



EUROPÄISCHE KOMMISSION

COSTA RICA

LÄNDERSTRATEGIEPAPIER

2007-2013

29.03.2007 (E/2007/482)

Länderstrategiepapier Panama 2007-2013

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
1. ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION MIT PANAMA.....	5
1.1 ALLGEMEINE ZIELE.....	5
1.2 SPEZIFISCHE ZIELE FÜR LATEINAMERIKA UND ZENTRALAMERIKA....	6
1.3 BILATERALE ZIELE.....	7
2. SITUATION DES LANDES UND WICHTIGSTE HERAUSFORDERUNGEN..	8
2.1 DIE POLITISCHE LAGE	8
2.2 SOZIALE LAGE	9
2.3 UMWELTSITUATION.....	12
2.4 WIRTSCHAFT, INVESTITIONEN UND HANDEL	13
2.5 REGIONALE INTEGRATION UND EINGLIEDERUNG IN DIE WELTWIRTSCHAFT.....	15
3. DIE NATIONALE ENTWICKLUNGSAGENDA PANAMAS	17
4. BILANZ DER ZUSAMMENARBEIT, KOORDINIERUNG UND KOHÄRENZ	18
4.1 DIE POLITIK DER ZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION, BILANZ FÜR DEN ZEITRAUM 2002-2006, LEHREN AUS DER VERGANGENHEIT (ANHÄNGE 9 UND 12)	18
4.2 DIE PROGRAMME DER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND ANDERER GEBER UND DIE ENTSPRECHENDE KOORDINIERUNG	20
4. 3 KOHÄRENZ MIT DEN POLITIKEN UND DEN INSTRUMENTEN DER EU	21
5. DIE STRATEGIE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION	22
5.1 ZIELE UND MODALITÄTEN.....	22
5.2 BEGRÜNDUNG FÜR DIE AUSWAHL DER SCHWERPUNKTSEKTOREN ..	23
5.2.1 SOZIALER ZUSAMMENHALT.....	23
5.2.2. REGIONALE INTEGRATION.....	24
5.3 FESTLEGUNG DER PROGRAMME IN DEN SCHWERPUNKTBEREICHEN	25
6. NATIONALES RICHTPROGRAMM (PIN) 2007-2013	25
6.1 MODALITÄTEN	25
6.2 GEPLANTE MASSNAHMEN UND SCHWERPUNKTBEREICHE	26
6.2.1 SOZIALER ZUSAMMENHALT.....	26
6.2.2 REGIONALE INTEGRATION.....	29

6.3. KOMPLEMENTARITÄT MIT DEN ANDEREN FINANZINSTRUMENTEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	30
7. INDIKATIVE AUFTEILUNG DER MITTEL UND ZEITLICHE PLANUNG 2007-2013	31

Anhänge:

- Anhang 1: Ausgewählte Indikatoren
- Anhang 2: Außenhandel
- Anhang 3: Millennium-Entwicklungsziele
- Anhang 4: Gleichstellungsfragen
- Anhang 5: Umweltfragen
- Anhang 6: Seeverkehr und Fischerei
- Anhang 7: Internationale Entwicklungszusammenarbeit mit Panama
- Anhang 8: Entwicklungshilfe der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
- Anhang 9: Stand der von der EG finanzierten Projekte in Panama
- Anhang 10: Indikatoren für die Schwerpunktbereiche
- Anhang 11: Kohärenz der Maßnahmen
- Anhang 12: Teilnahme Panamas an den regionalen Programmen
- Anhang 13: Zusammenfassung der regionalen Strategie für Zentralamerika
- Anhang 14: Konsultationsprozess im Programmierungszeitraum 2007-2013

ZUSAMMENFASSUNG

Grundlage dieses Länderstrategiepapiers 2007-2013 ist die Entwicklungsagenda Panamas. Die Lehren, die aus der Umsetzung des Länderstrategiepapiers 2002-2007 gezogen wurden, fließen dabei ebenso in diese Strategie ein wie die Prioritäten, die auf den Gipfeltreffen von Guadalajara und Wien aufgestellt wurden.

Panama ist ein Land mit mittlerem Einkommensniveau, das in der Rangordnung nach dem Index der menschlichen Entwicklung relativ gut platziert ist. Allerdings ist es auch das Land, das verglichen mit der gesamten Region die ungerechteste Einkommensverteilung aufweist. Die Wirtschaft des Landes ist stark spezialisiert, und ihre wichtigsten Einnahmequellen sind der Dienstleistungssektor, der Panama-Kanal und das Schiffsregister. Trotz dieser wirtschaftlichen Dynamik weist Panama gravierende Strukturprobleme auf, insbesondere in den ländlichen Gebieten, wo die – insbesondere indigene - Bevölkerung nur in sehr geringem Maße in das wirtschaftliche und politische Leben integriert ist. In diesen Regionen leben zwei Drittel der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze und 38,5% in extremer Armut. Die indigene Bevölkerung macht ein Zehntel der Bevölkerung Panamas aus.

In einer Zeit, in der sich die Länder Zentralamerikas um eine stärkere regionale Integration im Hinblick auf die Aushandlung eines Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union bemühen, gilt es die einschlägigen Anstrengungen Panamas unbedingt zu unterstützen.

Das Länderstrategiepapier wurde im Anschluss an einen Konsultationsprozess mit den betreffenden staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft erstellt und ist für den Zeitraum 2007-2013 auf folgende Schwerpunktbereiche ausgerichtet:

- Stärkung des sozialen Zusammenhalts mit dem Ziel der Modernisierung der institutionellen Strukturen. Den Schwerpunkt bilden dabei die Sozialpolitik und die Sozialleistungen, mit denen insbesondere zugunsten der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen ein Beitrag zur Verringerung der Armut und der sozialen und territorialen Ungleichgewichte geleistet werden soll. Das Programm kann ferner einen Beitrag zur gegenwärtigen Reform der öffentlichen Finanzen leisten, die auf die Erhöhung des Sozialtats, insbesondere für die benachteiligten ländlichen Gebiete, abzielt;
- Unterstützung der regionalen Integration des Landes mit den anderen Ländern Zentralamerikas im Hinblick auf die Förderung seiner Bemühungen um mehr politische Konvergenz mit der Region.

Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf den sinnvollen Einsatz der Mittel gerichtet, um eine verantwortungsvolle Verwaltung der öffentlichen Haushaltsmittel zu gewährleisten.

Für den Zeitraum 2007-2013 ist ein Richtbetrag von 38 Mio. EUR im Rahmen des Finanzinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Diese Maßnahmen werden eine Ergänzung zu den Initiativen bilden, die im Rahmen der regionalen Programme für Latein- und Zentralamerika sowie der thematischen Programme finanziert werden.

Die Programme werden in Abhängigkeit von den Fortschritten durchgeführt, die im Rahmen der Zusammenarbeit 2002-2006 erzielt wurden.

1. ZIELE UND GRUNDSÄTZE DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION MIT PANAMA

1.1 ALLGEMEINE ZIELE

Gemäß Artikel 177 EG-Vertrag fördert die Politik der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, die harmonische und schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft sowie die Bekämpfung der Armut in diesen Ländern.

Im November 2005 haben der Rat und die Europäische Kommission in Einklang mit Artikel 177 des Vertrags eine gemeinsame Erklärung zur Entwicklungspolitik – den „Europäischen Konsens“ – verabschiedet, in der eine gemeinsame Vision der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik festgelegt wird.

In der Erklärung heißt es, dass das oberste Ziel der Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern in der Verringerung der Armut und möglichst ihrer völligen Beseitigung im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und im Hinblick auf die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele sowie in der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte besteht. Dabei wird ausdrücklich auf die Bedeutung der Partnerschaft und der Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung (Good Governance), der Wahrung der Menschenrechte und der Demokratie im Hinblick auf eine gerechtere globale Entwicklung hingewiesen. Die Union verpflichtet sich nachdrücklich zur Kohärenz ihrer politischen Maßnahmen mit diesen Grundsätzen. Alle auf Entwicklungsländer ausgerichteten Maßnahmen müssen an diesen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit und den globalen Entwicklungszielen ausgerichtet werden. Schließlich wird in der Erklärung auf die Bedeutung der eigenverantwortlichen Mitwirkung der begünstigten Länder an den Entwicklungsstrategien und –programmen hingewiesen und ein vertiefter politischer Dialog sowie eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklungszusammenarbeit gefordert.

1.2 SPEZIFISCHE ZIELE FÜR LATEINAMERIKA UND ZENTRALAMERIKA

Panama kommt für Zuwendungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit gemäß Artikel 179 EG-Vertrag in Betracht.

In der Mitteilung der Kommission vom Dezember 2005 mit dem Titel „Eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika“ bekräftigt die Kommission das Ziel, die Partnerschaft mit der Region weiter auszubauen, den politischen Dialog zu intensivieren, die Zusammenarbeit auf die jeweilige politische Agenda, die Bedürfnisse und Besonderheiten der Empfängerländer auszurichten und den Handel und die Investitionstätigkeit zu fördern. 2006 wurde auf dem IV. Gipfel der Staats- und Regierungschefs Lateinamerikas, der Karibik und der Europäischen Union das Engagement zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen beiden Regionen bekräftigt. Der Akzent wurde dabei insbesondere auf Multilateralismus, regionale Integration und sozialen Zusammenhalt als vorrangige Anliegen des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit gesetzt.

Historisch sind die regionalen Beziehungen zwischen der EU und den sechs zentralamerikanischen Republiken in den Dialog von San José eingebettet, der 1984 in Costa Rica eingeleitet wurde. Er bildet das wesentlichste Instrument des politischen Dialogs zwischen den beiden Regionen, das ursprünglich zur Unterstützung des Friedens- und Demokratisierungsprozesses in der Region eingeführt worden war. Der Dialog von San José, der 1996 und 2002 neu belebt wurde, wurde sodann auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgeweitet.

Den rechtlichen Rahmen für die konkreten Maßnahmen der Zusammenarbeit bildet das Rahmenabkommen über die regionale Entwicklungszusammenarbeit von 1993, das zwischen den sechs Ländern Zentralamerikas und der Europäischen Kommission geschlossen wurde und 1999 in Kraft trat. Dieses Abkommen der „dritten Generation“ deckt ein breites Spektrum von Sektoren ab und sieht die Einsetzung eines Gemischten Ausschusses zur Überwachung seiner Umsetzung sowie von Unterausschüssen zur eingehenden Prüfung bestimmter Bereiche des Abkommens vor.

Im Dezember 2003 unterzeichneten die EU und die Länder Zentralamerikas ein weiteres Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit, mit dem der Dialog von San José institutionalisiert und auf die Zusammenarbeit in Bereichen wie Migration und Terrorismusbekämpfung ausgedehnt wurde. Dieses Abkommen ist auch wegbereitend für ein künftiges Assoziierungsabkommen, das seit dem Gipfel von Guadalajara ein gemeinsames strategisches Ziel beider Parteien darstellt.

Auf dem Gipfel von Guadalajara haben sich die Staats- und Regierungschefs ausdrücklich zu diesem gemeinsamen strategischen Ziel eines Assoziierungsabkommens bekannt und die Entscheidung beider Parteien begrüßt, einen auf ein derartiges Abkommen ausgerichteten Prozess einzuleiten. Im Hinblick auf die Einleitung einschlägiger Verhandlungen wurde eine gemeinsame Bewertung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses in Zentralamerika vorgenommen.

Angesichts der positiven Ergebnisse dieser gemeinsamen Bewertung haben die beiden Regionen auf dem Gipfel von Wien beschlossen, die Verhandlungen über ein

Assoziierungsabkommen einschließlich der Schaffung einer Freihandelszone aufzunehmen. Bei dieser Gelegenheit hat Zentralamerika seinen Willen bekräftigt, die 2006 in Panama von den Staats- und Regierungschefs der Region gefassten Beschlüsse umzusetzen, den Vertrag der Länder Zentralamerikas über Investitionen und Dienstleistungen zu ratifizieren und einen Rechtsmechanismus einzuführen, mit dem sich die Einhaltung der Wirtschaftsgesetzgebung in der gesamten Region gewährleisten lässt. Alle Parteien haben die Beteiligung Panamas an diesem Prozess begrüßt. Sobald das Land den förmlichen Beschluss zur Teilnahme am wirtschaftlichen Integrationsprozess Zentralamerikas im Rahmen des SIECA gefasst hat, wird diese Beteiligung aktiv umgesetzt.

1.3 BILATERALE ZIELE

Die bilateralen Ziele stehen mit dem regionalen Rahmen in Einklang. Die EU und Panama verbindet eine wichtige politische und wirtschaftliche Partnerschaft:

- Sowohl unter dem Aspekt des regionalen politischen Dialogs als auch der konkreten Zusammenarbeit ist Panama ein wichtiger Partner der Europäischen Union. Den Schwerpunkt dieser Partnerschaft bildet die Festigung der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte in Panama und der gesamten Region und die Wahrung des sozialen Zusammenhalts;
- In Bezug auf die wirtschafts- und handelspolitischen Beziehungen hat Europa ein strategisches Interesse an der Beteiligung Panamas am Prozess der regionalen Integration Zentralamerikas und an der Vorbereitung zukünftiger Verhandlungen über ein regionales Assoziierungsabkommen. Gemeinsame Vorstellungen in Bereichen wie Investitionen, öffentliche Auftragsvergabe und Dienstleistungen sowie in Bezug auf eine verantwortungsvolle Regierungsführung in den Bereichen Finanzen, Steuern und Justiz sind für die Europäische Union und Panama gleichermaßen wichtig.

2. SITUATION DES LANDES UND WICHTIGSTE HERAUSFORDERUNGEN

2.1 DIE POLITISCHE LAGE

Seit Beginn der 90er Jahre hat Panama einen Prozess des politischen und institutionellen Übergangs durchlaufen, der auf die Stabilisierung der Demokratie ausgerichtet ist. Die letzten Wahlen sind nach demokratischen Grundsätzen abgehalten worden und haben gezeigt, dass ein Machtwechsel durchaus möglich ist. Zwar hat das Land abgesehen von der US-Invasion von 1989 keine Konflikte wie die meisten Länder der Region erlebt, doch sind die institutionellen Mechanismen der gesellschaftlichen Mitwirkung vollkommen unterentwickelt. Die großen Probleme des Landes, insbesondere die enorme soziale Kluft und die schwachen Steuereinnahmen sind nicht mit nachhaltigem politischem Willen in Angriff genommen worden.

Die Menschenrechte sind in der Verfassung verankert und werden generell eingehalten. Allerdings ist das Justizsystem nach wie vor problematisch, vor allem Aspekte wie Haftbedingungen, Dauer der Untersuchungshaft, Korruption und Abhängigkeit der Justiz. In den ländlichen Gebieten sind darüber hinaus Kinderarbeit und Probleme im Zusammenhang mit den indigenen Gemeinschaften und marginalisierten ethnischen Minderheiten sowie die Diskriminierung von Frauen an der Tagesordnung (Vgl. Anhang 4: Gleichstellungsfragen).

In Panama ernennt der Staatspräsident die neun Richter des Obersten Gerichtshofs, die zuvor von der Nationalversammlung bestätigt werden müssen. Diese benennen die Richter der Obergerichte, die wiederum die Richter der Bezirksgerichte benennen. Dieses von oben nach unten ausgerichtete Nominierungssystem, das nicht auf Verdiensten beruht, bietet sich für eine politische Einflussnahme auf die Justiz geradezu an, wodurch die Legitimität des Systems untergraben wird. Auf kommunaler Ebene ernennen die Bürgermeister sog. „Corregidores“, die für die Zivilrechtsprechung in weniger gravierenden Fällen zuständig sind. Sie sind keine Richter im eigentlichen Sinne, verfügen jedoch über weit reichende Befugnisse und können Geldbußen und Haftstrafen von bis zu einem Jahr verhängen.

Die Reform und Modernisierung der Justizorgane sind für Panama angesichts der besorgniserregenden Lage in diesem Bereich ein vorrangiges Anliegen.

Im Jahr 2005 hat der Staatspräsident einen „Pakt zur Stärkung der Justiz“ erlassen, der von hochrangigen Vertretern der Exekutive, Legislative und Judikative sowie vom nationalen Bürgerbeauftragten unterzeichnet wurde. Im Rahmen dieses Paktes wurde eine staatliche Kommission eingesetzt, die Vorschläge für eine auf die folgenden fünf Schwerpunktbereiche ausgerichtete Reform der Justizverwaltung ausgearbeitet hat: Zugang zur Justiz, Strafrechtsreform, Strukturreform der Justizverwaltung, Reform der Gerichtsbarkeit und Transparenz der Rechnungslegung.

Mit den jüngsten Reformen konnte die Prozessdauer verkürzt und der Zugang zur Justiz verbessert werden. Erwähnenswert sind auch beachtliche Reformen in Bereichen wie Untersuchungshaft und Einlegung von Rechtsmitteln, mit denen zahlreiche Formalitäten abgeschafft wurden und die Rechte der Opfer besser geschützt werden können. Außerdem wird nun ein zuständiger Richter für die Leitung von Strafverfahren bestimmt,

der alle Stufen des Verfahrens regelt. Auf der anderen Seite wurde eine „Schlichtungsstelle“ eingerichtet, die die Richter entlasten und den Erwartungen der Bürger besser gerecht werden soll.

Die kurz vor dem Bankrott stehende Sozialversicherung wurde durch das 2005 verabschiedete neue Gesetz Nr. 17 ebenfalls reformiert. Danach wird das gesetzliche Rentenalter ab 2007 und bis zum Jahr 2015 schrittweise angehoben, und zwar für Frauen von 57 auf 60 und für Männer von 62 auf 65 Jahre. Parallel dazu werden die monatlichen Beiträge bis 2015 von 180 auf 300 Dollar erhöht.

Die von der Verfassung gewährte Immunität der Angehörigen der Legislative verhindert die gerichtliche Verfolgung von Korruptionsanschluldigungen gegen die Mitglieder der Nationalversammlung und der Justizorgane. Die Öffentlichkeit spricht auf diese Problematik der Korruption in den Organen der Exekutive, Legislative und Judikative sehr stark an. So war dies eines der Hauptthemen des letzten Wahlkampfs. 2002 wurde ein Gesetz verabschiedet, mit dem die Transparenz der Regierungsführung gewährleistet werden sollte. Dazu wurde in der öffentlichen Verwaltung ein sog. „Nodo de Transparencia“ eingeführt. Dabei handelt es sich um ein elektronisches Internetportal, an das zahlreiche Institutionen verbindlich angeschlossen sind, und über das sich die Bürger Zugang zu zahlreichen Informationen wie beispielsweise die Höhe der Bezüge im öffentlichen Dienst verschaffen können. Ein dem Präsidenten unterstellter nationaler Rat für Transparenz zur Bekämpfung der Korruption hat zahlreiche Rechnungsprüfungen vorgenommen und eine Reihe weiterer Maßnahmen ergriffen. So wurde beispielsweise aus Gefälligkeit ausgestellten Diplomatenpässen die Gültigkeit entzogen, und gegen besonders skrupellose Beamte wurde eine Strafverfolgung eingeleitet. Unmittelbar nach ihrem Amtsantritt hat die neue Regierung eine von der Vorgängerregierung eingeführte Gesetzesverordnung außer Kraft gesetzt, die die Einhaltung des Transparenzgesetzes behinderte.

Panama gilt als Drehscheibe des internationalen Drogenhandels und ist aufgrund seiner Containerhäfen, der Panamericana-Straßenverbindung, des internationalen Flughafens, sowie der zahlreichen unkontrollierten Flugplätze und unüberwachten Küstenstreifen an Atlantik und Pazifik ein bedeutender Umschlagplatz für Drogen aus Südamerika. Der überaus lukrative Drogenhandel hat eine gravierende Zunahme der Korruption in der öffentlichen Verwaltung bewirkt, wodurch das Strafverfolgungssystem Panamas extrem geschwächt wurde.

Nachdem Panama jahrelang auf der schwarzen Liste der FATF/OECD stand, in der diejenigen Länder erfasst sind, die sich nicht an den Anstrengungen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Zusammenhang mit dem Drogenhandel beteiligen, hat Panama in letzter Zeit aktiver an der Kooperation teilgenommen und sich an die Leitlinien der OECD gehalten.

2.2 SOZIALE LAGE

Von den drei Millionen Einwohnern des Landes leben über eine Million in Armut und 508 000 sogar in extremer Armut. Dies ist ein Herd potenzieller Spannungen in der

Gesellschaft und der Grund einer allgemeinen Unsicherheit und kann erhebliche soziale und politische Konflikte auslösen.

Die Armut ist nicht auf einen Mangel an Ressourcen im Lande zurückzuführen, sondern auf deren ungleiche Verteilung. Die anhaltend hohe Armutsquote in einem Land, das im UN-Index der menschlichen Entwicklung eine gute Position belegt, erklärt sich aus den gravierenden Unterschieden in der sozioökonomischen Struktur des Landes und einer Organisationsstruktur, wodurch eine bestimmte Region und eine begrenzte Bevölkerungsgruppe privilegiert wird. Der Wohlstand ist auf das Gebiet von Panama Stadt und die Kanalzone konzentriert, während sich die ländliche Wirtschaft im Niedergang befindet. Im Jahr 2003 entfielen auf die einkommensstärksten 20% des Landes 61,2% des Volksvermögens, auf die ärmsten 20% hingegen 1,9%. Ein Zehntel der Einwohner des Landes gehört den indigenen Bevölkerungsgruppen an (Kuna, Ngöbe, Buglé, Naso oder Teribe, Bribri, Emberá und Wounann), und 36,1% von ihnen leben in extremer Armut.

Nach den nationalen statistischen Daten von 2003 leben zwei Drittel der ländlichen Bevölkerung (und 36,8% der Gesamtbevölkerung) unterhalb der Armutsschwelle und fast 17% in extremer Armut. Diese Armut hängt mit dem schwierigen Zugang zu Land und Produktionsmitteln sowie mit dem geringen Zugang zu Eigentum und zu einer sozialen Grundversorgung zusammen. Bei der Annäherung an die Millennium-Entwicklungsziele erzielt das Land höchst unterschiedliche Ergebnisse: extreme Schwierigkeiten bei der Reduzierung der Armut um die Hälfte, Schwierigkeiten beim Zugang zur Grundschulbildung, bei der Versorgung der indigenen Bevölkerungsgruppen mit Trinkwasser, Schwierigkeiten bei der Bekämpfung von Malaria und Tuberkulose (**Anhang 3**).

Trotz verschiedener rechtlicher Maßnahmen und der Einrichtung von Institutionen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen (**Anhang 4**) wurden in diesem Bereich nur sehr begrenzte Fortschritte erzielt, denn die Frauen leiden in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens einschließlich bei der Besetzung politischer Posten unter fortwährender Diskriminierung. Besonders schwerwiegend treten diese Probleme auf der kommunalen Ebene zutage, wo es an sozialen Dienstleistungen zur Unterstützung von Frauen mangelt. Das Migrationsphänomen ist in Panama anders geartet als in den übrigen Ländern Zentralamerikas. Die Zahl der Einwanderer ist geringer und machte im Jahr 2000 weniger als 3% der Gesamtbevölkerung des Landes aus (rund 82.000). Die Einwanderer stammen zu 80% aus Südamerika (Kolumbien), der Karibik (Dominikanische Republik) und Asien (China, Hongkong, Taiwan). Im Jahr 2000 stammten 16% der zugewanderten Bevölkerung aus anderen zentralamerikanischen Ländern (vor allem Costa Rica und Nicaragua). Die Überweisungen von im Ausland (im Wesentlichen in den Vereinigten Staaten) tätigen Panamenen sind für die Wirtschaft des Landes unbedeutend. 2004 wurden nur 7% des BIP des Landes in der Landwirtschaft erwirtschaftet, auf die jedoch ein Viertel aller Arbeitsplätze, 50% der Arbeitsplätze im ländlichen Raum, 25% der Einkommen der ländlichen Bevölkerung, 40% der Einkommen der armen Haushalte und die Hälfte der Einkommen der in extremer Armut lebenden Bevölkerung entfielen. Angesichts des derzeitigen Produktivitätsniveaus sind

die Kapazitäten der Landwirtschaft, mit denen ein spürbares Wachstum der Wirtschaft im ländlichen Raum ausgelöst werden könnte, sehr begrenzt.

Im Jahr 2003 beliefen sich die Steuereinnahmen auf 11,6% des BIP und die Einnahmen aus Sozialabgaben auf 4,4% des BIP. Die Ausgaben für Sozialleistungen dagegen stiegen zwischen 1999 und 2000 von 18,6% auf 25,5% des BIP, werden jedoch, wie an den schwachen damit erzielten Ergebnissen deutlich wird, nicht sehr effizient eingesetzt.

Die Ausgaben des Staates für Schuldendienst (70% des BIP) und Transferleistungen übersteigen gegenwärtig die staatlichen Einnahmen. 2004 belief sich das strukturelle Steuerdefizit auf über 700 Mio. USD (5% des BIP, wenn man die Einnahmen aus dem Kanal nicht mit berücksichtigt).

Zur Deckung dieses Defizits wurde traditionell die Verschuldung erhöht, ohne an der Steuerstruktur etwas zu verändern – eine Verfahrensweise, die früher oder später an ihre Grenzen stößt.

Panama profitiert derzeit von einer Verlängerung des „Stand-by Agreement“ mit dem Internationalen Währungsfonds über insgesamt 20 Mrd. SZR (Sonderziehungsrechte), das ursprünglich für die Zeit von Dezember 1997 bis Juni 2000 gewährt worden war. Dafür verlangt der Währungsfonds, dass die Steuerreform und die Sanierung des Sozialversicherungssystems als vorrangige politische Aufgabe betrachtet werden.

Aus den Statistiken des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen geht hervor, dass der Staat jährlich Beihilfen in Höhe von fast 200 Mio. USD vergibt, die Steuerzahlungen der Unternehmen jedoch nur weniger als 180 Mio. USD betragen. Diese Leistungen fließen in Sozialprogramme, die auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, vor allem die indigene Bevölkerung und Behinderte, ausgerichtet sind.

Nach Regierungsangaben erreichen Betrug und Steuerhinterziehung ein Schwindel erregendes Ausmaß, und es gibt weder sachliche noch rechtliche Mittel für deren Verfolgung und Bestrafung. Auch Studien zum Thema Steuerhinterziehung, anhand derer sich der Umfang des Problems messen und bekämpfen ließe, gibt es nicht. Allerdings werden mit dem neuen Gesetz die Grundlagen für die Inangriffnahme dieser Probleme geschaffen. Im Rahmen des OECD-Weltforums über Steuerfragen hat das Land ferner die Einführung von Standards für Transparenz und einen effektiven Informationsaustausch verbindlich zugesagt.

Das System der Steuerprogression ist ebenfalls verbesserungsfähig, denn nach Angaben des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen ist die steuerliche Belastung der einkommensschwächsten privaten Haushalte viermal so hoch wie die der einkommensstärkeren Haushalte.

Daher hat die Regierung mit dem Gesetz vom 2. Februar 2005 ein Reformprogramm beschlossen, das einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte des Landes darstellt. Dabei geht es um die Erhöhung der Staatseinnahmen und die Sanierung der öffentlichen

Ausgaben, die stärker auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen ausgerichtet werden sollen. Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Korruption zählen ebenfalls zu den vorrangigen Anliegen.

Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wurde generell auf dem Stand von 1999 eingefroren. Einzige Ausnahmen bilden die Bereiche Gesundheit, Bildung und Sicherheit. Ab 2006 darf der prozentuale Anstieg der Ausgaben in laufender Rechnung ohne Zinsen und sonstige Steuern den Wert der Einnahmen in laufender Rechnung des Vorjahres nicht mehr übersteigen. In der Zeit von 2005 bis 2007 werden die Staatsausgaben um 30% (2005), 20% (2006) bzw. 10% (2007) des Betrags zurückgeführt, der der Zahl der offenen Stellen entspricht, die durch Ausscheiden und Versetzung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Ruhestand entstehen.

Die Steuerreform sieht eine einheitliche Umsatzsteuer sowie eine Körperschaftssteuer und eine Revision der Steuerregelung für die Freihandelszone Colón vor, wo die Unternehmen gegenwärtig von der Steuerpflicht befreit werden. Es wurde eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung des Systems der Steuererklärungen und zur Gewährleistung einer transparenten Einsicht in die Mittelherkunft und zur Vermeidung von Steuerbefreiungen festgelegt. Die Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen und Schenkungen an Einrichtungen ohne Erwerbscharakter ist eingeschränkt worden. Außerdem wurde das Strafmaß für Steuerdelikte drastisch verschärft.

Die Verabschiedung dieses Gesetzes bringt das Land einen wichtigen Schritt voran. Durch seine Anwendung wird der Staat zusätzliche Mittel mobilisieren, die er zur Finanzierung von Reformen im Rahmen seiner Politik einer transparenten öffentlichen Verwaltung nutzen kann.

Allerdings besteht auch weiterhin ein enormer Handlungsbedarf. So fehlt es beispielsweise noch an einem ehrgeizigen Programm zur Übertragung von Zuständigkeiten und der dafür benötigten Mittel von der staatlichen auf die kommunale Ebene, um dort wirksamere Sozialleistungen und eine bessere Beteiligung der Bürger erzielen zu können.

2.3 UMWELTSITUATION

Panama zeichnet sich sowohl hinsichtlich der Fauna als auch der Flora durch eine beachtliche biologische Vielfalt einschließlich verschiedener endemischer Arten aus. Dabei ist allerdings eine deutliche Verschlechterung der Umweltqualität festzustellen: Entwaldung, Anzahl der gefährdeten Arten, Verschmutzung der Gewässer, Luftverschmutzung, Entsorgung fester und giftiger Abfälle, Kontamination durch konventionelle und chemische Waffen. Zu den Ursachen für diese Verschlechterung der Umweltqualität zählen der demographische Druck und die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit auf die Einzugsgebiete der Pazifikregion, die Armut, mangelhafte Kontrolle der Abfallwirtschaft, unangemessene Abwasser- und Regenwasserentsorgungssysteme, der Verkehr und die Umweltbelastung durch die

Industrie im Gebiet von Panama Stadt und im Raum Colón sowie die Zerstörung natürlicher Lebensräume durch die Landwirtschaft. Wie ganz Zentralamerika ist auch Panama besonders anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels. Diese Probleme ziehen vor allem die arme Bevölkerung in Mitleidenschaft (vgl. Anhang 5).

Die Auswirkungen des Kanals auf das gesamte Ökosystem der Wälder und Gewässer sowie auf die Bevölkerung sind nicht zu unterschätzen. Für die geplante Erweiterung des Kanals wurde bereits eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Angesichts des damit verbundenen Bedarfs an Infrastruktureinrichtungen, Material und natürlichen Ressourcen dürften die Folgen dieser Erweiterung das ganze Land in Mitleidenschaft ziehen. Je nach gewähltem Szenario lassen sich diese Auswirkungen unterschiedlich darstellen.

In den letzten Jahren wurden erste Kernpunkte einer Umweltgesetzgebung für den Wassersektor eingeführt und Wirkungsanalysen für die Einrichtung von Umweltinstitutionen durchgeführt. Die Regierung hat die Verwaltung und Bewirtschaftung der Wälder dezentralisiert und dekonzentriert. In verschiedenen Naturschutzgebieten wurden die indigenen Bevölkerungsgruppen in die Verwaltung dieser Gebiete mit einbezogen. Doch allem Anschein nach werden die Umweltschutzmaßnahmen nicht ordnungsgemäß angewendet, und das rechtlich-institutionelle System zur Durchsetzung des Umweltschutzes ist weiterhin schwach ausgeprägt. Allerdings beteiligt sich Panama an verschiedenen Initiativen wie der „Alianza Centroamericana de Desarrollo Sostenible“, der CCAD (Zentralamerikanische Kommission für Umwelt und Entwicklung) und der CICAD (Interparlamentarische Kommission Zentralamerikas für Umwelt und Entwicklung).

In den Bereichen Seeverkehr und Fischerei hält sich Panama nicht strikt an das internationale Umweltschutzrecht (Anhang 6, Kontrolle im Rahmen des Memorandums von Paris). Außerdem haben in der Vergangenheit panamenische Fischereifahrzeuge in geschützten Gewässern gefischt. Daher muss der Dialog mit Panama auch im Rahmen der internationalen Organisationen vertieft werden, um in der Fischerei und Seefahrt einen besseren Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.

2.4 WIRTSCHAFT, INVESTITIONEN UND HANDEL

Neben Costa Rica ist Panama das am stärksten industrialisierte Land Zentralamerikas und weist mit einem BIP pro Einwohner von 4.050 USD die höchsten Wirtschafts- und Sozialindikatoren auf. Nach einer wachstumsschwachen Phase bis zum Jahr 2002 (unter 2%), die Ausdruck einer geringen internationalen Nachfrage und des schwachen Fertigungssektors war, hat sich das Wirtschaftswachstum wieder beschleunigt und erreicht inzwischen 5-6%. Aufgrund des zunehmenden internationalen Drucks sah sich Panama zu einer stärkeren Kontrolle seines Finanzsektors gezwungen, um nicht auf den internationalen schwarzen Listen der Geldwäsche-Staaten zu landen.

Die ausschlaggebenden Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung sind der Kanal, der Ende 1999 unter die Verwaltung Panamas gestellt wurde, der Dienstleistungssektor, die

Freihandelszone Colón und das internationale Bankenzentrum sowie die Bedeutung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten.

Mit 21% der weltweit eingetragenen Bruttoregistertonnen bei ständig zunehmender Tendenz ist Panama der wichtigste Flaggenstaat. Daran zeigt sich, wie attraktiv die Konditionen für die Eintragung ins Schiffsregister sind, die das Land den Reedern bietet. Davon profitieren auch die Reedereien aus den Ländern der Europäischen Union in starkem Maße (Anhang 6), was bisweilen zu Lasten des Staatshaushalts der betreffenden Länder geht.

Panama ist ferner ein attraktives Ziel für die großen ausländischen Investoren. Dies ist zum großen Teil durch die Qualität der Infrastrukturen des Landes und durch den Kanal bedingt. Investitionen zur Verbesserung der Hafeninfrastuktur gehen überwiegend von Asien (Taiwan und Hongkong) aus. Als Beispiele für bedeutende europäische Investitionen sind vor allem das Engagement Spaniens im Tourismussektor, der Erwerb einer Mehrheitsbeteiligung am Telefonnetz durch Cable and Radio (Vereinigtes Königreich), und die Übernahme von BellSouth durch Téléphonica (Spanien) zu nennen. Außerdem haben das Vereinigte Königreich, Frankreich und Deutschland Interesse an weiteren Investitionen im Lande.

Von den Ländern Zentralamerikas war Panama 2004 mit über 500 Mio. USD wichtigster Empfänger ausländischer Direktinvestitionen aus der Europäischen Union. Interessante Investitionsperspektiven bietet vor allem der geplante Ausbau des Panama-Kanals, der sich voraussichtlich auf über 5.500 Mio. USD belaufen wird, und an dem Europa ein großes Interesse hat.

Handelspolitik

Bis 1997 war Panama eine vollkommen geschlossene Volkswirtschaft, doch nach seiner Aufnahme in die WTO und in die Vereinigung Karibischer Staaten hat sich das Land um eine stärkere Öffnung und Zugang zu neuen Märkten bemüht, um seine Position im Globalisierungsprozess zu konsolidieren. Obwohl Panama parallel dazu verschiedene Freihandelsabkommen aushandeln wollte, hat das Land gegenüber seinen Nachbarländern doch an einer konservativen Handelspolitik festgehalten, und so sind nur wenige Abkommen tatsächlich zustande gekommen.

Panama hat Handelspräferenzabkommen mit El Salvador und der Dominikanischen Republik sowie Teilabkommen mit Kolumbien und Mexiko unterzeichnet. Außerdem wurden mit den Vereinigten Staaten, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Spanien, Uruguay und Kuba Investitionsschutzabkommen geschlossen, und darüber hinaus werden derzeit Abkommen mit 10 weiteren Ländern ausgehandelt.

Bislang hat Panama fünf Freihandelsabkommen unterzeichnet, und zwar mit El Salvador, Taiwan, Singapur, Chile und den Vereinigten Staaten. Mit Mexiko und den übrigen Ländern Zentralamerikas finden derzeit entsprechende Verhandlungen statt. Darüber hinaus hat Panama sein Interesse an Verhandlungen mit Trinidad und Tobago, der Dominikanischen Republik und Kuba sowie mit der Europäischen Union bekundet.

Panama ist ferner eines der 34 Länder, die an den Gesprächen im Hinblick auf die Schaffung einer panamerikanischen Freihandelszone teilnehmen, und hat sich um den ständigen Sitz der ALCA beworben.

Außenhandel (Anhang 2)

Die Europäische Union ist mit 25,3% nach den Vereinigten Staaten (49%) und vor Zentralamerika (10,4%) der zweitwichtigste Abnehmer der Ausfuhren Panamas. Bei den Einfuhren des Landes belegt der europäische Markt nach den Vereinigten Staaten (30%), Zentralamerika (9%) und Asien (11%) den vierten Platz (5,2% im Jahr 2004). Wichtigstes Ausfuhrerzeugnis in die EU sind Bananen (48,71% der Exporte), während bei den Einfuhren aus der EU Schiffe und Navigationsgerät (50% der Importe aus der EU) an erster Stelle stehen.

Die Ausfuhren Panamas genießen eine Präferenzbehandlung durch das Freihandelsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und den Karibikländern (ICC) und durch das APS mit der Europäischen Union.

Die Produktivsektoren

Aufgrund des Kanals unterscheidet sich die Wirtschaftsstruktur Panamas deutlich von der seiner Nachbarländer. 76% des BIP entfallen auf den Dienstleistungssektor (Banken, Versicherungen, Schifffahrtsgesellschaften), 16,5% auf die Industrie und 7,4% auf die Landwirtschaft. Die wirtschaftliche Bedeutung der Fertigungsindustrie ist relativ gering, und der Agrarsektor ist im regionalen Vergleich nicht wettbewerbsfähig. Im Unterschied zu seinem Nachbarland Costa Rica hat der Tourismus in Panama keine lange Tradition, befindet sich jedoch im Entwicklungsstadium.

Der Kanal trägt jährlich rund 300 Mio. USD und die Gebühren aus dem Schiffsregister 90 Mio. USD zum Staatshaushalt bei.

2.5 REGIONALE INTEGRATION UND EINGLIEDERUNG IN DIE WELTWIRTSCHAFT

Als Land, das historisch enge Beziehungen zum Andenpakt unterhält, geografisch im Süden Zentralamerikas liegt und den Vereinigten Staaten nahe steht, hat sich Panama bislang nicht um eine starke Integration mit einer bestimmten Gruppe bemüht, sondern unterhält Kontakte mit mehreren Gruppen, wobei der Pflege guter Beziehungen zu den zentralamerikanischen Nachbarländern stets große Bedeutung beigemessen wird.

Seit Juni 2005 ist das Land offizielles Mitglied der G-3 Gruppe (zusammen mit Mexiko und Kolumbien), denn Panama hat ein besonderes Interesse daran, der Gruppe der drei Erdöl und Erdgas produzierenden Länder anzugehören, um besonders günstige Importpreise aushandeln zu können. Der Aufbau engerer Beziehungen zum MERCOSUR ist ein weiteres vorrangiges handelspolitisches Anliegen. Zum Gipfel von Cuzco, der im Rahmen des von Brasilien initiierten südamerikanischen Integrationsprozesses abgehalten wurde, wurde Panama als Beobachter eingeladen. Außerdem nimmt das Land am Dialog von San José und an der Rio-Gruppe teil und ist Mitglied des zentralamerikanischen Parlaments PARLACEN. Im Sekretariat für die Wirtschaftsintegration Zentralamerikas (SIECA) ist Panama dagegen nicht vertreten.

Die Regierung ist daran interessiert, unabhängig vom regionalen Integrationsprozess ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union abzuschließen. 2005 und 2006 (Erklärung der zentralamerikanischen Staatschefs vom 9. März 2006) wurde eine Annäherung mit Zentralamerika mit dem Ziel eingeleitet, die regionale Integration unter anderem durch die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit den Nachbarstaaten zu stärken, stärker auf die Zollunion hinzuarbeiten und an den zukünftigen Verhandlungen zwischen der Region und der Europäischen Union im Rahmen eines Assoziierungsabkommens teilzunehmen. Die Regierung Panamas hat dem SIECA ihr Interesse bekundet, Freihandelsabkommen mit den übrigen Staaten Zentralamerikas abzuschließen und die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen auszubauen. Gegenwärtig sollen im Rahmen einer Studie die Möglichkeiten des Landes im Bereich der regionalen Integration ermittelt und anschließend in einer landesweiten Diskussion erörtert werden, die der Regierung als Grundlage für ihre Entscheidung dienen soll.

Seit dem Gipfel von Wien, wo die Bedingungen im Zusammenhang mit der regionalen Integration im Hinblick auf die Aushandlung eines Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und den Ländern Zentralamerikas eindeutig dargelegt worden sind, wird dem Thema der regionalen Integration Vorrang eingeräumt.

Die wichtigsten Herausforderungen für Panama

Die Wirtschaft des Landes wird in starkem Maße durch den Kanal, den Dienstleistungssektor, die Freihandelszone Colón und das internationale Finanzzentrum geprägt, während die Landwirtschaft von untergeordneter Bedeutung ist. Diese Struktur hat eine besonders ungleichmäßige Einkommensverteilung zur Folge, die auch die hohe Armutsquote in den ländlichen Gebieten des Landes erklärt. Auf der anderen Seite bieten diese Sektoren gemessen an ihrem Beitrag zum BIP nur eine relativ geringe Zahl an Arbeitsplätzen. Die Entscheidung über den Ausbau des Kanals, der ohne Frage umfangreiche Investitionen anlocken wird, stellt die Regierung gleichzeitig vor die Herausforderung, eine gerechtere und gleichmäßigere wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Dabei geht es darum, die Entwicklung des privaten Sektors im ländlichen Raum voranzutreiben, die sozialen Infrastrukturen und Dienste auszubauen und den Zugang der armen Bevölkerungsgruppen, insbesondere der indigenen Bevölkerung, zu diesen Leistungen zu verbessern. Eine weitere Aufgabe besteht in der

Modernisierung des öffentlichen Sektors, insbesondere im Steuerbereich und in Bezug auf die Erfüllung der einschlägigen internationalen Verpflichtungen sowie im Hinblick auf eine gerechtere Einkommensverteilung. Die Regierung muss sich entschlossen für die Bekämpfung der Korruption, eine stärkere Dezentralisierung und die Reform der Justiz einsetzen. Auch im Zollbereich besteht ein erheblicher Handlungsbedarf im Hinblick auf einen einfacheren und sichereren Handel und die Einhaltung der internationalen Normen (z.B. der Weltzollorganisation).

Im Umweltbereich besteht die Herausforderung für Panama in der Umsetzung einer Politik der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wald-, Küsten- und Meeresressourcen einschließlich der Einzugsgebiete des Kanals und der Kanalregion, in der 50% der Bevölkerung leben und 75% des BIP erwirtschaftet werden.

Schließlich muss sich Panama im Rahmen des regionalen Integrationsprozesses um den Ausbau seiner Beziehungen zu seinen zentralamerikanischen Nachbarstaaten bemühen.

3. DIE NATIONALE ENTWICKLUNGSAGENDA PANAMAS

Die Regierung unter Präsident Torrijos, die für eine Amtszeit von 2004 bis 2009 gewählt wurde, hat eine „strategische Vision für die Entwicklung der Wirtschaft und der Beschäftigung bis zum Jahr 2009“ konzipiert, die folgende Aspekte umfasst:

- „Nachhaltige menschliche Entwicklung auf der Grundlage einer umfassenden Politik zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung“: Zielgruppen sind dabei die indigenen Bevölkerungsgruppen, Frauen, Jugendliche und Behinderte, die stärker an der Zivilgesellschaft beteiligt werden sollen. Dabei soll in den Bereichen Kultur, Gesundheit, Bildung und Technologie eine dynamischere Entwicklung ausgelöst werden.
- Bei der „menschlicheren Wirtschaftsentwicklung“ geht es um die Stärkung der Wirtschaftstätigkeit in der Kanalregion (u.a. Handel, Häfen, Finanzsektor) sowie um die Förderung sonstiger beschäftigungswirksamer Bereiche wie Tourismus, Fischerei und KMU.
- Den Schwerpunkt der Komponente „Grundversorgungsleistungen und Infrastruktur“ bildet der Zugang zu den öffentlichen Versorgungsleistungen, die Umweltsanierung der kontaminierten Zonen wie der Bucht von Panama Stadt und die Verbesserung des öffentlichen Straßen- und Wegenetzes und der Wohnsituation.
- Kernpunkte der „Staatsreform“ sind die Steuerreform, die Modernisierung und Dezentralisierung des öffentlichen Dienstes, die Reform der Justiz und die Bekämpfung der Korruption.

Die Anstrengungen der Regierung bei der Verabschiedung der Steuerreform, ihre Entschlossenheit, Korruption und Geldwäsche zu bekämpfen, die Fortschritte bei der Reform des Justizsystems und die Anstrengungen zur Behebung der Krise im Renten- und Sozialversicherungssystem sind begrüßenswert. Das Regierungsprogramm sieht ferner eine tief greifende Staatsreform vor, deren Kernpunkte die Modernisierung und Dezentralisierung des öffentlichen Dienstes und die Stärkung der kommunalen Regierungsebene sind. Mit der Annahme einer Verfassungsreform, mit der die Aufgaben der Kommunen erweitert und ihre Autonomie verstärkt wurde, hat das Parlament bereits erste Schritte in diese Richtung eingeleitet. Diese Anstrengungen müssen selbstverständlich auf lange Sicht fortgesetzt und von einer umfassenden Debatte über die Probleme im Zusammenhang mit der Armut und Ausgrenzung flankiert werden. An der Verbesserung der – insbesondere sozialen – Indikatoren wird sich zeigen, ob diese Anstrengungen eine Trendwende bei den gegenwärtigen schwachen Ergebnissen bewirken können.

Das 2006 offiziell in Angriff genommene Projekt des Kanalausbaus, das bei einem Referendum auf breite Zustimmung stieß, stellt Panama sowohl in Bezug auf die damit verbundenen Investitionen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen vor eine bedeutende Herausforderung.

Die Regierung nimmt ferner an mehreren Verhandlungsprozessen über Freihandelsabkommen teil und hat ihre Absicht bekundet, sich an den regionalen Integrationsbemühungen mit Zentralamerika zu beteiligen. Eine verbindliche Zusage liegt allerdings bislang noch nicht vor, und auch die genauen Modalitäten dieser Integration stehen noch nicht fest.

4. BILANZ DER ZUSAMMENARBEIT, KOORDINIERUNG UND KOHÄRENZ

4.1 DIE POLITIK DER ZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION, BILANZ FÜR DEN ZEITRAUM 2002-2006, LEHREN AUS DER VERGANGENHEIT (ANHÄNGE 9 UND 12)

Seit zwanzig Jahren erstreckt sich die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Panama auf eine Vielzahl von Gebiete, was die Wahrnehmbarkeit dieser Politik begünstigt hat. Die Maßnahmen im Bereich Menschenrechte haben zur Stärkung der Institutionen und zur Konsolidierung der Demokratie beigetragen. Einer der Schlüsselbereiche war die Verwaltung des Panama-Kanals mit Unterstützung durch die Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft.

In den 90er Jahren gewährte die Kommission rund 39 Mio. EUR für 37 Projekte in Panama, wovon 33 Mio. EUR für technische und finanzielle Hilfe und 5 Mio. EUR für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Projekte auf dem Gebiet der Menschenrechte bestimmt waren.

Panama kann auch an Programmen der regionalen Zusammenarbeit teilnehmen (ALFA, AL-INVEST, @LIS etc.) und finanzielle Unterstützung aus Haushaltslinien wie „Umwelt“ und „NRO“ erhalten. Allerdings ist die Teilnahme des Landes in letzter Zeit auf ein einziges NRO-Projekt im Bereich Gesundheit und auf eine nur geringe Mitwirkung an Regionalprogrammen beschränkt gewesen.

Das zwischen der Europäischen Kommission und der Regierung der Republik Panama unterzeichnete Memorandum über die Strategie der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2002-2006 weist einen Richtbetrag von 24,3 Mio. EUR aus. Diese Dotierung ist für drei breit angelegte Bereiche der Zusammenarbeit bestimmt: wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung sowie Stärkung der Institutionen und der Demokratie im Lande, was über die folgenden drei Programme umgesetzt werden soll:

- institutionelle Stärkung und Modernisierung der Justiz der Republik Panama (6,5 Mio. EUR);
- Unterstützung des „Internationalen Technoparks Panamas in der Stadt des Wissens“ (7,7 Mio. EUR);
- neue Elektrifizierungstechnologien für Bildung und Gesundheit in Randbereichen (SOLEDUSA). (8,5 Mio. EUR).

Diese Projekte stehen in Einklang mit den Schwerpunkten in den Beziehungen mit Panama: Menschenrechte im Wege der Stärkung der Justiz, Verringerung der Armut in den ländlichen Gebieten und Anregung der Investitionstätigkeit. In der Praxis ist es bei der Ausführung zu Verzögerungen gekommen, denn es hat sich gezeigt, dass sich die Verwaltungskultur Panamas nicht so schnell an die neuen Finanzvorschriften der Entwicklungszusammenarbeit anpassen konnte, die die Kommission 2003 angenommen hatte. Danach wird die Verwaltung einer vom Lande selbst benannten Stelle übertragen, und die Umsetzungsfristen verkürzen sich. Die allen Projekten gemeinsamen Schwierigkeiten sind auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Es fehlt an einer dynamischen Projektverwaltungsstelle, am notwendigen politischen Willen zur Überwindung der administrativen und technischen Hindernisse und an den ergänzenden Finanzmitteln, die das Land selbst aufzubringen hat; außerdem mangelt es an einem „Modus operandi“ zwischen der Verwaltung und den Haushaltskontrollbehörden mit klaren Ausführungsvorschriften für die Haushaltsmittel.

Vor diesem Hintergrund kommt es entscheidend darauf an, dass die panamenischen Behörden sich strikter an ihre Verpflichtungen halten und insbesondere die Verfahren beschleunigen sowie wirksame Finanz- und Verwaltungsmodalitäten einführen, um die Entwicklungszusammenarbeit mit der Europäischen Union sachgemäß umzusetzen. Die Regierung hat bereits eine Reflexionsstruktur zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Behebung der derzeitigen Schwachstellen und zur Ausarbeitung eines neuen Gesetzes für die Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet.

Die Kommission ihrerseits hat inzwischen den Dialog mit ihren panamenischen Partnern zur Suche nach Lösungen für die festgestellten Verzögerungen intensiviert.

Eine ausführlichere Beschreibung zum Stand der Projekte befindet sich in Anhang 9.

4.2 DIE PROGRAMME DER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND ANDERER GEBER UND DIE ENTSPRECHENDE KOORDINIERUNG

Angesichts des relativ hohen Einkommensniveaus gehört Panama nicht zu den Ländern, die umfangreiche finanzielle Hilfe von ausländischen Geldgebern erhalten. Außerdem gehört Panama auch nicht zu den vorrangigen Ländern der dezentralen Zusammenarbeit, die von den NRO der Industrieländer abgewickelt wird, und die sich nur auf kleine auf die indigene Bevölkerung ausgerichtete Projekte beschränkt. Allerdings erhält Panama Hilfe aus dem FIDA-Fonds für die ärmsten ländlichen Gebiete mit indigener Bevölkerung.

Kein EU-Mitgliedstaat betrachtet Panama als ein für seine Hilfe vorrangiges Land, und lediglich Spanien unterhält ein umfangreiches bilaterales Kooperationsprogramm, das auf drei Sektoren ausgerichtet ist: wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit, wissenschaftlichen und technologische Zusammenarbeit und kulturelle Zusammenarbeit (Anhang 8). Deutschland schloss 2004 zwei langjährige Projekte zur nachhaltigen Entwicklung des Nationalparks Cerro Hoya beziehungsweise zum Management der natürlichen Ressourcen in der Region Ngobe ab.

Frankreich hat sich in gewissem Umfang im wissenschaftlichen und kulturellen Bereich engagiert, und Deutschland gewährt weiter technische Hilfe im Bereich Bewältigung von Umweltrisiken. Die Europäische Investitionsbank hat eine Finanzierung über 50 Mio. EUR für den Bau einer neuen Brücke über den Panamakanal bereitgestellt.

Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) und die Weltbank sind die größten Geldgeber. Im Lande präsent sind ferner: die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die japanische Entwicklungshilfe – insbesondere über die Internationale Japanische Kooperationsagentur (IJCA) - die taiwanesischen Entwicklungshilfe und die amerikanische Entwicklungshilfe (USAID, 49 Mio. 2004-2008).

Die finanzielle und technische Zusammenarbeit wurde für den Zeitraum 2002-2005 auf knapp 200 Mio. USD/Jahr geschätzt. Selbst wenn es keine Statistiken der Regierung gibt, anhand derer man die Aufteilung auf die einzelnen Sektoren untersuchen könnte, steht fest, dass sich die meiste Hilfe auf den Rechtsstaat und die Bekämpfung der Armut konzentriert. Dieser Bereich umfasst auch die Reform des Gesundheitssektors, die Grundschulbildung, die Landverwaltung, die Landwirtschaft und die lokale und ländliche Entwicklung einschließlich der Entwicklung der indigenen Bevölkerungsgruppen.

Angesichts einer *ad hoc* betriebenen Koordinierung zwischen den verschiedenen Programmen, die sich auf die gleichen Sektoren erstrecken, wäre eine bessere

Koordinierung der Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer größtmöglichen Wirkung der Hilfe äußerst positiv und würde die Nachhaltigkeit der Programme weiter stärken. Dies wäre umso nützlicher, als es sich bei Panama um ein kleines Land mit ganz spezifischen und lokal begrenzten Problemen handelt.

Unter der Aufsicht des Staatspräsidenten und unter Beteiligung des Wirtschafts- und Finanzministers und des Außenministers wurden Vorbereitungsarbeiten zur Einrichtung einer Koordinierungsstruktur in Angriff genommen, die mit dem Entwicklungsplan und den Prioritäten des Landes in Einklang stehen soll und eine bessere Verwaltung und Umsetzung der Kooperationsprogramme gestatten würde. Bei diesen Arbeiten sollen insbesondere die positiven Erfahrungen der in anderen lateinamerikanischen Ländern geschaffenen Kooperationsagenturen beachtet werden.

Die Wirksamkeit dieser Struktur könnte dadurch noch gesteigert werden, dass sowohl Darlehen als auch nicht rückzahlbare Zuschüsse sowie die von der Regierung und den Organisationen der Zivilgesellschaft durchzuführenden Maßnahmen in ihr koordiniert würden. Auch die Geldgeber sollten sich an diesen Überlegungen beteiligen.

4.3 KOHÄRENZ MIT DEN POLITIKEN UND DEN INSTRUMENTEN DER EU

Schaut man sich die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit mit Panama sowie die Politiken und Instrumente der Europäischen Union insbesondere in den Bereichen Handel, Landwirtschaft, Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Wettbewerb, Forschung und Informationsgesellschaft an, so stellt man eine grundsätzliche Übereinstimmung fest. Gleiches gilt für die Schwerpunktsetzungen der EU hinsichtlich der Transparenz und des Informationsaustauschs im fiskalischen Bereich einschließlich des dazugehörigen Verhaltenskodex zur Besteuerung der Unternehmen. Außerdem besteht ein hohes Maß an Komplementarität und Synergieeffekten zwischen diesen Politikansätzen und der gegenwärtigen Strategie, auch unter Berücksichtigung von Querschnittsthemen wie Menschenrechte, die Situation der Frau und Umweltschutz (Anhang 11). Die Europäische Kommission hat vor kurzem auch ein Instrument zur Folgenabschätzung eingeführt, das auf die meisten ihrer Vorschläge anwendbar ist, wodurch die Kohärenz der in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen durch die Hinzuziehung der dafür kompetenten Dienststellen weiter verbessert werden kann.

Bei den Konsultationen haben sowohl die panamenischen Behörden als auch die Zivilgesellschaft ihre Besorgnis hinsichtlich des Systems der Handelspräferenzen des APS zum Ausdruck gebracht, das zwar in letzter Zeit etwas verbessert wurde, dies jedoch nicht ausreichte, um langfristige Investitionsentscheidungen positiv zu beeinflussen. Gleiches trifft auf die gemeinsame Agrarpolitik insbesondere hinsichtlich des Bananensektors zu. Außerdem ist ein Mangel an Koordinierung zwischen den verschiedenen Projekten feststellbar, die aus bestimmten thematischen und geografischen Haushaltslinien finanziert werden.

Angesichts der Bedeutung des Seeverkehrsbereichs hat die Kommission ein besonderes Interesse am Ausbau eines einschlägigen Dialogs mit Panama (Anhang 6). Dabei geht es

insbesondere um die Anwendung internationaler Arbeitsnormen und die Sicherheit des Seeverkehrs (Pariser Memorandum). Auch die Umweltpolitik bildet einen wichtigen Schwerpunktsektor, was sich in einem intensiveren Dialog insbesondere zu den Meeresschutzgebieten niederschlagen sollte.

5. DIE STRATEGIE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

5.1 ZIELE UND MODALITÄTEN

Die Vorbereitung dieses Strategiepapiers ist das Ergebnis eines Konsultationsprozesses mit den panamenischen Behörden sowie mit der Zivilgesellschaft (Wissenschaftler, Handelskammern, Behörden, Geldgeber), der im Mai 2005 in Form von zwei Workshops „sozialer Zusammenhalt“ und „regionale Integration“ durchgeführt wurde. Dabei wurden wichtige Themen der Entwicklungsagenda des Landes aufgegriffen (Steuerreform, Dezentralisierung, Vermeidung sozialer Ausgrenzung, Teilnahme - insbesondere der indigenen Bevölkerung - an der Zivilgesellschaft, Modernisierung des Staates, Themen im Zusammenhang mit der politischen und regionalwirtschaftlichen Integration des Landes). Bei diesem Konsultationsprozess haben sich die in Kapitel 2 aufgeführten Fragen und Herausforderungen bestätigt (zu weiteren Einzelheiten siehe Anhang 13).

Die Europäische Kommission stellt bei der Festlegung ihrer Kooperationsstrategie mit Panama mehrere zentrale Kriterien in den Vordergrund:

- Festlegung der vorrangigen Sektoren im Rahmen der beiden großen Schwerpunktsetzungen der Gipfel von Guadalajara und Wien, soziale Kohäsion und regionale Integration;
- Konzentration der Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die Themen, die zu den großen nationalen Schwerpunkten des Regierungsprogramms gehören;
- Gegebenenfalls Integration folgender Dimensionen in sämtliche Programme: Förderung der Menschenrechte, Gleichstellung von Männern und Frauen, Demokratie und Good Governance, Rechte von Kindern und der indigenen Bevölkerungsgruppen, Umweltschutz und Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Dengue-Fieber.
- Umsetzung der Kooperationsstrategie, wobei die einschlägigen Modalitäten und der Zeitplan für die Ausführung in Abhängigkeit von den im Rahmen während des Zeitraums 2002-2006 erzielten Ergebnissen und von den Zusagen der begünstigten Regierung zur Aufbringung der ergänzenden Finanzierungsbeiträge festgelegt werden;
- Flankierung der Unterstützung durch die Europäische Kommission durch einen vertieften politischen und sektorspezifischen Dialog - eventuell mit Übertragung europäischer Erfahrungen – zur Stärkung der Politikansätze der Regierung;

- Organisation von Bewusstseinsbildungsmaßnahmen mit dem Land und im Land im Zusammenhang mit den Schwerpunkten dieses Dokuments;
- Förderung eines ständigen Dialogs zwischen den verschiedenen nationalen Akteuren wie der Zentralregierung, den Kommunen, den politischen Parteien und der Zivilgesellschaft mit dem Ziel einer echten Teilnahme des Landes an sowie einer angemessenen Identifizierung mit den Programmen im Hinblick auf die Mitgestaltung sowie die Umsetzung der zukünftigen Entwicklungszusammenarbeit;
- Stärkung der Koordinierung mit der Regionalstrategie, die auf die Unterstützung der Integration Zentralamerikas ausgerichtet ist (Anhang 12) sowie mit den derzeitigen und zukünftigen Regionalprogrammen (RSP 2007-2013 Lateinamerika);
- Enge Koordinierung mit den anderen Gebern in allen Phasen der Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit einschließlich der multilateralen Geberinstitutionen wie der IDB und der Weltbank. Die Auswahl der Interventionsbereiche und -modalitäten ergänzt sich reibungslos mit denen der anderen Geber, die dem Land nur geringe Hilfe gewähren und sich auf die unter 4.2 erwähnten Sektoren konzentrieren.

Diese Strategie wird einer Halbzeitüberprüfung unterzogen (2009-2010). Je nachdem, wie sich die Lage und die wichtigsten Herausforderungen für das Land einschließlich der wichtigsten sozioökonomischen Indikatoren und die Fortschritte in der Zusammenarbeit bis dahin entwickelt haben werden, wird man dann entscheiden, ob die aktuelle Strategie und unter Umständen auch die der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesenen Finanzmittel angepasst werden müssen.

5.2 BEGRÜNDUNG FÜR DIE AUSWAHL DER SCHWERPUNKTSEKTOREN

5.2.1 SOZIALER ZUSAMMENHALT

Die Untersuchung der Lage Panamas hat in Bezug auf die ländlichen Gebiete des Landes besorgniserregende soziale Indikatoren zu Tage gefördert, die ein zunehmendes Gefälle im Entwicklungsniveau zum Ausdruck bringen. Die europäische Kommission unterstützt mit ihren Eingriffen die Anstrengungen Panamas zum Abbau der sozialen und territorialen Ungleichgewichte, zur Verringerung der Ungleichheiten und der Marginalisierung. Im Zusammenhang mit der Modernisierung des Staates wird die von der Regierung angestrebte Steuerreform sowie die Dezentralisierung entscheidend dazu beitragen, dass die zusätzlichen Ressourcen aufgebracht werden können, die angesichts des sozialen Bedarfs der wirtschaftlich und sozial marginalisierten Regionen des Landes und der schwächsten Bevölkerungsgruppen erforderlich sind.

Die Kooperationsstrategie der Kommission ist auf die Unterstützung von Maßnahmen ausgerichtet, die der Förderung des Zugangs der Bevölkerung zu sozialen Dienstleistungen von guter Qualität in den Bereichen Gesundheit, Bildung,

Beschäftigung und Umweltschutz in den am stärksten von Armut betroffenen Gebieten dienen.

Damit kann die panamenische Regierung grundsätzlich im Hinblick auf die Integration der ländlichen Bevölkerung und insbesondere der indigenen Bevölkerung unterstützt werden. Die Strategie zielt auch auf eine Förderung des Dialogs und der Beteiligung der betroffenen Gruppen ab und trägt zur Unterstützung der Maßnahmen des Landes zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele bei.

Dabei werden die derzeit im Lande laufenden Prozesse in den Bereichen Steuerreform und Dezentralisierung sowie im Bereich der Sozialpolitik berücksichtigt. Die Übertragung von Ressourcen auf die lokalen Stellen im Bereich der sozialen Dienstleistungen sowie die Anstrengungen zur optimalen Nutzung dieser Ressourcen wird dabei ein besonders wichtiger Aspekt sein.

Die Europäische Gemeinschaft bewirkt im Bereich der Sozialpolitik und bei der Bekämpfung von Ungleichheit und Ausgrenzung einen Mehrwert und kann sich auf Erfahrungen und das Sozialmodell ihrer Mitgliedstaaten stützen. Unter diesem Aspekt werden die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit von einem politischen Dialog in Einklang mit den Empfehlungen der Erklärung von Guadalajara flankiert. Außerdem sollen vorbildliche Verfahrenspraktiken (Best Practice) ausgetauscht und dabei die im Rahmen des Lissabon-Prozesses und mit der offenen Methode der Koordinierung im Kampf gegen die Armut und soziale Ausgrenzung gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist auch auf die Förderung der Bemühungen um eine Gleichstellung von Männern und Frauen ausgerichtet. Besonders wird dabei auf die Beteiligung indigener Bevölkerungsgruppen und ihrer Organisationen an Entscheidungen geachtet, die sie selbst und insbesondere die indigenen Frauen betreffen. Auch der Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen bildet eine vorrangige Querschnittsaufgabe für das gesamte Programm.

5.2.2. REGIONALE INTEGRATION

Die Europäische Kommission misst dem regionalen Integrationsprozess in Zentralamerika besondere Bedeutung bei und unterstützt die Maßnahmen Panamas, die zu seiner Integration in die Region Zentralamerika beitragen. Die auf bilateraler Ebene geplanten Maßnahmen stimmen mit der Regionalstrategie überein bzw. ergänzen diese. Sie zielen insbesondere darauf ab, das Land bei der Konzipierung von Politikansätzen zu unterstützen, die eine Konvergenz mit denen auf regionaler Ebene erkennen lassen.

Mit diesem Vorgehen wird dem Willen Panamas Rechnung getragen, sich dem zentralamerikanischen Integrationsprozess im Hinblick auf den Abschluss eines Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union anzuschließen.

Die Geschichte zeigt, dass die regionale Integration mit positiven Auswirkungen auf die politische Stabilität und die Sicherheit verbunden ist. Außerdem werden Wirtschaftswachstum, Handel und Investitionstätigkeit insbesondere in den sozialen Bereichen gefördert, was wiederum zur Schaffung von Wohlstand und zur Verringerung der Armut beiträgt, vorausgesetzt, diese Integration erfolgt in einem politisch kohärenten Rahmen.

Die Europäische Kommission kann sich bei der jahrelangen Unterstützung des Integrationsprozessen in Zentralamerika auf ihre Erfahrungen im Bereich der Integration und auf die damit zusammenhängenden Kooperationsmaßnahmen stützen, und zwar insbesondere im Hinblick auf

- die Initiativen zur gleichberechtigten Teilnahme Panamas am zentralamerikanischen Institutionalisierungsprozess sowie an der Konzipierung von Politikansätzen, die eine Konvergenz mit denen auf regionaler Ebene erkennen lassen;
- eine verstärkte Integration Panamas in die Region Zentralamerika. Dies soll im Wege einer Stärkung der öffentlichen Institutionen geschehen, die für die Bereiche Außenhandel und Zoll, Wettbewerbspolitik, Hygiene- und Pflanzenschutznormen, Gesellschaftsrecht, geistiges Eigentum, technische Normen sowie Verbraucherschutz zuständig sind.

5.3 FESTLEGUNG DER PROGRAMME IN DEN SCHWERPUNKTBEREICHEN

Angesichts der begrenzten Mittel, die den beiden Schwerpunktbereichen zugewiesen werden, wird der Projektansatz bevorzugt, um so eine maximale Wirkung der Interventionen zu erzielen, die in den beiden Bereichen zum Ausbau der Kapazitäten der Verwaltungen und der betroffenen Akteure bestimmt sind. Dabei geht es um die Umsetzung der Politikansätze und Maßnahmen, mit denen einerseits die Ungleichheiten abgebaut und die Armut in den ländlichen Gebieten bekämpft und andererseits die Teilnahme am regionalen Integrationsprozess gefördert werden soll. Dabei werden die betroffenen Akteure der Zivilgesellschaft systematisch hinzugezogen (insbesondere ländliche Gemeinschaften und Unternehmen). Bei der Festlegung der mit dem Programm verbundenen konkreten Maßnahmen wird besonders auf Aspekte wie Good Governance und verantwortungsbewusster Umgang mit öffentlichen Geldern geachtet sowie auf alle Aspekte, die mit Korruption zusammenhängen.

6. NATIONALES RICHTPROGRAMM (PIN) 2007-2013

Der Richtbetrag für die Zuweisung für den gesamten Zeitraum beläuft sich auf 38 Mio. €

6.1 MODALITÄTEN

Angesichts der in der derzeitigen Entwicklungszusammenarbeit mit Panama aufgetretenen Verzögerungen wird besonders auf folgende Aspekte geachtet:

- Vorrang erhält die Flankierung von Reformen, die im Land durchgeführt werden;
- Die betroffenen Behörden müssen den vorgeschlagenen Programmen offiziell zustimmen;
- Die verschiedenen Programme werden erst dann endgültig in den Programmierungszeitplan aufgenommen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: die regelmäßigen Evaluierungen ergeben, dass bei der Umsetzung des derzeitigen Programms erhebliche Fortschritte erzielt wurden; die panamenischen Behörden haben die notwendigen administrativen und finanziellen Vorkehrungen für die Durchführung der Kooperationsmaßnahmen der Kommission getroffen (siehe dazu insbesondere das zukünftige Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit);
- Es werden Schulungsmaßnahmen ins Auge gefasst, um die Begünstigten (Verwaltungsstellen und jede Institution, die an der Projektausführung beteiligt ist) mit den Verfahren der Europäischen Kommission besser vertraut zu machen;
- Im Rahmen der von der Kommission für 2009 geplanten Halbzeitüberprüfung der Programmierung kann anhand einer Leistungsbewertung der Entwicklungszusammenarbeit der Kommission mit Panama entschieden werden, ob die Reaktionsstrategie der Kommission geändert werden muss.
- Die Umsetzung der Programmierung sowie ihre genaue finanzielle Dotierung, der Umsetzungszeitplan und der Zeitplan für die entsprechenden erwarteten Ergebnisse ergeben sich aus Studien und Analysen, die von der Europäischen Kommission durchgeführt werden.

6.2 GEPLANTE MASSNAHMEN UND SCHWERPUNKTBEREICHE

6.2.1 SOZIALER ZUSAMMENHALT

Grundsätzliches Ziel: Leistung eines Beitrags zur Bekämpfung der Armut, der sozialen und territorialen Ungleichgewichte und der Ausgrenzung im Land im Wege der Unterstützung der Modernisierung des Staates im Bereich der lokalen Entwicklung und der Sozialpolitik.

Spezifisches Ziel: Unterstützung des Modernisierungsprozesses und der Stärkung der Kapazitäten der Behörden unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte:

- Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums;
- Verbesserung der staatlichen Eingriffe zur Verbesserung der sozialen Indikatoren. Besonders wird auf die Stärkung der Kapazitäten im Bereich der sozialen Dienste auf lokaler Ebene in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Umwelt geachtet. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf die wirtschaftlich am stärksten

marginalisierten Regionen und Gebiete, in denen die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen (Arbeitsanteil höher als im nationalen Durchschnitt) und insbesondere indigene Bevölkerungsgruppen leben;

- Übertragung von Ressourcen auf die lokalen Verwaltungsstellen im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses im sozialpolitischen Bereich zur wirksameren Nutzung und zur Flankierung der Reformen;
- Unterstützung der Steuerreform zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung: Wirksamere Steuererhebung, Ausbau der Steuerprüfungskapazitäten, Umsetzung der internationalen Verpflichtungen des Landes im Bereich der Transparenz und des Informationsaustauschs;
- Stärkere Einbeziehung der indigenen Gemeinschaften und insbesondere der Frauen.

Die unmittelbar Begünstigten: die zentrale und kommunale Verwaltung einschließlich der lokalen Gebietskörperschaften, insbesondere in den Bereichen Steuerpolitik und Sozialpolitik im weitesten Sinn; Endbegünstigte sind die armen Bevölkerungsgruppen im ländlichen Milieu, die indigene Bevölkerung und ganz besonders die Frauen, Jugendlichen und Kinder.

Bedingungen/Risiken: Die Regierung hat angemessene politische Maßnahmen zur Förderung der Reformen nach den vorgesehenen Modalitäten und Fristen zu ergreifen, einschließlich Übertragung von Ressourcen auf die ärmsten Regionen, Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie Maßnahmen zur Erleichterung der Entwicklungszusammenarbeit (Vorkehrungen in den Bereichen Verwaltung, Verfahren und Personal).

Indikatoren zur Bewertung der Ergebnisse: Diese umfassen insbesondere quantitative und qualitative Angaben zu folgenden Aspekten:

- Erhöhung und Verteilung der öffentlichen Ausgaben im sozialen Sektor, insbesondere im Wege von mehr Investitionen in die sozialen Bereiche (Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Umwelt, usw.) und zur Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben in den sozialen Sektoren, insbesondere in den ärmsten Gebieten;
- Verbesserung der Indikatoren im Steuerbereich;
- Verbesserung der sozialen Indikatoren in den betroffenen Gebieten, insbesondere im Bereich Gesundheit und Bildung, Beschäftigung und Umwelt im Hinblick auf die Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele in diesen Bereichen;
- Berücksichtigung der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen und der Zielgruppen bei den sozialen Diensten und Leistungen, insbesondere durch die Verbesserung der Lebensbedingungen der indigenen Bevölkerungsgruppen, der Frauen und Kinder und Schaffung eines besseren Zugangs zu diesen Leistungen;

- Dezentralisierung der Verwaltung einschließlich der Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen;
- Anzahl der durchgeführten Aktionen: Anzahl der Schulungen, der Teilnehmer; bereitgestellte Ausrüstungen, Anzahl der Begünstigten bei den Programmen;
- Sensibilisierung der Gesellschaft Panamas und der Steuerpflichtigen für die Vorteile einer Umverteilungspolitik zugunsten der Ärmsten.

Programme/Aktivitäten: Unterstützung der Sozialprogramme der Regierung, Studien, Erhebungen, Schulungsaktionen, Seminare, Lieferung von Gerät und Material und Bereitstellung von Logistik; Demonstrationsvorhaben, Erfahrungsaustausch, usw.

Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben:

Themen	BEREICH SOZIALER ZUSAMMENHALT
Gleichstellung von Männern und Frauen	Förderung der Gleichstellung der Frauen, insbesondere im Kampf gegen Ausgrenzung und bei der Armutsbekämpfung. Ermutigung der Einbeziehung der Frauen
Menschenrechte und kulturelle Dimension	Förderung der Integration und der Achtung der Menschenrechte insbesondere von weniger integrierten Bevölkerungsgruppen. Berücksichtigung der Lage der indigenen Bevölkerung und der ausgegrenzten Gruppen, Berücksichtigung ihrer Kultur und ihrer Traditionen bei Aktivitäten, die auf ihre Einbeziehung ausgerichtet sind: Unterstützung des Kampfes gegen alle Formen der Ausgrenzung und Förderung der multikulturellen Dimensionen der Politik und der öffentlichen Dienstleistungen.
Rechte von Kindern	Einbeziehung des Schutzes, der Lage und der Rechte von Kindern (der schwächsten Bevölkerungsgruppe) in die Programme im Bereich Gesundheit und Bildung, insbesondere ausgerichtet auf die Kinder, die den schwächsten Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum angehören.
Umwelt	Einbeziehung der Faktoren im Zusammenhang mit der Verschlechterung der Umweltqualität, dem Zugang zu Ressourcen und Wasser sowie aller anderer Faktoren, die einer nachhaltigen Entwicklung schaden; Berücksichtigung der Anfälligkeit für Naturgefahren.

6.2.2 REGIONALE INTEGRATION

Allgemeines Ziel ist die Förderung des Integrationsprozesses Panamas in die Region Zentralamerika unter besonderer Berücksichtigung des Ziels einer Teilnahme an der Zentralamerikanischen Zollunion und an den Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt.

Spezifisches Ziel ist die Konzipierung verschiedener Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Institutionen in den folgenden Bereichen:

- Harmonisierung der Rechtsvorschriften, Normen und technischen Standards in den Bereichen Tiergesundheit, Pflanzenschutz und geistiges Eigentum;
- bei allen Maßnahmen, die die Integration Panamas in die Region fördern, und die die Erfüllung der technischen Anforderungen der Europäischen Kommission erleichtern, insbesondere im Hinblick auf die Aushandlung eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Zentralamerika;

Begünstigte sind die betroffenen Verwaltungen, die Handelskammern, während die Unternehmen indirekt von den Maßnahmen profitieren.

Bedingungen: Zunächst hat die panamenische Regierung die Entscheidungen und Maßnahmen zu treffen, die angesichts der aktuellen Diskussion im Lande für Fortschritte bei der regionalen Integration in Lateinamerika erforderlich sind.

Die wichtigsten Indikatoren zur Messung der erwarteten Ergebnisse umfassen quantitative und qualitative Angaben insbesondere zu folgenden Aspekten:

- Stärkung der nationalen Institute, die mit der Zertifizierung der Normen in den Bereichen Industrie, Tiergesundheit und Pflanzenschutz betraut sind;
- Schaffung einer nationalen Behörde für geistiges Eigentum zur Weiterentwicklung der mit dem Schutz von in der Industrie verwendeten Patenten, Marken und Geschmacksmustern verbundenen Aspekte sowie zur Bekämpfung der Produktpiraterie;
- Schulung von Richtern und Zollbeamten, insbesondere auf dem Gebiet der Bekämpfung von Zollbetrug;
- Maßnahmen zur Sensibilisierung der Leiter kleiner und mittlerer Unternehmen für den Aspekt Normung und Modernisierung des Systems;
- Bereitgestelltes Gerät und Material;
- Konvergenzentwicklung Panamas in Richtung auf die Zentralamerikanische Zollunion.

Programme/Aktivitäten: Studien, Schulungen, Seminare, Lieferungen von Gerät und Material.

Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben

Themen	REGIONALE INTEGRATION
Ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen, Zuwanderung, Gleichstellungsproblematik, soziale Integration	Berücksichtigung der Auswirkungen der Maßnahmen auf die Verringerung der Armut, auf die ausgegrenzten und anfälligen Bevölkerungsgruppen und im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.
Menschenrechte, insbesondere Arbeitnehmerrechte	Berücksichtigung der Anwendung der internationalen Regeln für die Rechte von Arbeitnehmern
Umwelt	Die Maßnahmen werden durch die Festlegung von Umweltzielen und –indikatoren sowie durch Bewertungen der Umweltauswirkungen einschließlich der Auswirkungen auf die Nutzung natürlicher Ressourcen flankiert.

6.3. KOMPLEMENTARITÄT MIT DEN ANDEREN FINANZINSTRUMENTEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Für diese Entwicklungszusammenarbeit werden die Finanzierungsinstrumente eingesetzt, die im Rahmen der bilateralen geografischen Programme für Lateinamerika vorgesehen sind.

Die bilaterale geografische Programmplanung mit Panama kann durch die Regionalprogramme ergänzt werden, zu denen das Land Zugang hat (ALFA, ALBAN, AL-INVEST, @LIS, EuroSociAL, und URBAL) sowie durch die thematischen Programme in den Bereichen Umwelt, Unterstützung der nicht-staatlichen Akteure, Unterstützung der Demokratie und der Menschenrechte, Investitionen in Humankapital.

Zwischen den regionalen Programmen und der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit werden Komplementaritäten und Synergiewirkungen angestrebt, beim Thema sozialer Zusammenhalt insbesondere mit EuroSociAL, wo Schulungen und Austauschprogramme zwischen den Verwaltungen und den anderen Akteuren der staatlichen Politik (Justiz, Steuerbehörden, Bildung, Gesundheit, Beschäftigung) organisiert werden., sowie mit jedem anderen einschlägigen Programm, das im Rahmen der regionalen Programmierung 2007-2013 insbesondere in den Bereichen Steuern, Dezentralisierung, Sozialpolitik im

weitesten Sinn und Partnerschaften zwischen Gebietskörperschaften aufgelegt wird. Die im 7. Forschungsrahmenprogramm 2007-2013 bereitgestellten Instrumente zielen auf die Stärkung der Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Ländern ab und bieten eine gute Gelegenheit für Panama, sich insbesondere im dem Umweltbereich daran zu beteiligen. Eine Koordinierung erfolgt auch mit Programmen wie DIPECHO im Bereich Risikovorbeugung für die Länder der Region. Eingriffe im Falle von Katastrophen werden im Rahmen der Politik der humanitären Hilfe und der dazugehörigen Instrumente vorgenommen. Die Vorbeugung von Naturkatastrophen ist auch in einem weiteren Regionalprogramm für Zentralamerika vorgesehen, das 2005 aufgelegt wurde.

Panama erhielt kaum Zuwendung im Rahmen der thematischen Budgetmittel und zählt nicht zu den Zielländern dieser thematischen Haushaltslinien, doch könnten ergänzende gezielte Aktionen im Bereich der Menschenrechte und der NRO (für die Bereiche Justiz und indigene Bevölkerungsgruppen) in Betracht gezogen werden. Das Finanzierungsinstrument „Umwelt und Tropenwälder“ könnte ebenfalls gezielt in Ergänzung dieser Strategie (siehe auch Anhang 11) bei größeren Umweltproblemen für Panama eingesetzt werden (Entwaldung, Wasserverschmutzung, Abfallwirtschaft).

Im Bereich der regionalen Programmierung ergänzen sich die Maßnahmen, und es werden Synergiewirkungen mit der regionalen Programmierung für Zentralamerika angestrebt, die der regionalen Integration gewidmet ist (Anhang 12). Gleiches gilt für die Regionalprogramme für Lateinamerika und die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, wo insbesondere Synergieeffekte mit AL-INVEST und anderen Regionalprogrammen erzielt werden sollen, die sich an das @LIS-Programm anschließen (Unterstützung für KMU und regelmäßiger Dialog über die Informationsgesellschaft).

7. INDIKATIVE AUFTEILUNG DER MITTEL UND ZEITLICHE PLANUNG 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialer Zusammenhalt			75%				
Regionale Integration				25 %			