del apoyo y las capacidades de gestión necesarias para prestar los servicios con eficacia, por otro. Las actividades podrían centrarse en los siguientes ámbitos prioritarios: reforma de los sistemas judicial y policial, fomento de una mayor participación de los ciudadanos en el proceso electoral, y mejora y descentralización de la gestión fiscal. En principio, la asistencia se centrará en un único ámbito prioritario que se encargará de determinar una misión de programación.

El Gobierno deberá adoptar medidas políticas tales como garantizar un proceso totalmente transparente en todas las cuestiones públicas, reducir la corrupción y procesar a todas aquellas personas que estén involucradas en casos de corrupción.

Los indicadores relativos a las actividades mencionadas englobarán medidas de la transparencia (como las definidas por ONG internacionales especializadas), plazos de ejecución de las intervenciones públicas específicas e índices de resultados.

6.3.3. *Desarrollo social*

El objetivo general es modernizar y mejorar la calidad, la prestación y el acceso a los servicios sociales básicos, tales como la sanidad y la educación. Este objetivo implica a su vez mejorar la asignación del gasto público en estos servicios y canalizar la propia prestación de los servicios con el fin de reducir la pobreza en Panamá.

Se están estudiando intervenciones como las siguientes: reforma normativa encaminada a garantizar la adopción de enfoques coherentes y una financiación y canalización eficaces del gasto en el sector social; formación y desarrollo de las capacidades tanto de los nuevos proveedores de servicios como de los existentes; incorporación de nuevas tecnologías y técnicas de gestión, y desarrollo de instrumentos que repercutan directamente en la pobreza. El Gobierno ha manifestado que su mayor prioridad en el año 2002 es mejorar los servicios educativos básicos y la infraestructura correspondiente en las zonas rurales en las que el acceso a estos servicios es deficiente. También se concederá importancia a las cuestiones de índole medioambiental.

Las medidas políticas que el Gobierno habrá de adoptar incluyen la aplicación de legislación específica en sectores seleccionados, así como una reforma fiscal que permita mejorar la definición de los objetivos.

Los indicadores relativos a estas actividades serán, entre otros, los siguientes: parte del presupuesto nacional destinada a sectores seleccionados; nivel de acceso a los servicios y la calidad de los mismos; datos sobre los avances en materia educativa; prevalencia de enfermedades, y otros indicadores de desarrollo humano.

6.4. Cuestiones transversales

Como ya se ha mencionado, en los ámbitos de los derechos humanos y la prevención de conflictos, Panamá registró notables avances en la década posterior al restablecimiento de la democracia. La cuestión de la justicia debe integrarse en el ámbito de interés relativo a la modernización democrática del Estado. Las cuestiones de género se tendrán automáticamente en cuenta en la elaboración de todas las iniciativas previstas en los ámbitos de interés seleccionados, en particular en el correspondiente al desarrollo social. Actualmente se está ejecutando en Panamá un proyecto específico de igualdad de géneros denominado PROIGUALDAD. Además, otras cuestiones transversales como la gestión del medio ambiente, la descentralización y el fomento de las nuevas tecnologías de promoción e información son de vital importancia para el país.

La integración regional es la principal prioridad en la estrategia regional de la región centroamericana. Y como tal debe ser una inquietud en todos los niveles de la estrategia nacional sobre Panamá, dentro de la cual todas las acciones deben estar en consonancia con la estrategia regional.

6.5. Calendario de ejecución indicativo del período 2002-2006

La tabla siguiente ofrece una panorámica del calendario de ejecución indicativo del programa de trabajo. Los importes correspondientes a los dos primeros proyectos (ambos del ámbito de interés relativo a la competitividad económica) son definitivos, pues los proyectos se aprobaron en diciembre de 2001, mientras que los restantes son indicativos. El ámbito de interés del año 2002 es el sector social, que se centrará en el acceso a los servicios educativos básicos en las zonas rurales; la preparación de la intervención en materia de modernización de la administración pública dará comienzo en 2003.

Sector/Proyecto	Importe	2002	2003	2004	2005	2006
1. Competitividad económica						
Parque tecnológico internacional	7,7 millones de euros					
Acuerdo de Financiación		■	■	■	■	■
Ejecución						
Mejora del casco viejo de la ciudad de Panamá	0,95 millones de euros					
Acuerdo de Financiación		■	■			
Ejecución						
2. Institucionalización democrática del Estado						
Modernización de la administración pública	6,65 millones de euros					
Identificación/Preparación			■			
Aprobación				■		
Acuerdo de Financiación					■	■
Ejecución						
3. Sector social						
Servicios educativos básicos en zonas rurales	9 millones de euros					
Preparación		■				
Aprobación			■			
Acuerdo de Financiación				■	■	■
Ejecución						

7. ANEXOS

Anexo 1 Ficha de Panamá

Anexo 2 Panamá: indicadores sociales y macroeconómicos

Anexo 3 Cooperación financiada por la CE: resumen de los proyectos

Anexo 4 Matriz de donantes

Anexo 5 Combinación de políticas