



25 de Junho de 2002

DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA
2002-2006
PANAMÁ

DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA

2002-2006

PANAMÁ

1.	OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS DA COOPERAÇÃO DA COMUNIDADE COM O PANAMÁ.....	1
1.1.	Objectivos gerais da cooperação	1
1.2.	Objectivos de Cooperação Regional.....	2
1.3.	Objectivos da Cooperação Bilateral	3
2.	AGENDA POLÍTICA DO PANAMÁ	3
3.	ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO PANAMÁ	4
3.1.	Situação política	4
3.2.	Situação económica e social	6
3.2.1.	Desempenho económico e política governamental recentes	7
3.2.2.	Gestão monetária	8
3.2.3.	Política de privatizações	8
3.2.4.	Sector Bancário Internacional.....	9
3.2.5.	O Canal do Panamá e as áreas devolvidas.....	9
3.2.6.	Turismo.....	10
3.2.7.	Sector do comércio externo	10
3.2.8.	Situação social, relativa aos géneros e judicial.....	11
3.2.9.	Ambiente	12
3.3.	Questões relativas à sustentabilidade	12
3.4.	Desafios a médio prazo.....	13
3.4.1.	Pobreza, desigualdade e acesso aos serviços básicos	13
3.4.2.	Competitividade económica	13
3.4.3.	Modernização do Governo	13
3.4.4.	Gestão ambiental	13
4.	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COM O PANAMÁ	14
4.1.	Cooperação da CE com o Panamá.....	14
4.1.1.	Experiência	14

4.1.2.	Lições aprendidas	15
4.2.	Cooperação dos Estados-Membros da UE com o Panamá.....	16
4.3.	Outros programas de cooperação.....	16
5.	PROPOSTA DE ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA	17
5.1.	Princípios e objectivos da cooperação.....	17
5.2.	Prioridades da cooperação	17
5.3.	Estratégia de resposta nos sectores focais	18
5.3.1.	Aumento da competitividade da economia	18
5.3.2.	Institucionalização democrática do Estado.....	18
5.3.3.	Desenvolvimento Social	18
5.3.4.	Sectores não focais	18
5.4.	Coerência das políticas da UE	19
5.5.	Complementaridade com a cooperação dos Estados-Membros da UE e de outros doadores	20
6.	PROGRAMA DE TRABALHO INDICATIVO	20
6.1.	Instrumentos financeiros da cooperação.....	20
6.2.	Princípio de revisão e avaliação	20
6.3.	Objectivos e actividades dos sectores focais	21
6.3.1.	Aumento da competitividade da economia	21
6.3.2.	Institucionalização democrática do Estado.....	21
6.3.3.	Desenvolvimento social.....	22
6.4.	Questões transversais.....	22
6.5.	Calendário de execução indicativo 2002-2006.....	23
7.	ANEXOS	24
Anexo 1	Ficha informativa sobre o Panamá	
Anexo 2	Panamá – Indicadores macroeconómicos e sociais	
Anexo 3	Cooperação Financiada pela CE – Resumo dos projectos	
Anexo 4	Matriz dos doadores	
Anexo 5	Combinação de políticas	

DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA

2002-2006

PANAMÁ

RESUMO

O presente documento de estratégia faz parte de um processo contínuo de gestão da cooperação da Comissão Europeia com o Panamá. É um elemento essencial do processo de programação aperfeiçoado, introduzido na reforma da gestão da ajuda externa, que conduzirá, segundo se espera, a uma maior coerência entre as prioridades estratégicas da União Europeia e a combinação de políticas adequada para cada país parceiro. A estratégia baseia-se na própria agenda de desenvolvimento do Panamá, bem como nos princípios de cooperação da Comissão e no Memorando de Acordo assinado com o Panamá em Março de 2001. Assenta, ainda, na anterior estratégia do país relativa ao período de 1998 – 2000. No período de 2002 – 2006, os programas de cooperação da Comissão com o Panamá concentrar-se-ão primordialmente em três prioridades: competitividade económica, institucionalização democrática do Estado e desenvolvimento social. Foi afectado um montante indicativo de 24,3 milhões de euros a estes sectores prioritários, ao abrigo do Memorando de Acordo. A selecção final dos projectos e os montantes correspondentes serão baseados no resultado dos estudos minuciosos de identificação e preparação realizados pela Comissão. O financiamento do programa de trabalho indicativo está condicionado pela disponibilidade de fundos no orçamento anual da Comissão. Os recursos do programa indicativo serão complementados por projectos financiados a partir de outras rubricas orçamentais temáticas, bem como por programas financiados ao abrigo dos programas regionais para a América Central e a América Latina. O anexo 1 contém uma ficha informativa do país.

1. OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS DA COOPERAÇÃO DA COMUNIDADE COM O PANAMÁ

1.1. Objectivos gerais da cooperação

Em conformidade com o artigo 177º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (CE), a política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento deve fomentar:

- o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento, em especial dos mais desfavorecidos;

- a inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial; e
- a luta contra a pobreza nos países em vias de desenvolvimento

A política de desenvolvimento da Comunidade deve contribuir igualmente para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

Além disso, na sua Declaração Comum sobre a Política de Desenvolvimento da União Europeia de 10 de Novembro de 2000, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia indicaram vários domínios de acção prioritários para a redução e a erradicação da pobreza. Entre estes incluem-se: a ligação entre o comércio e o desenvolvimento, o apoio à integração e cooperação regional, o apoio às políticas macroeconómicas e a promoção de um acesso equitativo aos serviços sociais, os transportes, a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, e o reforço das capacidades institucionais, sobretudo na área da boa governação e do Estado de direito¹.

1.2. Objectivos de Cooperação Regional

No que respeita aos objectivos e princípios de cooperação específicos das regiões da América Latina e da América Central, é aplicável o Regulamento (CEE) nº 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. Este regulamento dá prioridade ao reforço do quadro da cooperação, à promoção do desenvolvimento sustentável e da estabilidade económica, social e democrática, através do diálogo institucional e da cooperação económica e financeira.

Em 1995, numa Comunicação intitulada “União Europeia-América Latina – Actualidade e perspectivas do reforço da parceria – 1996-2000” (COM(95)495), a Comissão sublinhou a necessidade de abordagens diferenciadas na América Latina, adaptadas às realidades nacional e sub-regional.

No contexto das orientações definidas na Comunicação da Comissão de Março de 1999 sobre uma nova parceria entre a União Europeia e a América Latina (COM(99)105) e no seguimento da Cimeira do Rio de Janeiro de 1999 (COM(2000)670), a Comissão voltou a declarar o seu objectivo de reforçar a parceria e propôs uma intensificação da sua acção nas três áreas prioritárias da promoção e protecção dos direitos do Homem, da promoção da sociedade da informação e da redução dos desequilíbrios sociais, bem como a incorporação das prioridades identificadas nos diálogos bilaterais e sub-regionais estabelecidos.

Historicamente, a cooperação regional entre a UE e as seis repúblicas do Istmo da América Central tem sido moldada por um único mecanismo, o Diálogo de San José, que foi lançado numa reunião ministerial UE-América Central realizada na Costa Rica em 1984 e é o principal canal para o diálogo político entre as duas regiões. Este diálogo anual foi originalmente iniciado para apoiar o processo de paz e a democracia na região,

¹ Na sequência da Conferência Ministerial da OMC em Doha, em Novembro de 2001, as áreas do comércio e desenvolvimento e do reforço das capacidades institucionais assumiram maior prioridade, assinalada pela Comissão Europeia no SEC(2001)1903 de 20 de Novembro de 2001.

tendo sido alargado, após a sua renovação em Florença em 1996, de modo a incluir as questões do desenvolvimento económico e social sustentável e equitativo, a luta contra a insegurança e a delinquência, o Estado de direito e a política social. Os êxitos alcançados com o fim da guerra civil e dos conflitos militares na América Central e o restabelecimento de uma governação democrática baseada no respeito dos direitos do Homem permitiram que o diálogo se reorientasse para novos desafios relacionados com o aprofundamento das ligações económicas entre as duas regiões.

No que respeita às actividades económicas e de cooperação para o desenvolvimento, o quadro actual é assegurado pelo Acordo-Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Regional, de 1993, entre os mesmos seis países da América Central e a Comissão, que entrou em vigor em 1999, após ter sido ratificado por todas as partes. Este acordo de “terceira geração” abrange uma ampla gama de sectores e prevê a criação de uma comissão conjunta para supervisionar a sua aplicação, bem como de subcomissões para examinarem minuciosamente os sectores específicos do Acordo.

Por último, a descrição da cooperação da UE com a sub-região da América Central não estaria completa se não fossem mencionadas as preferências tarifárias unilaterais concedidas através do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG), incluindo os seus regimes de incentivo adicionais relacionados com as normas ambientais e de trabalho e, em especial, o regime relativo à droga. Desde 1990 que este último tem levado à suspensão dos direitos sobre as exportações agrícolas e industriais para a UE, tanto da Comunidade Andina como dos seis países da América Central. O sistema foi prolongado em Dezembro de 2001 até finais de 2004.

1.3. Objectivos da Cooperação Bilateral

No quadro supramencionado há dois outros acordos específicos que orientam actualmente a cooperação da UE com o Panamá. O Acordo-Quadro (“Convenio Marco”) assinado em Junho de 1999 estabelece os mecanismos para a execução e a administração dos projectos de cooperação financeiros, técnicos e económicos, clarificando os procedimentos e atribuindo às autoridades nacionais um maior papel na gestão financeira e contratual dos projectos. Este acordo foi ratificado pela Assembleia Legislativa panamense.

O Memorando de Acordo União Europeia-Panamá, assinado em Março de 2001, prevê um nível de ajuda indicativo, ao abrigo das rubricas orçamentais relativas à cooperação financeira, técnica e económica, de 24,3 milhões de euros, para o período de 2000 a 2006, que deverá ser afectado aos seguintes sectores prioritários:

- Reforço da economia (30% do orçamento indicativo)
- Institucionalização democrática do Estado (40% do orçamento indicativo)
- Desenvolvimento social (30% do orçamento indicativo)

2. AGENDA POLÍTICA DO PANAMÁ

A agenda de desenvolvimento do Governo do Panamá baseia-se no plano director da Presidente Mireya Moscoso “Nuestro Compromiso para el Cambio”, apresentado durante a campanha eleitoral, que serve, por sua vez, de base ao Plano de Desenvolvimento Económico, Social e Financeiro com Investimento no Capital Humano, publicado em

Março de 2000 e actualizado em Outubro de 2001, devendo decorrer até 2004. Este plano concentra-se em três objectivos fundamentais: estabilidade macroeconómica e jurídica, crescimento económico, emprego e desenvolvimento social. Entre os principais problemas abordados pelo plano contam-se os seguintes: pobreza, distribuição desigual dos rendimentos, desemprego, baixo poder de compra, falta de produção para exportação e de competitividade, problemas fiscais e deficiências dos serviços de saúde e educação.

A redução da pobreza e o desenvolvimento humano sustentável foram apontados como o principal objectivo de desenvolvimento pelo actual governo, que pretende reduzir o nível de pobreza de uma percentagem de 37% das famílias, estimada em 1997, para cerca de 27% até 2004. As orientações estratégicas subjacentes à sua política social são as seguintes:

- Criar postos de trabalho produtivos
- Aumentar o acesso dos mais pobres aos serviços básicos
- Fomentar a participação da comunidade e da sociedade civil, promover os direitos dos cidadãos e aproximar o Governo dos beneficiários através de uma maior descentralização
- Tornar as políticas e os programas sociais sustentáveis.

As prioridades da política social para 2000-2004 são a nutrição infantil, a saúde, a educação, a pobreza rural, a protecção dos grupos vulneráveis e a participação da sociedade civil.

A política económica do Governo é baseada na economia de mercado, com princípios de solidariedade social. Em poucas palavras, isto traduz-se na eliminação das distorções do mercado e na promoção da competitividade, do espírito empresarial e do investimento, actuando o Estado como facilitador. As políticas sectoriais serão aplicadas em conjugação com uma ampla gama de programas e projectos sociais.

Para além do aumento do crescimento, da equidade e da eficiência, da redução da pobreza e do apoio a zonas e grupos marginais, o Governo também pretende preparar o país para a entrada na Zona de Comércio Livre das Américas (FTAA) em 2005.

3. ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO PANAMÁ

3.1. Situação política

O Panamá está a entrar na segunda década após o derrube do regime de Noriega e o restabelecimento de uma democracia plena. Depois da administração do Sr. Pérez Balladares, do Partido Revolucionário Democrático (PRD), em 1994-1999, a actual Presidente, Sr^a Mireya Moscoso, do Partido Arnulfista, assumiu o poder em Setembro de 1999. Embora a Presidente Moscoso tenha tido uma maioria clara dos votos numa eleição livre e justa, com uma taxa de participação dos eleitores superior a 73%, o seu partido não conseguiu obter a maioria na Assembleia Legislativa composta por uma só câmara, que é controlada pelo PRD.

Em consequência, a administração da Presidente Moscoso tem tido dificuldade em aplicar o seu programa político, que privilegia a melhoria das condições sociais e a promoção de um desenvolvimento humano equitativo.

O Panamá mantém boas relações com os seus vizinhos, sendo o único país da região que não tem conflitos relativos às fronteiras territoriais com os países limítrofes. Contudo, o conflito existente na Colômbia gerou uma situação em que o Panamá, que extinguiu o seu exército em 1994, tem apenas um controlo nominal da região fronteiriça com a Colômbia, na Província Darien, onde os grupos paramilitares e os guerrilheiros esquerdistas do conflito colombiano atravessam a fronteira frequentemente. Embora o Governo do Panamá se tenha comprometido a lutar contra a droga, através do seu Plano de Acção Anti-Droga de 1999, e tenha registado alguns progressos na intercepção de carregamentos, o Panamá continua a ser uma rota de trânsito para os estupefacientes transportados da Colômbia para os Estados Unidos e para as armas que vão da Nicarágua para a Colômbia.

Depois da retirada das forças dos EUA das suas bases na zona do Canal, em 1999, realizaram-se conversações entre os governos dos EUA e panamense para definir uma nova relação em termos de segurança. Este assunto ainda é, porém, sensível para as autoridades panamenses, principalmente devido à manutenção do direito que os EUA se auto-atribuíram (durante o processo de ratificação do Tratado Carter-Torrijos pelo Senado dos EUA) de intervirem militarmente, de forma unilateral, no Panamá, sempre que considerem que a segurança do Canal está ameaçada. Além disso, a questão não resolvida da limpeza dos antigos campos de tiro dos EUA na zona do Canal complica a relação de segurança entre os dois países. Apesar disto, as relações entre os EUA e o Panamá são, de um modo geral, próximas e as sondagens à opinião pública realizadas na América Latina mostram que o Panamá é o país mais firmemente pró-EUA do hemisfério.

As relações do Panamá com os seus vizinhos da América Central são positivas. Em virtude de ter dissolvido as suas forças armadas, o Panamá tem uma ligação especial com a Costa Rica, o único outro país da região que também não tem exército. O Panamá elege representantes para o parlamento regional, PARLACEN, mas a questão de uma integração regional mais próxima não é algo que domine a vida pública e o debate no país. O Panamá não é membro do Secretariado da América Central para a Integração Económica (SIECA), criado no contexto do Tratado de 1960 e que integra os seus cinco vizinhos da América Central. Contudo, a nível político, é signatário do Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que cria o Sistema de Integração Centroamericana (SICA). O Panamá está a negociar actualmente e em vias de assinar acordos de comércio livre com os países vizinhos da América Central abrangendo bens, serviços e investimento. O Plano regional Puebla-Panamá, promovido pelo Presidente Fox do México, recebeu um apoio positivo das autoridades panamenses, que consideram que ele tem potencialidades para introduzir melhorias práticas e mutuamente vantajosas nas relações económicas entre os países do istmo e o México.

Embora exista uma imprensa activa e independente no Panamá, a presença nos seus regulamentos de leis que limitam a liberdade de expressão (leyes mordaza) tem afectado a capacidade da imprensa para publicar notícias sobre as acções dos funcionários públicos e para desempenhar a sua missão de responsabilização desses funcionários. Alguns deles interpuseram acções civis contra jornalistas na sequência da publicação de artigos críticos. O Governo mostrou estar disposto a rever estas leis e confirmou a importância atribuída à liberdade de imprensa. Todavia, o recurso às leis é motivo de preocupação.

A corrupção continua a ser o maior obstáculo na via da plena modernização da democracia do Panamá. A opinião pública considera que o funcionamento do processo

político está largamente corrompido por interesses pessoais e este desencantamento ainda é mais agravado pela incapacidade do sistema político, em especial da Assembleia Legislativa, de cumprir a sua missão com eficiência e celeridade. Embora no ano 2001 tenha havido avanços por parte do Governo e da oposição no sentido de encetar um diálogo mais construtivo, os resultados concretos em questões tão fundamentais como a utilização das receitas das privatizações, a reforma fiscal, a reactivação económica e a luta contra a corrupção continuam a ser poucos.

A segurança interna existente no Panamá continua a ser aceitável, embora o aumento da criminalidade e da delinquência, especialmente nas zonas urbanas, cause preocupações crescentes aos cidadãos. Neste aspecto, porém, ainda se pode considerar que o Panamá proporciona à sua população um ambiente mais seguro do que a maioria dos países da região. No entanto, a localização do Panamá como país de trânsito para níveis significativos de tráfico de estupefacientes e de armas é susceptível de ter repercussões, em especial no que se refere ao consumo interno de droga e aos problemas sociais concomitantes.

Embora o funcionamento do sistema judicial, em termos dos acórdãos que produz, não seja considerado particularmente problemático, a excessiva lentidão dos julgamentos leva a que mais de metade dos detidos nas prisões do Panamá ainda não tenham sido julgados. A sobrelotação das prisões é uma deficiência constante no cadastro do Panamá em matéria de direitos humanos. Apesar de o Governo estar a tomar medidas para melhorar a situação, a falta de recursos torna pouco provável a obtenção de resultados rápidos.

3.2. Situação económica e social

A história do desenvolvimento social e económico do Panamá está inextricavelmente ligada à do Canal, à presença dos Estados Unidos durante quase todo o século XX e a importância invulgar do sector dos serviços na economia nacional.

Com uma população de quase 3 milhões de habitantes e um PNB per capita próximo dos 4 000 dólares dos EUA, o Panamá caracteriza-se pela coexistência de dois ambientes económicos distintos: uma economia baseada nos serviços, relativamente próspera e urbana, concentrada em Cidade do Panamá, na zona do Canal e no centro bancário internacional, lado a lado com uma economia de base rural relativamente deprimida que, embora represente mais de metade da população, contribui apenas para uma pequena percentagem do PIB. As estimativas indicam que os 20% mais pobres da população representam menos de 4% do rendimento e do consumo nacional, sendo a população indígena (correspondente a um pouco menos de 10% da população total) particularmente desfavorecida. Embora o Panamá ocupe no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1999 um bastante respeitável 52º lugar, com uma taxa de literacia de 90%, este reflecte basicamente o nível de vida elevado existente na Cidade do Panamá e na zona do Canal. Enquanto a esperança de vida, em 1999, atingia os 76 anos na Província de Panamá, continuava a ser de 65 anos na Província de Darién. Um contraste ainda maior verifica-se nas taxas de mortalidade infantil, que em 1999 era de 14,8 óbitos por 1000 nados-vivos contra 43,3 em Darién.

Os indicadores sociais são preocupantes nas zonas rurais, onde, segundo as estimativas do próprio Governo do Panamá, 37% da população vive na pobreza, percentagem que se tem mantido nos últimos anos. A mortalidade infantil é de 20 para 1 000 nados-vivos, contra menos de 12 na Costa Rica, com um PNB per capita muito semelhante ao do Panamá. Embora a despesa global com a saúde, a educação, a segurança social e os

serviços sociais seja elevada (por exemplo, 17% do orçamento nacional são dedicados à saúde e 12% à educação), subsistem preocupações quanto à eficácia desta despesa na promoção de um desenvolvimento humano equitativo. Gastam-se demasiados recursos para prestar serviços a uma parcela relativamente limitada da população.

A situação socioeconómica nas zonas rurais foi negativamente afectada pela tendência para a crescente integração vertical da actividade económica, desde a produção à transformação e à venda a retalho final, que está nas mãos de um pequeno número de grupos empresariais com capacidade para exercer pressão sobre os preços pagos aos pequenos produtores independentes, impedindo-os de subir. Esta marginalização crescente dos pequenos agricultores está a levar, em alguns casos, a uma maior concentração da propriedade fundiária e a condenar as pequenas cooperativas e outros agrupamentos rurais, sobretudo os “asentamientos campesinos” formados na década de 1960, a um futuro precário. É provável que isto conduza, entre outras coisas, a uma maior migração para as cidades e ao alargamento do fosso existente nos indicadores sociais entre as zonas rurais e as urbanas.

A abertura do Canal em 1914, e a forte presença militar e civil dos Estados Unidos até à entrega do Canal ao Panamá em 1999, desviou a economia panamense para o sector dos serviços. Para além das actividades e receitas directamente relacionadas com o funcionamento do Canal, o crescimento, a partir da década de 1970, de um vasto sector financeiro internacional, atraído pela regulamentação favorável do Panamá em matéria de sigilo e de controlo, juntamente com o desenvolvimento da Zona Franca de Colon para a importação e a redistribuição de mercadorias, concentraram ainda mais a actividade económica no sector dos serviços e numa estreita área geográfica. Em consequência, o sector dos serviços é actualmente responsável por 74% do PIB, representando a agricultura e a indústria transformadora apenas 8% e 18% do PIB, respectivamente. No anexo 2 é apresentada uma panorâmica geral dos indicadores macroeconómicos e do sector social do Panamá.

3.2.1. Desempenho económico e política governamental recentes

O desempenho económico do Panamá tem manifestado letargia, nos últimos anos, com um crescimento de apenas 2,3% e 1,5% em 1998 e 1999, respectivamente, e de 2,7% em 2000. O crescimento em 2001 não deverá ser superior a 1%. A taxa de desemprego ronda actualmente os 13%. Isto reflecte parcialmente o ambiente internacional, de um modo geral sombrio, particularmente nos Estados Unidos, principal parceiro económico do Panamá. Também reflecte, todavia, a preocupação existente entre os investidores internacionais e a comunidade empresarial local a respeito da política económica do Governo, que não evidenciou uma trajectória suficientemente clara e que tem sido afectada pelo controlo da Assembleia Legislativa por parte da oposição. Realizaram-se conversações, em finais de 2001, entre o Governo e a oposição sobre as medidas para ajudar a reactivar a economia, incluindo a utilização das receitas das privatizações, mas ainda não se viram resultados concretos e o estado de espírito geral das empresas não é optimista.

A confiança também foi afectada pela incerteza a respeito das futuras privatizações, nomeadamente a concessão do aeroporto internacional e o arrendamento da base de Forte Howard, bem como dos grandes projectos futuros de infra-estruturas, como o alargamento do Canal.

As finanças públicas continuam a suscitar preocupação: o objectivo de conseguir equilibrar o orçamento em 2001, em consonância com o acordo “stand-by” do FMI, não será provavelmente alcançado, havendo sinais de que o Governo terá um défice orçamental que poderá atingir 1,5% do PIB em 2001, depois de ter equilibrado o seu orçamento em 2000. O acordo “stand-by” do FMI abrange o equivalente a 64 milhões de direitos de saque especiais (31% da quota) e a posição do FMI sobre o desempenho do país no âmbito do programa é de que foram alcançados progressos substanciais com a reforma da legislação e da supervisão no sector bancário. Contudo, os progressos em relação a outras questões estruturais foram limitados, em especial no que respeita à apresentação de projectos legislativos tendentes a alargar a base fiscal do IVA e as taxas de imposto sobre o rendimento dos bancos. O Governo apresentou um orçamento para 2002 onde se propõem cortes acentuados nas despesas públicas, mas não há qualquer certeza de que ele seja aprovado pela Assembleia Legislativa. Os planos para a realização de uma reforma geral do sistema fiscal também tiveram de ser postos na gaveta face à oposição política.

Em 2001, o Panamá foi incluído, pela primeira vez, no Índice das Percepções de Corrupção da Transparency International, figurando em 51º lugar numa lista de 91 países. Embora o Governo tenha feito da luta contra a corrupção um objectivo fundamental, subsiste a percepção pública de que ainda há muito por fazer.

3.2.2. *Gestão monetária*

O Panamá é uma economia totalmente “dolarizada”: embora sejam cunhadas moedas localmente, só há notas de dólares em circulação. Em consequência, o Panamá não possui banco central nem qualquer possibilidade de definir e gerir uma política monetária autónoma. Outras consequências são o facto de a taxa de inflação do Panamá corresponder à taxa de inflação global, baseada no dólar, e de o país não necessitar de manter reservas em divisas para proteger o valor da sua moeda e garantir que o seu sector comercial tem capacidade para negociar a nível internacional. Além disso, as receitas em dólares podem ser livremente repatriadas pelos proprietários estrangeiros de empresas estabelecidas no Panamá.

3.2.3. *Política de privatizações*

O Governo do Panamá tem levado a cabo, nos últimos anos, uma política activa de privatização dos activos públicos, em especial a companhia telefónica de rede fixa, que é actualmente explorada pela Cable and Wireless do Reino Unido. Os serviços de telefonia móvel também foram privatizados, o mesmo acontecendo com a exploração das instalações portuárias e de contentores. O abastecimento de electricidade também se encontra privatizado. Há algum tempo que se discute a privatização da gestão do aeroporto internacional do Panamá, embora se tenham registado poucos progressos nos últimos um ou dois anos. Do mesmo modo, os planos iniciais para privatizar a companhia das águas parecem ter sido suspensos. De um modo geral, a actual administração tem mostrado tendência para abrandar o processo de privatização que tinha sido activamente promovido pelo governo anterior.

As receitas da privatização dos activos públicos foram colocadas num fundo especial de desenvolvimento, actualmente capitalizado em aproximadamente 1 500 milhões de dólares. A utilização eficiente destes recursos foi, todavia, dificultada por desacordos políticos: os juros obtidos têm sido utilizados para financiar projectos do sector social e

tem-se discutido a possibilidade de utilizar o capital para resgatar a dívida do sector público.

3.2.4. *Sector Bancário Internacional*

Como foi dito atrás, o sector bancário internacional do Panamá cresceu rapidamente a partir da década de 1970, fazendo pender ainda mais a economia nacional para o sector dos serviços e concentrando ainda mais a riqueza na capital do país. A finança internacional afluiu ao Panamá atraída pela regulamentação favorável em matéria de sigilo e supervisão, principalmente no respeitante às operações offshore. Contudo, as crises ocorridas na década de 1980, que levaram à liquidação de várias instituições, bem como a preocupações internacionais acrescidas relativamente ao branqueamento de capitais provenientes do tráfico de droga, tornaram necessário o estabelecimento de um regime de supervisão mais eficaz e conforme com as regras internacionais. A fim de pressionar as autoridades panamenses a tomarem medidas mais enérgicas, o Grupo de Acção Financeira internacional da OCDE colocou, em 2000, o Panamá na sua lista negra de países não colaborantes, da qual foi retirado um ano depois, na sequência da aplicação da nova legislação nacional que previa uma melhor comunicação de informações e um maior controlo do sector financeiro.

3.2.5. *O Canal do Panamá e as áreas devolvidas*

Os EUA entregaram o Canal do Panamá em 31 de Dezembro de 1999, altura em que foi concluído o processo gradual de retirada das forças dos EUA das suas bases na zona do Canal, iniciado após a conclusão do Tratado Carter-Torrijos, assinado em 1977. A exploração do Canal desde a sua entrega tem mantido o mesmo nível elevado e as receitas aumentaram ligeiramente. Embora a retirada das forças dos EUA e a entrega das bases se tenham desenrolado sem percalços, ainda não foi resolvida a questão da limpeza dos antigos campos de tiro de artilharia dos EUA na zona do Canal, que continuam a estar cheios de material militar não explodido. Em resultado da retirada dos EUA, o Governo do Panamá tornou-se proprietário de bens imobiliários muito consideráveis e totalmente desenvolvidos, que está actualmente a vender ou a reconverter para outras utilizações, incluindo a residencial. Um exemplo disto foi a conversão do antigo Forte Clayton na Ciudad del Saber e no Parque Tecnológico Internacional, destinado a atrair empresas estrangeiras de investigação e alta tecnologia para o Panamá. A existência de vários cabos de fibra óptica que passam pelo Canal permite às empresas instaladas nas antigas bases dos EUA uma conectividade Internet e telecomunicações das mais avançadas, sem rival em qualquer outro país da região.

O Governo do Panamá tenciona arrendar dentro em breve o Forte Howard, uma das maiores antigas bases militares dos Estados Unidos. Espera-se que investidores internacionais desenvolvam o forte, transformando-o num novo centro de transportes multimodal, tirando partido da presença na base de uma das mais longas pistas de aeroporto da região.

Há outros planos previstos para a zona do Canal, nomeadamente a construção de uma segunda ponte sobre o Canal, com um custo estimado de 200 a 300 milhões de dólares; os planos já estão muito avançados e a construção poderá ter início ainda em 2003. Um projecto mais ambicioso, para o qual será necessário um financiamento na ordem de vários milhares de milhões de dólares, é a construção de um conjunto adicional de comportas no Canal, para aumentar a sua capacidade. Por enquanto, ainda não foi fixada uma data concreta para o início deste projecto.

Nos últimos anos, foi feito um investimento estrangeiro significativo, em especial asiático (Hong-Kong e Taiwan), em instalações portuárias e de contentores, em ambos os extremos, Atlântico e Pacífico, do Canal. Estão a ser considerados outros planos de expansão destas instalações, bem como o desenvolvimento de zonas complementares, a fim de aumentar a competitividade e a eficiência do Canal. A fim de compensar a sua capacidade física limitada, o caminho-de-ferro trans-istmo voltou a ser recentemente posto novamente em funcionamento, no âmbito de uma concessão ganha por uma empresa dos EUA: isto permitirá que os contentores sejam descarregados num extremo do Canal e depois transportados para o outro extremo a fim de carregar outros navios; o caminho-de-ferro também fornecerá um serviço de transporte de passageiros.

3.2.6. *Turismo*

Não obstante o considerável potencial turístico constituído pelos seus atractivos naturais, culturais e históricos e pelo Canal, o Panamá fez, até há poucos anos, relativamente poucos esforços para se promover dinamicamente como destino turístico. Em comparação com a Costa Rica, que gera receitas turísticas superiores a 1 000 milhões de dólares por ano, as receitas do Panamá não ultrapassam os 400 milhões (que estão fortemente dependentes dos visitantes de cruzeiros) e a infra-estrutura hoteleira fora da capital continua pouco desenvolvida. As autoridades turísticas governamentais estão a empreender planos ambiciosos para aumentarem significativamente o número de visitantes e as receitas que eles geram, concentrando-se na capitalização do potencial de ecoturismo do país, sem negligenciar os subsectores dos cruzeiros e do turismo cultural.

3.2.7. *Sector do comércio externo*

O Panamá apresenta constantemente um grande défice no comércio de mercadorias, ascendendo as exportações a 860 milhões de dólares em 2000, dos quais as bananas representaram 150 milhões e os camarões 68 milhões. As importações ascenderam a 3 380 milhões, sendo os bens de capital (688 milhões) e o crude (447 milhões) as maiores categorias isoladas de produtos.

O défice do comércio de mercadorias é, porém, parcialmente compensado pela actividade comercial da Zona Franca de Colon, que importa produtos para redistribuição, em grande parte para outros países da América Latina. Em 2000, as importações feitas pela Zona Franca ascenderam a 4 432 milhões de dólares, enquanto o volume das reexportações foi de 5 145 milhões. A balança de contas correntes também é apoiada pelo excedente da conta dos serviços (718 milhões de dólares em 2000, incluindo receitas de cerca de 480 milhões de dólares provenientes da exploração das portagens do Canal). Apesar disto, o Panamá tem tido, nos últimos anos, um défice constante das contas correntes correspondente a cerca de 1 000 milhões de dólares por ano, ou seja, cerca de 10% do PIB. O investimento exógeno, principalmente em resultado da privatização das empresas públicas (nomeadamente a companhia dos telefones) melhorou ligeiramente o equilíbrio financeiro global. No entanto, a necessidade de pedir novos empréstimos nos mercados internacionais levou a que a dívida do Panamá crescesse de 77% do PIB, em 1996, para 82% em 1999, ascendendo o rácio do serviço da dívida a 9% das receitas da exportação de bens e serviços em 1999.

Embora os EUA sejam tradicionalmente o principal parceiro comercial do Panamá (43,8% das exportações e 32,9% das importações em 2000), a UE corresponde a cerca de 20% (aproximadamente 150 milhões de dólares nos últimos anos) das exportações do Panamá, principalmente bananas e camarões, e cerca de 10% (aproximadamente 300

milhões de dólares) das suas importações. Estes valores mantiveram-se bastante constantes nos últimos anos. Na União Europeia, a Espanha, a Alemanha e o Reino Unido foram os três maiores exportadores de mercadorias para o Panamá em 2000, ao passo que a Suécia, a Bélgica e a Itália foram os principais importadores de mercadorias panamenses. Em anos recentes, registou-se alguma tensão nas relações comerciais entre a Comunidade e o Panamá devido ao litígio em torno das bananas. O comércio entre a União Europeia e a Zona de Comércio Livre de Colon ascendeu em média a cerca de 90 milhões de euros por ano, nos últimos anos, sendo a Itália o principal parceiro do lado europeu, com cerca de 20 milhões de euros, na sua maioria provenientes da exportação de ouro e jóias para a zona franca, para posterior redistribuição para outros países da América Latina. O comércio com a América Central também é significativo (exportações 14,5% e importações 6,6%, em 2000).

A maioria das exportações do Panamá beneficia actualmente de um acesso livre de direitos ao mercado da UE, ao abrigo do regime especial relativo à droga, no âmbito do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG), que foi prolongado em Dezembro de 2001 até finais de 2004.

O Panamá é presentemente o país anfitrião do secretariado das negociações do Acordo de Comércio Livre das Américas (FTAA) e está a mover influências para que o futuro secretariado do FTAA fique permanentemente sediado no país, quando as negociações forem concluídas e o acordo entrar em vigor, em 2006, como está actualmente previsto.

O Panamá também está a negociar um acordo de comércio livre com a América Central, embora alguns domínios fundamentais, como a concorrência, o direito das sociedades e a protecção dos consumidores ainda estejam por negociar. As conversações sobre acordos de comércio livre com o México e o Chile parecem estar a progredir lentamente.

Enquanto o anterior governo do Presidente Pérez Balladares seguia uma política agressiva de liberalização económica e comercial, a actual administração da Presidente Moscoso tem adoptado uma atitude mais cautelosa. Por vezes, têm sido tomadas medidas de aumento das tarifas aduaneiras para proteger a produção local, nomeadamente no sector agrícola, causando atritos consideráveis com os parceiros comerciais regionais.

3.2.8. *Situação social, relativa aos géneros e judicial*

Já foi anteriormente mencionada a questão preocupante da distribuição desigual da riqueza no Panamá, que continua a ser o principal desafio do país na via para um desenvolvimento humano sustentável e duradouro. A administração da Presidente Moscoso elegeu o desenvolvimento social como o seu mais alto objectivo político e propôs no seu programa nacional o lançamento de um programa de despesas e investimento sociais no montante de mais de 2000 milhões de dólares. O ensino obrigatório deverá ser prolongado de modo a incluir as crianças com mais de 11 anos de idade e a educação pré-escolar deverá tornar-se mais acessível. A situação delicada das finanças públicas em que o país se encontra tem dificultado, todavia, a plena execução deste programa e os seus resultados têm sido contraditórios. O Governo continua a estar empenhado num programa de promoção da equidade entre os géneros e da igualdade de oportunidades. Um importante projecto da Comissão Europeia permitiu o reforço da capacidade governamental em termos de desenvolvimento de uma política relativa aos géneros, da reforma dos curricula de ensino, da criação de redes de formação em relação aos géneros, tanto em organizações sector privado como do sector público, e organização de campanhas multimédia. Um pouco menos de 10% dos membros da Assembleia

Legislativa são mulheres (contra 19% na Costa Rica, 17% em El Salvador e 12% na Colômbia), mas o país elegeu, pela primeira vez, uma mulher para a Presidência e vários outros cargos fundamentais são actualmente ocupados por mulheres. No entanto, a violência doméstica contra as mulheres mantém-se em níveis preocupantemente elevados.

O Panamá, devido à sua posição geográfica, não pode estar isolado do efeito dos conflitos regionais, em particular do que grassa na Colômbia, com as suas repercussões em termos de contrabando de estupefacientes e de armas e da violência e delinquência que lhes estão associados. Contudo, por enquanto, a incidência de raptos, tão comuns na Colômbia e que também afectam gravemente outros países da América Central, como El Salvador e a Guatemala, ainda não atingiu níveis críticos. O funcionamento do sistema judicial do Panamá é caracterizado pela sua extrema lentidão, estimando-se que 60% da população das prisões sobrelotadas e mal equipadas do país sejam constituídos por pessoas que aguardam julgamento.

3.2.9. *Ambiente*

Os principais problemas relacionados com o ambiente, no Panamá, prendem-se com questões como as águas e o saneamento, a desflorestação, a gestão dos resíduos sólidos e tóxicos, a contaminação com armas convencionais e químicas e com outros factores associados à distribuição desigual do rendimento. Na Cidade do Panamá, existe uma elevada concentração de poluição causada pelas emissões dos veículos automóveis e das indústrias, ao passo que na cidade de Colon a principal fonte de poluição é a indústria cimenteira. A recolha de resíduos sólidos abrange 75% da população das zonas urbanas e 40% da população das zonas rurais. A Bacia do Canal do Panamá e as áreas adjacentes ao canal são desproporcionadamente afectadas pela degradação ambiental. Cerca de 60% dos 326 000 hectares da Bacia do Canal do Panamá sofreram uma desflorestação indiscriminada. Os rios estão contaminados por efluentes industriais e domésticos e a Baía do Panamá também está sujeita à poluição proveniente dos navios. Apesar de existir uma comissão ambiental desde a década de 1980, verificou-se um reordenamento da política ambiental a partir de 1998, altura em que a Autoridade Nacional para o Ambiente foi criada e se aprovaram estratégias nacionais em matéria de ambiente e biodiversidade.

3.3. **Questões relativas à sustentabilidade**

A sustentabilidade do modelo de desenvolvimento do Panamá está condicionada por vários factores. O principal factor é a forte dependência da economia em relação ao sector dos serviços, que está ligado a três actividades fundamentais, o Canal do Panamá, a Zona Franca de Colon e o Centro Bancário Internacional. Estas actividades originaram uma distribuição do rendimento muito assimétrica, levando a que o país tenha uma das mais elevadas incidências de pobreza da região latino-americana. A perpetuação desta tendência poderá ter graves consequências para o futuro económico do Panamá, sobretudo se não forem aplicadas medidas para melhorar os serviços sociais e o acesso dos pobres aos mesmos. Os principais riscos que ameaçam o actual modelo de desenvolvimento é o risco de choques macroeconómicos externos e a possibilidade de que as reformas internas empreendidas não produzam os benefícios sociais previstos. Além disso, a questão da transparência na gestão do sector público também poderá constituir um entrave para o desenvolvimento económico e social futuro.

3.4. Desafios a médio prazo

3.4.1. Competitividade económica

A economia panamense está fortemente dependente dos serviços, que corresponderam a cerca de 75% do PIB em 2000, predominantemente gerados pelo Canal do Panamá, a Zona Franca de Colon e o Centro Bancário Internacional. Embora estes sectores tenham um impacto considerável no PIB per capita, são responsáveis por uma criação de emprego comparativamente menor. Os sectores mais tradicionais da agricultura e da indústria transformadora têm revelado apatia nos últimos anos. Além disso, a paridade da moeda nacional com o dólar dos EUA exclui a possibilidade de utilizar a desvalorização como instrumento macroeconómico. O Governo enfrenta o desafio crucial de fomentar um papel mais activo do sector privado através das privatizações e da melhoria das infra-estruturas.

3.4.2. Modernização do Governo

Para aumentar a sua eficiência, o sector público panamense necessita de rever os procedimentos, adoptar práticas de gestão modernas, melhorar a gestão orçamental e combater e reduzir a corrupção. Tem também de fomentar uma maior descentralização e o desenvolvimento municipal, e de reformar a administração da justiça, intensificando a luta contra o branqueamento de capitais e alargando a cobertura eleitoral.

3.4.3. Pobreza, desigualdade e acesso aos serviços básicos

A realização de um desenvolvimento humano sustentável assente numa ampla e significativa redução dos níveis de pobreza e desigualdade, bem como no fornecimento de um acesso mais equitativo a serviços básicos como os de saúde e educação, é um dos principais desafios com que o Panamá está confrontado. Cerca de 37% das famílias vivem abaixo do limiar de pobreza, com níveis significativamente mais elevados de pobreza nas zonas rurais (63%) e entre os grupos indígenas (95%). A distribuição do rendimento no Panamá é uma das mais assimétricas do mundo. Apesar dos níveis relativamente elevados de despesa do Governo com a saúde e a educação, a qualidade e o acesso aos serviços básicos são deficientes.

3.4.4. Gestão ambiental

Entre os principais problemas que afectam o ambiente no Panamá incluem-se a poluição das águas devido às escorrências agrícolas, que ameaça os recursos haliêuticos, a desflorestação das florestas tropicais húmidas e a degradação do solo. Os desafios que o Panamá enfrenta, neste domínio, incluem o desenvolvimento e a aplicação de políticas no contexto das novas instituições criadas pelo Governo. Além disso, são necessários programas de gestão das florestas e dos recursos costeiros e marinhos. Também é necessário alargar a gestão da bacia hidrográfica do Canal do Panamá e da região inter-oceânica, onde vivem 50% da população do país e que é responsável por 75% do PIB e das exportações do Panamá. A protecção da biodiversidade, as águas e o saneamento básico são outros domínios que exigem uma intervenção.

Para além dos referidos desafios, o Panamá enfrenta ainda o desafio do estabelecimento de seus laços políticos e económicos com os seus vizinhos da América Central através do processo de integração regional.

4. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COM O PANAMÁ

4.1. Cooperação da CE com o Panamá

4.1.1. *Experiência*

Ao longo do período de 1990–2000, a Comissão afectou aproximadamente 39 milhões de euros a um total de 37 projectos realizados no Panamá, sendo 33 milhões de euros atribuídos a projectos de assistência técnica e financeira, 3 milhões de euros à cooperação económica e outros 3 milhões de euros a projectos relacionados com os direitos do Homem. Uma área de ajuda importantíssima, em termos de impacto e de visibilidade, foi a execução de uma série de pequenos projectos de assistência ao Governo do Panamá no contexto da entrega do Canal do Panamá. A Comissão co-financiou o Congresso do Canal do Panamá em 1999, para além de ter financiado um estudo muito importante sobre as alternativas para aumentar o tráfego no canal e ainda o Museu do Canal. Outra ajuda valiosa foi a prestada na transição para um governo democrático, na primeira metade da década de 1990. Foram canalizados fundos adicionais para apoiar projectos ao abrigo das rubricas orçamentais relativas à emergência, à formação, ao co-financiamento de organizações não governamentais, às florestas tropicais e à droga. No anexo 3 figura uma lista sucinta dos projectos financiados pela Comissão Europeia.

Em termos financeiros, cinco projectos mobilizaram 28 milhões de euros (70% do total): a recuperação do Hospital Santo Tomás (4,8 milhões de euros; concluída em 1995), o apoio ao fundo social de emergência (4,6 milhões de euros; concluído em 1998), o apoio aos pequenos e médios produtores agrícolas do Panamá Central (5 milhões de euros; concluído em 2001), o projecto PROIGUALDAD (Projecto para a igualdade dos géneros, 9,8 milhões de euros; ainda em curso), e a modernização do sistema prisional (3,8 milhões de euros; cuja execução deverá ter início em 2002).

Pelo que atrás foi dito, é possível constatar a grande variedade de sectores apoiados no Panamá, ao longo da última década, bem como a inexistência de prioridades estratégicas claramente definidas. Até certo ponto, isto reflecte o importante processo de transformação política e económica por que o Panamá passou durante esta década, muito em especial a restauração da democracia após o derrube de Noriega em 1989 e o regresso do Canal à soberania panamense, em 1999. Era necessária ajuda num grande número de sectores, como se pode ver pelo conjunto de áreas que receberam ajuda da Comissão Europeia durante este período. Deve ser feita uma menção especial às intervenções, de menor dimensão mas crucialmente importantes, no domínio dos direitos do Homem, que contribuíram para o reforço de instituições como a Provedoria de Justiça e para a organização bem sucedida das eleições realizadas nessa década, tendo desempenhado um papel fundamental na consolidação do processo democrático.

Durante este período, os projectos de maior dimensão foram, de um modo geral, executados em conjunto com os organismos governamentais, com base numa co-direcção europeia e panamense, ao passo que os projectos mais pequenos, particularmente nos sectores dos direitos do Homem e social, foram directamente executados pelas organizações beneficiárias, ao abrigo de contratos de subvenção com a Comissão. Este último mecanismo proporcionava uma certa flexibilidade e rapidez de execução, tanto mais convenientes em virtude da necessidade de responder às mudanças sociais e institucionais em curso na década de 1990.

4.1.2. *Lições aprendidas*

Embora o programa de cooperação para o desenvolvimento da Comissão Europeia com o Panamá não tenha sido formalmente avaliado no seu conjunto, as análises dos projectos individuais e os controlos efectuados tendem a indicar que a grande variedade de sectores abrangidos pelos projectos apoiados na década passada restringiu a possibilidade de a CE marcar uma forte presença em qualquer deles. Daí que o nível de visibilidade e o desenvolvimento de parcerias estratégicas tenham sido limitados. A excepção a esta situação verificou-se no domínio dos direitos do Homem, em que a flexibilidade e a capacidade de resposta das intervenções da Comissão Europeia, sobretudo no apoio à organização das eleições, permitiram obter um impacto e gerar uma visibilidade muito maiores do que seria de esperar das contribuições financeiras relativamente modestas que foram fornecidas.

Os projectos em parceria com entidades governamentais foram, de um modo geral, executados de forma satisfatória, embora as restrições orçamentais por parte do Governo tenham afectado a disponibilidade das contribuições dos parceiros para os orçamentos dos projectos. As execuções das actividades dos projectos por parte dos organismos governamentais, com fundos da CE, pode ser prejudicada pelos processos de supervisão da Contraloría, susceptíveis de atrasar a execução e de impor procedimentos em matéria de contratos públicos e gestão financeira contrários aos previstos nos acordos de financiamento dos projectos. No âmbito do Convenio-Marco assinado com o Panamá em 1999, espera-se que, para os projectos futuros, sejam encontradas soluções compatíveis tanto com os procedimentos do Governo como com os da CE, e suficientemente flexíveis para que os projectos sejam levados a cabo de acordo com as características específicas e os requisitos próprios dos projectos de cooperação financiados por subvenções.

O Convenio-Marco especifica as modalidades gerais de definição e gestão da cooperação da CE no Panamá, com uma ênfase específica na assistência financeira e técnica e na cooperação para o desenvolvimento. Um aspecto importante do acordo é a designação de um único interlocutor no Governo do Panamá – o Ministério das Relações Externas – para negociar as questões relativas à cooperação. Isto permitirá uma discussão mais concreta entre a CE e as autoridades panamenses, e assegurará que as actividades de cooperação da CE estarão mais conformes com as próprias prioridades do Governo. Não deverá, todavia, impedir a Comissão de manter contactos directos com outros ministérios e agências, bem como com a sociedade civil.

A descentralização para as delegações da responsabilidade pela gestão dos programas de cooperação é um dos outros factores que irão afectar a definição e a execução da cooperação futura com o Panamá. Espera-se que esta descentralização permita melhorias consideráveis em termos de rapidez de aprovação dos planos de trabalho dos projectos e de pagamento dos fundos comunitários, evitando, assim, atrasos que, no passado, dificultaram a execução dos projectos. Outro factor será a manutenção da tendência para financiar menos projectos, mas de maior dimensão, com uma abordagem sectorial mais forte. Embora isto vá reduzir o peso da gestão a cargo da Comissão e das Delegações, exigirá maiores esforços do que no passado para assegurar uma correcta identificação dos projectos, incluindo a definição de indicadores quantificados e verificáveis para avaliar os resultados dos projectos.

4.2. Cooperação dos Estados-Membros da UE com o Panamá

O Panamá não é considerado um país prioritário em termos de ajuda por nenhum dos Estados-Membros da UE. Apenas a Espanha tem um programa de cooperação significativo. A cooperação espanhola atingiu um nível de ajuda anual de aproximadamente 18 a 21 milhões de euros em 1996/97, dando especial atenção à gestão ambiental e ao desenvolvimento municipal.

A França mantém várias actividades nos domínios científico e cultural, através dos programas que gere a partir do seu gabinete regional, sediado em San José, Costa Rica.

A Alemanha concedeu cerca de 8 milhões de euros, no âmbito de vários programas, ao longo do período de 1994-2001, principalmente para projectos nos sectores da agricultura, das florestas e do ambiente. Outros 2,5 milhões de euros foram afectados para o período até 2004.

4.3. Outros programas de cooperação

O Banco Interamericano de Desenvolvimento é o principal doador presente no Panamá, tendo a sua carteira crescido consideravelmente ao longo da década de 1990. Entre 1996 e 1998 o BIAD aprovou 16 empréstimos que atingiram, em média, mais de 250 milhões de dólares por ano. Em 1999, foram aprovados dois outros empréstimos, num total de 65 milhões de dólares. O BIAD tem intervindo em todos os sectores, nomeadamente os da energia, transportes, infra-estruturas básicas, habitação, agricultura, saúde, educação, finanças, justiça, turismo e ambiente. Em finais de 2000, os saldos não desembolsados dos empréstimos aprovados atingiam 551 milhões de dólares, valor elevado tendo em conta os constrangimentos fiscais e orçamentais do país. Este ano foi aprovada a primeira fase (35,6 milhões de dólares) de um programa de transformação institucional do sector da saúde.

O Banco Mundial também opera no Panamá, com uma carteira de cerca de 270 milhões de dólares em empréstimos, e desde o início da década de 1990 que apoia as reformas políticas e os esforços de redução da dívida. Os principais sectores de intervenção incluíram a saúde, a educação, os transportes, a administração fundiária e os recursos naturais. Recentemente, aprovou um empréstimo de 10,5 milhões de dólares dos EUA para a reforma política geral, que tratará de questões como a reforma comercial, a política financeira, os dados sobre a pobreza e sua identificação e os contratos públicos.

O PNUD teve, no passado, um papel de controlo da cooperação internacional no Panamá, através da elaboração da sua Análise Comum por País. Contudo, devido à diminuição da importância das actividades financiadas por subvenções e às dificuldades de obtenção de dados, deixou de produzir o seu relatório anual sobre as actividades dos doadores a partir de 1997/1998.

Na matriz dos doadores em apenso (anexo 4) apresenta-se uma síntese dos principais programas de cooperação internacional.

5. PROPOSTA DE ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA

5.1. Princípios e objectivos da cooperação

Como foi referido no Capítulo 1, os três objectivos principais da política de desenvolvimento da CE são: desenvolvimento económico e social sustentável; inserção progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial; e redução e erradicação da pobreza. A agenda nacional de desenvolvimento do Panamá assenta em três objectivos fundamentais: estabilidade macroeconómica e jurídica, crescimento económico, emprego e desenvolvimento social. A redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável foram apontados como principal objectivo de desenvolvimento.

Tendo em conta os recursos limitados de que a sua acção dispõe no Panamá, a cooperação da Comissão Europeia deve ser muito específica. A Comissão não pode ter pretensões de abordar mais do que um número muito pequeno de problemas do país, mas se seleccionar apenas duas ou três áreas em que a própria CE tenha interesse em estreitar as ligações com o Panamá, deverá ser possível obter o máximo impacto a partir de recursos limitados.

5.2. Prioridades da cooperação

À luz da análise apresentada na secção 3.4, salienta-se que os principais desafios a médio prazo que o Panamá enfrenta consistem em:

- aumentar a competitividade da economia
- modernizar o governo
- reduzir a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso aos serviços básicos
- melhorar a gestão e a sustentabilidade ambientais

Neste contexto, propõem-se os seguintes três sectores de cooperação prioritários:

- Aumento da competitividade da economia
- Institucionalização democrática do Estado
- Desenvolvimento social

É sublinhado que estes três sectores foram identificados no Memorando de Acordo assinado entre o Governo do Panamá e a Comissão Europeia, em Março de 2001. Este Memorando prevê um nível de ajuda indicativo no valor de 24,3 milhões de euros para o período de 2000-2006. Ao identificar os diversos projectos no âmbito destes sectores prioritários, será dada especial atenção às vantagens estratégicas que eles contêm para o estabelecimento de relações mais estreitas entre o Panamá e a Comunidade Europeia, procurando criar oportunidades para que a economia panamense se oriente mais para a Europa e para que seja tirado o maior partido da posição geográfica fulcral do Panamá como ponto central de acesso a grande parte da América Central e do Sul.

5.3. Estratégia de resposta nos sectores focais

5.3.1. Aumento da competitividade da economia

A estratégia da Comissão consiste basicamente em apoiar a maior inserção da economia panamense no mercado mundial, através de um aumento da produtividade e da competitividade. Os esforços não devem concentrar-se apenas nos domínios em que o Panamá tem vantagens comparativas, como os dos serviços associados ao sistema bancário internacional, à Zona Franca de Colon e ao Canal do Panamá, mas também na aceleração da incorporação de tecnologia mais avançada, que permita diversificar a economia. Esta estratégia exigirá o envolvimento do sector privado, da comunidade científica e do Governo e deverá ser baseada num processo de enriquecimento do capital humano.

Prevê-se que a área do reforço da economia absorva cerca de 30% dos recursos disponíveis.

5.3.2. Institucionalização democrática do Estado

Desde o início da década de 1990 que a Comissão Europeia vem acompanhando o processo de democratização e modernização do aparelho de Estado do Panamá. A estratégia seguida assenta fundamentalmente num diálogo em que se incluem o aconselhamento político e a partilha da experiência e das técnicas de gestão europeias. A UE tem para oferecer uma experiência particularmente rica em áreas como a descentralização dos serviços públicos e o envolvimento da sociedade civil. Entre os domínios cruciais em que poderá prestar apoio, contam-se aspectos da governação relacionados com a justiça, a polícia e a reforma prisional, o alargamento da cobertura eleitoral, a descentralização e a política financeira. O apoio da CE deverá funcionar como catalisador para uma melhor administração fiscal e uma maior descentralização e ser direccionado para as instituições mais fracas, em princípio numa única área fundamental.

Está previsto que a área da institucionalização democrática do Estado absorva cerca de 40% dos recursos disponíveis.

5.3.3. Desenvolvimento Social

A prioridade estratégica fundamental da Comissão Europeia no sector social assenta no aumento da qualidade e da prestação de serviços básicos, como os de educação e saúde, através de uma reforma política e da melhoria do acesso a esses serviços. É extremamente importante garantir o acesso a grupos marginalizados, como aqueles que vivem abaixo do limiar de pobreza ou nas zonas rurais. Além disso, é essencial que a despesa do Estado seja eficientemente gerida e bem direccionada, de modo a ter o maior impacto possível junto dos mais pobres. A participação da sociedade civil no fornecimento e controlo dos serviços sociais também é importante.

Está previsto que a área do desenvolvimento social absorva cerca de 30% dos recursos disponíveis.

5.3.4. Sectores não focais

O problema da violência doméstica contra as mulheres suscita preocupações cada vez maiores no Panamá, embora a SIDA/HIV e a prostituição infantil continuem a ser problemáticos, apesar da crescente atenção que lhes é prestada pelo Governo. Contudo,

no contexto panamense, é evidente que estes sectores não são adequados para uma intervenção no âmbito dos principais programas de cooperação da CE, uma vez que estes tipos de intervenção exigem normalmente projectos pequenos, dificilmente adaptáveis aos procedimentos aplicados aos programas de assistência financeira e técnica. No entanto, se a necessidade de apoio nestas áreas aumentar e forem identificadas instituições com potencial capacidade de execução, a Comissão poderá considerar o recurso à cooperação descentralizada ou ao financiamento de ONG.

Além disso, existem várias outras rubricas orçamentais horizontais a partir das quais será possível financiar iniciativas desse género. Entre as áreas mais relevantes poder-se-iam incluir:

- Acções relativas à ajuda de emergência
- Acções relativas à gestão e à conservação do ambiente
- Acções de apoio à prevenção da SIDA/HIV.

Outras acções potenciais que poderão ser consideradas são relacionadas com:

- Projectos regionais no domínio da integração
- Acompanhamento da presente estratégia e preparação da seguinte

5.4. Coerência das políticas da UE

Entre as principais políticas da Comissão Europeia que influenciam as relações da União Europeia com o Panamá figuram as seguintes: comércio e desenvolvimento, política agrícola comum; política de controlo sanitário e fitossanitário – protecção dos consumidores; mercado interno; política da concorrência; investigação e desenvolvimento; política de ambiente; justiça e assuntos internos e sociedade da informação. De um modo geral, as políticas subjacentes ao presente documento de estratégia são coerentes com as principais políticas da Comunidade. Poderiam surgir áreas potenciais de conflito com o Panamá, se os sectores focais de cooperação incluíssem o desenvolvimento do sector agrícola, o que não é o caso.

Importa mencionar, todavia, que as autoridades do Panamá consideram que, por natureza, a política agrícola comum (PAC) é prejudicial ao desenvolvimento das exportações em mercados do terceiro mundo como o do Panamá e outros. No caso das bananas, o acesso preferencial concedido pela UE aos produtores ACP tem provocado fortes ressentimentos nos países da Central e noutros países latino-americanos produtores de bananas. Note-se que este acesso preferencial será progressivamente eliminado até 2006.

As autoridades do Panamá consideram que o carácter temporário das concessões feitas ao Panamá ao abrigo do regime relativo à droga do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) constitui um entrave à tomada de decisões de investimento directo a longo prazo. Por outro lado, a aplicação da política comunitária no domínio dos controlos sanitários e fitossanitários é encarada por alguns países terceiros, ou sectores económicos (nomeadamente a agricultura), como um obstáculo comercial não tarifário.

No anexo 5 é apresentada uma análise mais aprofundada da coerência das políticas no que respeita à região da América Central.

5.5. Complementaridade com a cooperação dos Estados-Membros da UE e de outros doadores

Os sectores prioritários seleccionados para a cooperação também recebem um apoio significativo por parte da comunidade internacional de doadores, principalmente sob a forma de empréstimos (BIAD e BIRD). Contudo, a presença de Estados-Membros da UE doadores de ajuda, no Panamá, é relativamente pequena. Há um elevado grau de complementaridade entre as abordagens estratégicas das instituições de crédito internacionais e as da Comissão, pelo que se procurará concretizar essa complementaridade, em termos de intervenção, através de uma estreita interacção na preparação dos projectos e na determinação de uma combinação adequada de subvenções e empréstimos. O papel desempenhado pela Delegação da Comissão Europeia na Costa Rica, que também está encarregada do Panamá, terá uma importância fundamental na garantia da complementaridade.

Sempre que tal for exequível, os projectos nos sectores focais prioritários serão ligados aos programas sub-regionais e regionais financiados pela Comissão Europeia, incluindo programas como AL-Invest, @LIS, URBAL e ALFA.

Ao longo da execução, o processo de identificação dos projectos será efectuado em íntima coordenação com os Estados-Membros. A Comissão, através da sua delegação em São José, troca informações com os Estados-Membros através de reuniões regulares e ad hoc que garantem a complementaridade dos programas de cooperação comunitários e podem igualmente conduzir ao desenvolvimento de programas de cooperação conjuntos.

6. PROGRAMA DE TRABALHO INDICATIVO

6.1. Instrumentos financeiros da cooperação

Os principais instrumentos financeiros que poderão ser usados para financiar a execução do Programa de Trabalho Indicativo CE-Panamá são as diversas rubricas orçamentais da Comissão, que incluem:

- a) a cooperação técnica e económica, que abrange operações a longo prazo identificadas no âmbito da estratégia por país, para a qual foi estabelecido um envelope indicativo de 24,3 milhões de euros pelo Memorando de Acordo 2000-2006.
- b) outras rubricas orçamentais criadas para financiar questões específicas, incluindo áreas como os direitos do Homem e a democracia, a SIDA/HIV e a droga, a conservação do ambiente e dos recursos naturais e a cooperação descentralizada.

A selecção final dos projectos e os montantes correspondentes basear-se-ão no resultado de estudos minuciosos de identificação e preparação realizados pela Comissão. O financiamento do programa de trabalho indicativo está condicionado pela disponibilidade de fundos no orçamento anual da Comissão. Além disso, poderá ser concedido financiamento sob a forma de empréstimos pelo Banco Europeu de Investimento.

6.2. Princípio de revisão e avaliação

O programa de trabalho indicativo a seguir apresentado foi desenvolvido com base na análise atrás descrita e em consulta com as autoridades nacionais, a Delegação da CE em San José e os Estados-Membros da UE representados no Panamá. Será sujeito a um

processo de análise anual, envolvendo os mesmos actores, durante o qual será dada especial atenção aos indicadores e resultados esperados da estratégia e com base no qual se introduzirão eventuais alterações.

6.3. Objectivos e actividades dos sectores focais

6.3.1. Aumento da competitividade da economia

O objectivo geral deste sector focal é apoiar a maior inserção da economia panamense no mercado mundial através de um desenvolvimento tecnológico acelerado, otimizando assim a posição geográfica estratégica do Panamá. Este objectivo deverá ser alcançado através do reforço do desenvolvimento tecnológico, bem como do aumento da produtividade e da competitividade das empresas, que gerará, por sua vez, um maior crescimento económico e oportunidades de negócio a nível internacional.

A intervenção principal centrar-se-á no desenvolvimento e consolidação do Parque Tecnológico Internacional localizado na “Cidade do Saber” (Ciudad del Saber – CdS), com forte ênfase na incorporação de tecnologias europeias. As actividades do projecto incluirão o desenvolvimento estratégico, a melhoria das infra-estruturas, a promoção nacional e internacional, a melhoria das capacidades de gestão e o reforço da rede de ligações entre os parques tecnológicos europeus e latino-americanos. Um segundo projecto de pequena dimensão, a valorização do centro histórico da Cidade do Panamá (Casco Viejo), que transitou dos compromissos assumidos antes da assinatura do Memorando de Acordo, também será financiado a partir deste sector focal. O seu principal objectivo é apoiar a diversificação do sector dos serviços, contribuindo dessa forma para a competitividade económica.

As principais medidas políticas que o Governo deverá tomar são a preservação da autonomia do Parque Tecnológico Internacional e da Cidade do Saber e a manutenção da estabilidade macroeconómica e política.

Os indicadores relativos às actividades supramencionadas compreenderão a rendibilidade do parque, o número de empresas e instituições de investigação nele localizadas (N.B. de origem europeia), o número de projectos de investigação e tecnológicos realizados e as taxas de participação em acções de formação e outros empreendimentos.

6.3.2. Institucionalização democrática do Estado

O objectivo geral deste sector focal é modernizar e democratizar as instituições estatais que asseguram e prestam serviços fundamentais como os serviços descentralizados, a administração fiscal, a justiça e a segurança e a participação da sociedade civil no processo de governação.

Nas intervenções consideradas incluem-se a racionalização e a modernização dos serviços fornecidos pelo governo central e o governo local; a formação dos funcionários do Estado e a sua habilitação com as competências de gestão e o apoio necessários para serem capazes de prestar serviços eficientes. As áreas prioritárias que poderão beneficiar deste apoio são: a reforma dos sistemas judicial e policial; a promoção de uma maior participação dos cidadãos no processo eleitoral e a introdução de uma administração fiscal melhorada e descentralizada. Em princípio, a ajuda deverá ser prestada a uma única área prioritária, que será determinada por uma missão de programação.

As principais medidas políticas que o Governo deverá tomar consistem em garantir a transparência processual em todos os assuntos estatais, reduzir a corrupção e perseguir judicialmente as pessoas nela envolvidas.

Os indicadores relativos às actividades referidas incluirão medidas de transparência, como as estabelecidas pelas ONG internacionais especializadas, bem como o espaço de tempo despendido na realização de operações estatais específicas e as taxas de sucesso.

6.3.3. *Desenvolvimento social*

O objectivo geral deste sector focal consiste em modernizar e melhorar a qualidade, a prestação e o acesso aos serviços sociais básicos, como os de saúde e educação. Este objectivo inclui uma melhor orientação das despesas do Governo nestes serviços, bem como da própria prestação dos serviços, tendo em vista reduzir a pobreza no Panamá.

Entre as intervenções consideradas figuram as seguintes: reforma política para assegurar abordagens coerentes e um financiamento e uma orientação eficientes das despesas no sector social; reforço das capacidades e formação dos prestadores de serviços, novos ou já existentes; incorporação de novas técnicas e tecnologias de gestão, e o desenvolvimento de instrumentos que contribuam para produzir um impacto directo na pobreza. O Governo declarou que a sua principal prioridade em 2002 é melhorar os serviços básicos de educação e as infra-estruturas que os sustentam, nas zonas rurais de acesso difícil. Será dada importância às considerações ambientais.

As medidas políticas que deverão ser adoptadas pelo Governo incluirão a aplicação da legislação identificada nos sectores seleccionados, bem como uma reforma fiscal que permita uma melhor definição dos alvos.

Entre os indicadores relativos a estas actividades figurarão as percentagens do orçamento nacional afectadas aos sectores seleccionados, o nível de acesso aos serviços e a qualidade dos serviços prestados, os dados sobre a progressão do ensino e a prevalência das doenças, bem como outros indicadores do desenvolvimento humano.

6.4. **Questões transversais**

Como foi dito atrás, nas áreas dos direitos do Homem e da prevenção de conflitos, o Panamá fez progressos significativos na década que se seguiu ao restabelecimento da democracia plena. A questão da justiça deve ser incorporada no sector focal da modernização democrática do Estado. As questões relativas ao género serão automaticamente consideradas na preparação de todas as iniciativas tomadas no âmbito dos sectores focais supramencionados e, em especial, no do desenvolvimento social. Está actualmente a ser executado no Panamá um projecto específico relativo à igualdade dos géneros (PROIGUALDAD). As questões transversais da gestão do ambiente, da descentralização e da promoção de novas tecnologias da informação e da comunicação também se revestem de crucial importância para o Panamá.

Por fim, a integração regional constitui a principal prioridade da estratégia regional da sub-região da América Central. A esse título, deverá constituir uma preocupação permanente a todos os níveis da estratégia para o Panamá, em que todas as acções deverão ser coerentes com a estratégia regional.

6.5. Calendário de execução indicativo 2002-2006

O quadro seguinte apresenta uma síntese indicativa do calendário de execução do programa de trabalho. Os montantes indicados para os primeiros dois projectos no âmbito do sector da competitividade económica são fixados na sequência da aprovação dos projectos em Dezembro de 2001, ao passo que os restantes valores são indicativos. O sector prioritário para 2002 é o sector social, centrado no acesso aos serviços de ensino básico nas zonas rurais, enquanto que a preparação da modernização da administração do sector público irá começar em 2003.

Sector/Projecto	Montante	2002	2003	2004	2005	2006
1. Competitividade económica						
Tecnoparque Internacional	€7,7 m					
Acordo de financiamento						
Execução						
Valorização do Centro Histórico da Cidade do Panamá (Casco Viejo)	€0,95 m					
Acordo de financiamento						
Execução						
2. Institucionalização democrática do Estado						
Modernização da administração do sector público	€6,65 m					
Identificação/Preparação						
Aprovação						
Acordo financeiro						
Execução						
3. Sector Social						
Serviços de ensino básico nas zonas rurais	€9 m					
Preparação						
Aprovação						
Acordo financeiro						
Execução						

7. ANEXOS

- Anexo 1** **Ficha informativa sobre o Panamá**
- Anexo 2** **Panamá – Indicadores socioeconómicos e sociais**
- Anexo 3** **Cooperação financiada pela CE – Resumo dos projectos**
- Anexo 4** **Matriz de doadores**
- Anexo 5** **Combinação de políticas**