



COMISIÓN EUROPEA

PANAMA

DOCUMENTO DE ESTRATEGIA PAÍS

2007-2013

29.03.2007 (E/2007/482)

ÍNDICE

RESUMEN	4
1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA COOPERACION DA LA COMISION EUROPEA CON PANAMA	5
1.1 Objetivos generales	5
1.2 Objetivos especificos para America Latina y America Central.....	5
1.3 Objetivos bilaterales.....	6
2. SITUACIÓN DEL PAIS Y PRINCIPALES DESAFÍOS	7
2.1 Contexto político	7
2.2 Situación social	8
2.3 Situación del medio ambiente	10
2.4 Economía, inversiones y comercio	11
2.5 Integración regional y mundial.....	13
3. LA AGENDA NACIONAL DE PANAMA	14
4. BALANCE DE LA COOPERACIÓN, COORDINACIÓN Y COHERENCIA	15
4.1 La cooperación de la Comisión Europea, informe sobre el período 2002-2006, lecciones del pasado (Anexos 9 y 12)	15
4.2 Los programas de los Estados Miembros de la Unión Europea y de los demás donantes, la coordinación	16
4.3 Coherencia con las políticas y los instrumentos de la UE.....	17
5. ESTRATEGIA DE LA COMISION EUROPEA	18
5.1 Objetivos y modalidades.....	18
5.2 Justificación de la elección de los sectores de concentración	19
5.2.1 Cohesión social	19
5.2.2 Integración regional	20
5.3 Formulación de los programas en los sectores de concentración	20
6. PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL (PIN) 2007-2013	21
6.1 Modalidades.....	21
6.2 Actividades y sectores de concentración	21
6.2.1 Cohesión social	21
6.2.2 Integración regional.....	23
6.3. Complementariedad con los demás instrumentos de cooperación	25
7. ASIGNACIÓN Y CALENDARIO INDCATIVO 2007-2013	25

Anexos

Anexo 1: Selected indicators of the country

Anexo 2: Comercio exterior

Anexo 3: Objetivos de Desarrollo del Milenio

Anexo 4: Perfil de género

Anexo 5: Perfil medioambiental

Anexo 6: Perfil marítimo

Anexo 7: Cooperación internacional en Panamá

Anexo 8: Cooperación de los Estados Miembros de la Unión Europea

Anexo 9: Estado de la programación 2002-2006 de la CE en Panamá

Anexo 10: Indicadores para los sectores de concentración

Anexo 11: Policy coherence

Anexo 12: Participación de Panamá a los programas regionales

Anexo 13: Resumen de la estrategia regional para América Central

Anexo 14: Consultation process in the programming exercise 2007-2013

RESUMEN

El documento de estrategia de Panamá 2007-2013 se basa en la agenda de desarrollo del país, integra la experiencia adquirida durante la ejecución del documento de estrategia 2002-2006 y toma en cuenta las prioridades de las cumbres de Guadalajara y Viena.

Panamá es un país de renta media que tiene una buena posición relativa en la clasificación mundial de los países según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), pero que presenta las más grandes desigualdades de la región. La economía panameña está muy especializada y basada en los servicios, el canal y el registro de matriculación de los buques. A pesar de este dinamismo económico, Panamá presenta graves problemas estructurales, principalmente en las zonas rurales donde la población, especialmente la indígena, está poco integrada a la vida política y económica del país. En las áreas rurales, los dos tercios de los hogares viven bajo el umbral de pobreza, y de ellos el 38.5% en una extrema pobreza. La población indígena representa una décima parte de la población panameña.

En el momento en que los países de Centroamérica se comprometen a reforzar la integración regional con el fin de negociar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, es importante apoyar los esfuerzos de Panamá en este sentido.

El documento de estrategia del país es el resultado de un proceso de consulta con los diferentes actores concernidos, estatales y no-estatales, los Estados Miembros y la comunidad internacional. La estrategia se concentraría durante el periodo 2007-2013 sobre las dos áreas siguientes:

- Mejora de la cohesión social, con el objetivo de contribuir a la modernización de las instituciones estatales, concentrándose en las políticas y servicios sociales con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y territoriales, dedicándose a las poblaciones más vulnerables. El programa podrá apoyar la reforma del sistema fiscal que está actualmente en curso en el país, lo que permitirá aumentar los recursos sociales en particular en las zonas rurales desfavorecidas;
- El apoyo de la integración regional en el contexto Centroamericano con objeto de apoyar los esfuerzos del país para desarrollar políticas convergentes con la región.

Se prestará especial atención al control de los gastos para garantizar el buen uso de los fondos públicos.

Se ha previsto un importe de 38 millones de Euros para el período 2007-2013 en concepto de instrumento financiero para la cooperación al desarrollo. Estas intervenciones serán complementarias de las que podrían ser financiadas por los programas regionales para América Central y para América Latina así como por los programas temáticos.

Los programas se desarrollarán en función de los progresos realizados en el marco de la cooperación 2002-2006.

1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA COOPERACION DE LA COMISION EUROPEA CON PANAMA

1.1 Objetivos generales

De conformidad con el artículo 177 del Tratado, la política europea de desarrollo tiene por objetivo el desarrollo social y económico sostenible de los países en desarrollo, la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza.

En noviembre de 2005, y de conformidad con el artículo 177 del Tratado, el Consejo y la Comisión Europea adoptaron una declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, «el consenso europeo», que define una visión común de la Unión Europea, incluido a nivel de sus Estados miembros, en materia de desarrollo.

La Declaración establece que la reducción de la pobreza y, si es posible, su eliminación para un desarrollo duradero y, en particular, respecto a los Objetivos del Milenio, constituyen el principal objetivo de la cooperación con terceros países, así como la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Destaca la importancia de la cooperación con los países en desarrollo y de la promoción de la buena gobernabilidad, de los derechos humanos y de la democracia, con vistas a una globalización más equitativa. Reitera el compromiso de favorecer la coherencia de las distintas políticas con la política de desarrollo. Todas las políticas susceptibles de tener un impacto en los países en desarrollo deben tener en cuenta y apoyar los objetivos de la cooperación al desarrollo. Por último, el consenso destaca el principio de la apropiación por parte de los países socios beneficiarios de las estrategias y programas de desarrollo y preconiza un diálogo político reforzado y un mayor protagonismo de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo.

La nueva estrategia para 2007-2013 se inscribe en la comunicación de la Comisión adoptada el 13 de julio de 2005 (COM(2005)311 final) titulada "hacia un consenso europeo sobre el desarrollo".

1.2 Objetivos específicos para América Latina y América Central

El Reglamento (CE) n° 1905 del 18 de diciembre de 2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un nuevo instrumento financiero para la cooperación al desarrollo (DCI) en referencia al Artículo 179 del Tratado CE, es aplicable a Panamá.

En su comunicación de diciembre de 2005 titulada "una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", la Comisión reafirma el objetivo de reforzar la asociación con la región, de intensificar el diálogo político, de orientar la cooperación hacia los programas políticos, las necesidades y las características de los países beneficiarios, y de promover el comercio y las inversiones. En 2006 tuvo lugar en Viena la cuarta Cumbre entre los jefes de Estado de los países latinoamericanos y del Caribe y de la Unión Europea, durante la cual se reafirmó el compromiso de fortalecer la colaboración. También se subrayaron el multilateralismo, la integración regional y la cohesión social como prioridades del diálogo político y de la cooperación.

Las relaciones a nivel regional entre la Unión Europea y las seis repúblicas centroamericanas se han inscrito históricamente en el Diálogo de San José, iniciado en 1984 en Costa Rica.

Constituye el principal mecanismo de diálogo político entre las dos regiones. Fue instaurado en principio para apoyar el proceso de paz y democratización de la región. Tras su renovación en 1996 y en 2002, el Diálogo de San José se amplió al desarrollo económico y social.

Las actividades de cooperación se realizan al amparo del Acuerdo marco regional de cooperación al desarrollo regional de 1993, firmado por los seis países de América Central y por la Comisión Europea, y en vigor desde 1999. Este acuerdo de «tercera generación» cubre una amplia serie de sectores y prevé la creación de un Comité conjunto para supervisar su aplicación, y de subcomités encargados del examen detallado de sectores específicos incluidos en el Acuerdo.

En diciembre de 2003, la UE y América central firmaron un nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación que institucionaliza el Diálogo de San José y amplía la cooperación a sectores como las migraciones y la lucha contra el terrorismo. Este Acuerdo también abre la puerta a un futuro Acuerdo de Asociación, convertido desde la tercera Cumbre de Guadalajara en el objetivo estratégico común de ambas Partes.

Con ocasión de la Cumbre de Guadalajara, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon que la celebración de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica era un objetivo estratégico común y expresaron su satisfacción por la decisión de ambas partes de iniciar el proceso conducente a dicho Acuerdo. Se ha iniciado una evaluación conjunta del proceso de integración económica de América Central con vistas a empezar las negociaciones. Durante la Cumbre de Viena, las dos regiones decidieron, sobre la base de los resultados positivos de la evaluación conjunta, lanzar las negociaciones con el fin de lograr un Acuerdo de Asociación, incluyendo la creación de una zona de libre comercio. Centroamérica confirmó su voluntad de aplicar las decisiones tendientes a ratificar el Tratado de Centroamérica sobre las inversiones y los servicios y de crear un mecanismo jurisdiccional que permita asegurar el respeto de la legislación económica regional en toda la región, tomadas en marzo de 2006 a Panamá por los Jefes de Estado de la región.

Durante la Cumbre de Viena, teniendo en cuenta los resultados positivos de la evaluación conjunta, las dos regiones decidieron lanzar las negociaciones para un Acuerdo de Asociación, incluida la creación de una zona de libre-comercio. América central confirmó en esta ocasión su voluntad de aplicar las decisiones adoptadas en marzo de 2006 en Panamá por los Jefes de Estado de la región, de hacer ratificar el tratado de América central sobre las inversiones y los servicios y de crear un mecanismo jurisdiccional que permita asegurar el respeto de la legislación económica regional en el conjunto de la región. Además, las partes acogieron con satisfacción la participación de Panamá en este proceso, participación que se materializará cuando el país adopte la decisión formal de incorporarse al proceso de integración económica de Centroamérica (SIECA)".

1.3 Objetivos bilaterales

Los objetivos bilaterales son coherentes con el marco regional. La UE y Panamá son importantes socios políticos y económicos:

- Panamá es un socio importante para la UE tanto desde el punto de vista del diálogo político regional como de las relaciones de cooperación, para consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos en el país y la región así como conservar la cohesión social.

- Por lo que se refiere a las relaciones económicas y comerciales, es de un interés estratégico que Panamá participe en el proceso de integración regional de Centroamérica y en la preparación de las futuras negociaciones de un Acuerdo de Asociación regional. La UE y Panamá tienen un interés común en desarrollar posiciones convergentes en el ámbito de las inversiones, de las compras públicas y de los servicios, así como en lo que se refiere a la buena gobernabilidad financiera, tributaria y judicial.

2. SITUACION DEL PAIS Y PRINCIPALES RETOS

2.1 Contexto político

Desde principios de la década pasada, Panamá ha vivido un proceso de transición política e institucional tendente a la estabilización democrática. Las últimas elecciones se desarrollaron de una manera democrática y consolidaron la alternancia política en el ejercicio del poder. Aunque el país no vivió la violencia que caracterizó a la mayor parte de los países de la región, a excepción de la invasión de 1989, sus mecanismos de participación social no lograron desarrollarse institucionalmente. Los grandes problemas nacionales, especialmente las desigualdades sociales y la baja carga tributaria, no han sido objeto de una voluntad política a largo plazo.

Los derechos humanos son garantizados por la Constitución y en general son respetados. Sin embargo, el sistema judicial todavía presenta problemas tales como las condiciones de encarcelamiento, los largos períodos de detención preventiva, la corrupción y la dependencia del sistema judicial. En el medio rural también hay problemas de trabajo infantil y problemas relativos a las comunidades indígenas y minorías étnicas marginadas y a la discriminación de las mujeres (véase Anexo 4, perfil de género e igualdad entre hombres y mujeres).

En Panamá, el Presidente nombra a los nueve magistrados de la Corte Suprema para un plazo de 10 años tras la ratificación por la Asamblea Nacional. Estos nombran a los magistrados del Tribunal Superior, que a su vez nombran a los jueces locales. El sistema de nombramiento de arriba hacia abajo, no basado en los méritos, se presta a la influencia política y deslegitima el sistema de justicia. Al nivel local, los alcaldes nombran a “los corregidores”, quienes sin pertenecer a la profesión judicial, ejercen jurisdicción en casos civiles menores y poseen amplios poderes para arrestar e imponer sanciones o penas de prisión de hasta un año.

La reforma y la modernización del Sistema Judicial son una prioridad para Panamá habida cuenta de la preocupante situación del sector.

Un "Pacto por la Justicia" convocado en 2005 por el Presidente de la República fue suscrito por altos representantes del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como por el Defensor del Pueblo. El Pacto creó una Comisión de Estado que presentó las propuestas de reforma del sistema de administración de justicia agrupadas bajo 5 áreas prioritarias: acceso a la justicia, reforma integral de la jurisdicción penal, reforma estructural de la administración de justicia, reformas Jurisdiccionales, transparencia fiscal..

Algunas reformas recientes han permitido reducir la espera de juicio y mejorar el acceso a la justicia. También hay que nombrar notables reformas en el ámbito de la detención preventiva y las denuncias, que permitieron eliminar numerosos trámites, proteger mejor los derechos de las

víctimas, designar a un juez competente para dirigir los procedimientos penales, y regular todas las etapas del procedimiento judicial. Además se creó el "Centro de Mediación" que permitirá reducir el trabajo a cargo de los jueces y responder mejor a las expectativas de los ciudadanos.

La Caja de Seguro Social, que estaba al borde de la quiebra, se reformó con la nueva Ley 17 adoptada en 2005, la cual establece un incremento progresivo de la edad de jubilación a partir del 2007 y pasará de los 57 años actuales a los 60 años para las mujeres y de los 62 a los 65 para los hombres a partir del 2015. Paralelamente, las cotizaciones mensuales pasarán de los 180 dólares de la actualidad, hasta los 300 en el 2015

La extensa inmunidad legislativa otorgada por la Constitución, impide la persecución judicial de las acusaciones de corrupción contra miembros de la Asamblea Nacional y de los órganos judiciales. La sensibilidad pública respecto a la problemática de corrupción en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial es muy alta en el país. El tema estuvo en el centro del debate político de la última campaña electoral. En 2002 se aprobó una ley para asegurar la transparencia en la gestión estatal y por la cual se creó un "Nudo de Transparencia" de la Gestión Pública. Las instituciones participan mediante la utilización obligatoria de un portal electrónico en Internet que permite a los ciudadanos tener acceso a esta información. Numerosas instituciones participan en esta iniciativa poniendo a disposición de los ciudadanos la información sobre los salarios de los empleados públicos. Un Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción establecido por el gobierno actual bajo la Presidencia, realizó auditorias de cuentas y adoptó varias medidas como la anulación de pasaportes diplomáticos otorgados inadecuadamente, y la presentación de cargos contra funcionarios por corrupción. Inmediatamente después de tomar posesión, el nuevo gobierno revocó un decreto del periodo anterior que impedía el respeto a la Ley de Transparencia.

Panamá, considerado como una zona de tránsito del tráfico de drogas, es un territorio de paso importante de las drogas procedentes de Sudamérica debido a sus puertos, a la carretera panamericana, al aeropuerto internacional, a los numerosos aeródromos no controlados, y a los extensos sectores litorales de la costa atlántica y pacífica no supervisados. El muy lucrativo comercio de las drogas generó un grave aumento de la corrupción pública, lo que debilitó profundamente el sistema penal de Panamá.

Después de haber figurado durante años en la lista negra del GAFI-OCDE, lista de los países que no participan en los esfuerzos por limitar el blanqueo de dinero vinculado a la droga, Panamá adoptó recientemente medidas de cooperación más activa siguiendo las orientaciones de la OCDE.

2.2 Situación social

Sobre tres millones de habitantes, el país cuenta más de un millón de pobres, de los cuales 508.000 viven en condiciones de pobreza extrema. Esta situación provoca, además de condiciones de tensión potencial en el seno de la sociedad, una inseguridad generalizada y puede constituir el germen de conflictos sociopolíticos relevantes.

La pobreza no es el resultado de la falta de recursos del país, sino de su desigual distribución. La persistencia de altos niveles de pobreza en un país con una buena posición en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas se explica por las profundas desigualdades en su estructura socioeconómica y por una construcción nacional que privilegia a una región y un

sector limitado de la población. La riqueza se concentra en la región urbana de Panamá y la zona del canal mientras que la economía rural se debilita. En 2003, mientras que el 20% de la población más rica recibía el 61.2% de las riquezas nacionales, el 20% más pobre solamente recibía el 1.9%. Una décimo parte de la población panameña es indígena (kuna, ngöbe, buglé, naso o teribe, bribri, emberá y wounann) y el 36,1% vive en condiciones de pobreza extrema.

Los datos nacionales de 2003 muestran que más de dos tercios de la población rural (y 36,8% de la población total) se sitúa por debajo del umbral de pobreza y cerca del 17% vive en condiciones de pobreza extrema. Esta pobreza se relaciona con el precario acceso a la tierra y a los recursos productivos, el bajo nivel de acceso a la propiedad y a los servicios sociales básicos. Los resultados del país en lo que se refiere a los objetivos del Milenio son moderados: extrema dificultad para lograr el objetivo de reducir a la mitad la pobreza, dificultades para mejorar el acceso a la enseñanza primaria, para proporcionar el acceso al agua potable a las poblaciones indígenas y para reducir el paludismo y la tuberculosis (anexo 3).

A pesar de las medidas jurídicas y las instituciones creadas para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres (anexo 4) estas se ven limitadas por las discriminaciones persistentes en todos los ámbitos y el acceso limitado a los puestos políticos. Los problemas se notan especialmente a nivel local con la falta de servicios sociales de apoyo a las mujeres. El fenómeno migratorio en Panamá es diferente al de los otros países de Centroamérica. La población de inmigrantes es menor y representaba menos de un 3% de la población panameña en 2000 (aproximadamente 82 000). Los inmigrantes proceden en un 80% de Sudamérica (Colombia), del Caribe (República Dominicana) y de Asia (China, Hong Kong, Taiwán). En 2000, 16% de la población inmigrante era de origen centroamericano, la mayoría proveniente de Costa Rica y Nicaragua. Las remesas de los emigrantes panameños (principalmente en los Estados Unidos) desempeñan un papel desdeñable en la economía del país. En 2004, el peso del sector agropecuario sólo representaba un 7% del PIB del país, pero representaba un cuarto del empleo total de Panamá, 50% del empleo en las zonas rurales, 25% de los ingresos de la población rural, 40% de los ingresos de los hogares pobres y la mitad de los ingresos de los hogares en extrema pobreza. La capacidad del sector agrícola para impulsar un crecimiento significativo de la economía rural es limitada debido a los niveles actuales de productividad.

En 2003 la presión fiscal representaba un 11,6% del PIB y las cargas sociales 4,4% del PIB. Los gastos sociales aumentaron por su parte del 18.6% al 25.5% del PIB entre 1990 y 2000, pero no son muy eficaces si se consideran los bajos resultados obtenidos.

Actualmente, los gastos del Estado, el pago de la deuda (70% del PIB) y las transferencias exceden los ingresos del Estado. En 2004 el déficit fiscal estructural excedió los 700 millones de US\$ (5% del PIB, excluyendo los ingresos del Canal).

La fuente de recursos tradicionalmente utilizada para sufragar el déficit sin modificar la estructura tributaria fue incrementar el endeudamiento, práctica que tiene sus límites.

Panamá se beneficia actualmente de un “Stand-by agreement” acordado por el Fondo Monetario Internacional en un principio de diciembre de 1997 a junio de 2000, por un importe total de 20.000 millones de SDR. El Fondo subrayó que la reforma fiscal y el saneamiento del seguro social debían ser considerados como una prioridad política.

Según las estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas, el Estado concede cerca de 200 millones de US\$ en subsidios anuales pero las empresas contribuyen con menos de 180 millones de US\$ a los impuestos. Los subsidios están dirigidos a programas sociales para grupos específicos, especialmente la comunidad indígena y los minusválidos.

Según el Gobierno, el fraude y la evasión fiscal alcanzan niveles vertiginosos y no existen instrumentos técnicos o jurídicos para perseguir ni sancionar esta práctica. No hay tampoco estudios sobre la evasión fiscal que permitan conocer su perfil y de ese modo combatirla, pero la nueva ley sienta las bases para hacer frente a estos problemas. El país también se comprometió a aplicar las normas de transparencia e intercambio efectivo de información en el marco del Foro mundial sobre la fiscalidad de la OCDE.

El sistema tributario progresivo merece también mejorarse puesto que, según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las familias con una renta más baja tienen una presión fiscal cuatro veces mayor que los grupos de renta más elevada.

Por ello, el Gobierno decidió poner en marcha un programa de reformas con la ley del 2 de febrero de 2005 que constituye una medida importante en la historia del país. Su objetivo es aumentar los ingresos del Estado, sanear el gasto público y orientarlo hacia los más pobres. La lucha contra el fraude fiscal y contra la corrupción también forma parte de las prioridades.

A excepción de los sectores de salud, educación y seguridad, el número de empleados públicos se ha estancado en el nivel de finales de 1999. A partir de 2006, el aumento en porcentaje de los gastos corrientes, excluyendo los intereses y otros impuestos, no debe superar el de los ingresos corrientes del año anterior. Entre 2005 y finales del 2007 los gastos de Estado se reducirán un 30% (2005), 20% (2006) y 10% (2007) del importe correspondiente a los puestos vacantes a consecuencia de las renunciaciones y jubilaciones de los funcionarios.

La reforma fiscal prevé un impuesto único sobre las transacciones, así como un impuesto sobre las sociedades y una revisión del sistema fiscal para la zona franca de Colón donde las empresas están libres de impuestos actualmente. Se definió un conjunto de medidas para mejorar el sistema de declaraciones de renta y garantizar la transparencia del origen de los fondos, y para suprimir las exenciones. La posibilidad de deducir de los impuestos los intereses hipotecarios y las donaciones a instituciones sin ánimo de lucro es actualmente reducida. Por último, las penalidades se han cargado significativamente.

La aprobación de esta ley es muy importante en la historia del país. Su ejecución permitirá al Estado movilizar fondos más importantes para financiar las reformas en el marco de una política de transparencia de la gestión pública.

Todavía queda mucho por hacer, en particular debido a la ausencia de un programa ambicioso de transferencia de competencias del Estado a los municipios, acompañado de transferencias financieras, que permitiera mejorar la eficacia de los servicios sociales y la participación de los ciudadanos a nivel local.

2.3 Estado del medio ambiente

El territorio panameño alberga una diversidad biológica importante tanto de fauna como de flora, incluidas especies endémicas. Se constata una degradación de la calidad del medio ambiente:

deforestación, numerosas especies amenazadas, contaminación de las aguas y del aire, gestión de los residuos sólidos y tóxicos, contaminación por armas convencionales y químicas. Entre las causas de la degradación del medio ambiente figuran la presión demográfica y la concentración de las actividades económicas sobre las cuencas de la región del Pacífico, la pobreza, la falta de control de los residuos, la inconveniencia de los sistemas de gestión y saneamiento de aguas residuales y aguas pluviales, los transportes y la contaminación industrial en medio urbano en Panamá y en la zona de Colón, la agricultura destructiva de los habitats naturales. El país, como los otros países de Centroamérica, es especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático. Estos problemas afectan principalmente a la población pobre (véase Anexo 5).

El impacto medioambiental del canal no es desdeñable sobre el conjunto del ecosistema forestal y acuático así como sobre la población. El proyecto de ampliación del canal ya ha sido objeto de estudios de impacto. Las consecuencias de esta ampliación deberían afectar al conjunto del país habida cuenta de las necesidades que se derivarían en términos de infraestructuras, materiales y recursos naturales. Estos impactos variarán en función de los escenarios.

Estos últimos años, se ha adoptado un conjunto de legislación medioambiental en el ámbito del agua. Se han realizado estudios de impacto para establecer instituciones medioambientales. El Gobierno descentralizó y desconcentró la gestión y el uso de los bosques. Estableció, en particular, una cogestión de los espacios protegidos con las comunidades indígenas en una serie de espacios de conservación. Parece que las medidas de protección del medio ambiente son insuficientemente aplicadas y el sistema institucional jurídico medioambiental sigue siendo escaso. El país participa también en distintas iniciativas que contribuyen a la integración regional en este ámbito, como la "Alianza Centroamericana de Desarrollo Sostenible", el CCAD (Comisión Centroamericana sobre el Medio ambiente y el Desarrollo) y el CICAD (Comisión interparlamentaria de Centroamérica sobre el Medio ambiente y el Desarrollo).

Panamá no respeta estrictamente el derecho internacional en el ámbito de la protección del medio ambiente en el contexto del transporte marítimo y de la pesca (Anexo 6, inspecciones realizadas en el marco del Memorando de París). Además, en el pasado, los barcos panameños ejercieron sus actividades de pesca en zonas de conservación de los recursos naturales. Conviene mejorar el diálogo con Panamá, incluido en el marco de las organizaciones internacionales, para proteger mejor el medio ambiente y los recursos naturales en el contexto de la pesca y de la navegación.

2.4 Economía, inversiones y comercio

Junto con Costa Rica, Panamá es el país más industrializado de América Central y presenta los indicadores económicos y sociales más altos, con un PIB per cápita de 4.050 US\$. Después de un periodo de un crecimiento lento hasta el año 2002 (menos de 2%), reflejando la baja demanda internacional y la debilidad del sector manufacturero, el crecimiento económico se ha acelerado desde entonces, alcanzando entre el 5 y el 6 %. La cada vez mayor presión internacional ha obligado a Panamá a hacer más estricta la supervisión y control de su sector financiero para evitar figurar en las listas negras internacionales del blanqueo de dinero.

El desarrollo económico está estrechamente relacionado con el canal, que pasó a la administración panameña a finales del año 1999, con el sector de los servicios, con la Zona Libre de Colón y en con el Centro Bancario Internacional, y, por último, con la importancia de las relaciones con los Estados Unidos.

Con un 21% del tonelaje mundial, en aumento constante, Panamá es el Estado con un registro marítimo más importante. Esta cifra revela el carácter atractivo para los armadores del régimen de registro de buques establecido por el país. Los armadores de los países de la Unión Europea son beneficiarios importantes (véase Anexo 6), a veces en detrimento de los presupuestos de los Estados en cuestión.

Panamá sigue siendo un destino atractivo para las grandes inversiones extranjeras. Esto se debe en gran medida a la calidad de las infraestructuras y al canal. La mayor parte de las inversiones para mejorar la infraestructura portuaria proviene de Asia (Taiwán y Hong Kong). Las inversiones europeas más importantes, han sido hechas, en particular, por España en el sector del turismo, por Cable and Wireless (Reino Unido) con la adquisición de una participación mayoritaria en el sistema de telefonía, y por Telefónica (España) con la compra de BellSouth. Reino Unido, Francia y Alemania desean desarrollar sus inversiones en el país.

Panamá ha sido en 2004 el primer receptor de inversión directa extranjera proveniente de la Unión Europea de América Central, superando los 500 millones de US\$. Cabe mencionar entre las perspectivas de inversión, el proyecto de ampliación de la vía interoceánica, que representaría una inversión estimada en más de 5.500 millones de US\$, con intereses europeos considerables.

Política comercial

Hasta 1997, Panamá ha mantenido una política comercial totalmente cerrada, pero tras su entrada en la OMC y en la Asociación de los Estados del Caribe, el país ha buscado una mayor apertura y el acceso a nuevos mercados para consolidar su posición en el proceso de globalización. Paralelamente, a pesar de que el país ha tratado de negociar tratados de libre comercio, Panamá ha mantenido una política conservadora con los países vecinos con quienes ha establecido pocos acuerdos.

Panamá ha firmado tratados comerciales preferenciales con El Salvador y la República Dominicana y acuerdos de comerciales parciales con Colombia y México. Panamá también ha firmado acuerdos comerciales de protección de inversiones con Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, España, Uruguay y Cuba, sin contar los acuerdos en negociación con otros 10 países.

Hasta la fecha, Panamá ha firmado cinco tratados de libre comercio, con El Salvador, Taiwán, Singapur, Chile y Estados Unidos. Las negociaciones siguen con México, y, los demás países centroamericanos. Panamá también ha mostrado su interés en negociar con Trinidad y Tobago, la República Dominicana y Cuba, así como con la Unión Europea.

Panamá forma parte de los 34 países que participan en las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas y ha su candidatura a sede permanente del ALCA.

La posible conclusión de un Tratado de libre comercio con los Estados Unidos podría crear dificultades en algunos sectores agrícolas, en particular, el arroz, la patata, el pollo y la carne. Una agenda complementaria que incluía una dotación de 150 millones de US\$ ha sido prevista para apoyar a los sectores económicos afectados por la apertura de los mercados.

Comercio exterior (anexo 2)

En 2004, la Unión Europea era el segundo beneficiario (25.3 %) de las exportaciones panameñas después de Estados Unidos (49%) y por delante de Centroamérica (10.4%). El mercado europeo es el cuarto mercado de las importaciones panameñas (5.2% en 2004), por detrás de Estados Unidos (30 %), América del Sur (9 %) y Asia (11 %). El primer producto exportado hacia la UE es el banano (48.71 % de las exportaciones) y la UE exporta en primer lugar barcos y accesorios de navegación (50 % de las importaciones de la UE).

Las exportaciones de Panamá son beneficiarias de la Cuenca del Caribe (ICC) de los Estados Unidos y del SPG de la Unión Europea.

Los sectores productivos

La estructura económica de Panamá se distingue de la de sus vecinos por la existencia del canal interoceánico. Los servicios representan un 76% del PIB (bancos, seguros, navieras), la industria un 16,5% y la agricultura un 7,4%. La parte en la economía de la industria manufacturera es escasa y en términos regionales, el sector agrícola no es competitivo. Contrariamente a su vecino Costa Rica, Panamá no tiene tradición turística pero este sector está desarrollándose.

El canal genera unos 300 millones de dólares al año al presupuesto del Estado, los derechos sobre el registro de buques alrededor de 90 millones de dólares.

2.5 Integración regional y mundial

Vinculado históricamente al Bloque andino, situado al sur de Centroamérica, cerca de los Estados Unidos, hasta ahora Panamá no ha optado por integrarse en un grupo determinado y ha preferido desarrollar contactos con varios grupos, manteniendo al mismo tiempo buenas relaciones con sus vecinos de Centroamérica.

Desde junio 2005, Panamá se incorporó oficialmente al grupo G-3 (con México y Colombia) ya que tiene un especial interés particular en pertenecer al grupo de los tres países productores de petróleo y de gas, para negociar mejores precios a la importación. El acercamiento al MERCOSUR también forma parte de sus prioridades comerciales. El país ha sido invitado como observador a la Cumbre de Cuzco, cuyo objetivo es avanzar en el proceso de integración suramericana lanzado por Brasil. Panamá participa también en el Diálogo de San José y en el Grupo de Río, y es miembro del PARLACEN (Parlamento centroamericano) pero no es miembro del Secretariado para la integración económica de Centroamérica (SIECA).

El Gobierno de Panamá está interesado en concluir un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, independientemente del proceso de integración regional. En 2005 y 2006 (declaración de los jefes de Estado del SICA del 9 de marzo de 2006) ha iniciado un acercamiento a América Central, con objeto de progresar hacia la integración regional y de participar en las futuras negociaciones entre la región y la Unión Europea en el marco de un Acuerdo de Asociación. Las autoridades de Panamá informaron al SIECA de su interés en celebrar acuerdos de libre comercio con el resto de Centroamérica y en reforzar las relaciones políticas y económicas. Se está llevando a cabo un estudio para identificar las opciones del país en el terreno de la integración regional, opciones que serán objeto de un debate nacional para apoyar la decisión del gobierno.

El tema de la integración regional es prioritario tras la Cumbre de Viena durante la cual las condiciones para una integración regional han sido claramente enumeradas con miras a la negociación de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y Centroamérica.

Los principales retos de Panamá

La economía del país está vinculada a los servicios, en relación con el canal, la zona franca de Colón, el Centro financiero internacional, y la agricultura tienen un peso menor. Esta estructura ha generado una distribución especialmente desigual de las riquezas, lo que explica el índice de pobreza registrado en las zonas rurales del país. Por otra parte estos sectores sólo generan, en comparación a su contribución al PIB, un número limitado de empleos. Cuando se ha adoptado la decisión de ampliar el canal, lo que va a suscitar inversiones considerables, el gobierno se enfrenta al reto de favorecer un desarrollo económico y social más justo y mejor distribuido. Para ello, tendrá que favorecer el desarrollo del sector privado en el medio rural, mejorar las infraestructuras y los servicios sociales así como el acceso de las poblaciones pobres a estos servicios, en particular, las poblaciones indígenas. La modernización del sector público es un tema pendiente, en particular en lo que se refiere a la fiscalidad y a la aplicación de los compromisos internacionales en este ámbito. El gobierno debe adoptar medidas para reducir la corrupción, y reforzar de la descentralización y la reforma de la justicia. En el ámbito de las aduanas, debe facilitar y asegurar el comercio y adoptar normas internacionales como las de la Organización Mundial de Aduanas.

En lo que se refiere al medio ambiente, Panamá se enfrenta al desafío de poner en marcha las políticas de gestión de los recursos forestales, costeros y marinos, incluidas la gestión del canal y de la región interoceánica que albergan a un 50% de la población y representan más del 75% del PIB.

Por último, Panamá debe seguir reforzando sus relaciones con sus vecinos de Centroamérica en el marco del proceso de integración regional.

3. LA AGENDA NACIONAL DE PANAMA

El Gobierno del Presidente Torrijos, elegido para el periodo 2004-2009, definió una "Visión estratégica del desarrollo económico y del empleo para 2009", que incluye:

- el "Desarrollo humano sostenible basado en un conjunto de políticas de lucha contra la pobreza y las exclusiones": dirigidas a indígenas, mujeres, jóvenes y discapacitados con la voluntad de hacerles participar en la sociedad civil. Cultura, salud, educación y tecnología son algunos de los sectores de intervención para dinamizar el desarrollo;
- el "Desarrollo económico con rostro humano" tiene por objetivo fortalecer las actividades de la región interoceánica (comercio, puertos, sector financiero, entre otros), así como otras actividades generadoras de empleo, tales como el turismo, pesca y el sector de la pequeña y mediana empresa;
- El objetivo "Servicios básicos e infraestructura" pone el énfasis en el acceso a los servicios públicos, el saneamiento de áreas contaminadas como la bahía de Panamá, la mejora de la infraestructura vial y de la vivienda;

- La “Reforma del Estado” incluye la reforma fiscal, la modernización y la descentralización de las funciones públicas, la reforma del organismo judicial y la lucha contra la corrupción

Conviene agradecer los esfuerzos del Gobierno en la adopción de la reforma fiscal, en su determinación a combatir la corrupción y el blanqueo de dinero, en los avances en la reforma del sistema de justicia, los esfuerzos con el fin de solucionar la crisis del sistema de pensiones y del seguro social. El programa del Gobierno incluye también una reforma profunda del Estado centrada en la modernización y la descentralización de sus funciones y en el refuerzo de los gobiernos locales. La Asamblea legislativa ya ha dado los primeros pasos con la aprobación de las reformas constitucionales que amplían las competencias de los municipios y refuerzan su autonomía. Estos esfuerzos deberán por supuesto proseguirse a largo plazo, acompañados de un debate nacional sobre los problemas de la pobreza y la exclusión. La mejora de los indicadores, en particular sociales, debería revelar si estos esfuerzos han permitido mejorar los escasos resultados actuales.

El proyecto de ampliación del Canal, lanzado oficialmente en 2006, y con un amplio apoyo en referéndum, constituye un gran desafío para el país, en términos de inversiones y de impacto económico, social y medioambiental.

El Gobierno participa en varios procesos con el fin de celebrar acuerdos de libre comercio y ha anunciado su intención de participar en los esfuerzos de integración regional con Centroamérica, compromiso que todavía está por confirmar y cuyas modalidades se han de definir.

4. BALANCE DE LA COOPERACION, COORDINACION Y COHERENCIA

4.1 La cooperación de la Comisión Europea, balance del periodo 2002-2006 (Anexos 9 y 12)

Desde hace 20 años, la cooperación de la UE con Panamá ha cubierto un amplio dominio, lo que ha favorecido su visibilidad. Las acciones en materia de derechos humanos han contribuido al fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la democracia. Uno de sus sectores claves ha sido la gestión del canal interoceánico con el apoyo de la cooperación de la Comunidad Europea.

En los años 1990, la Comisión asignó cerca de 39 millones de euros a la ejecución de 37 proyectos en Panamá, de los cuales unos 33 millones se destinaron a la ayuda técnica y financiera, cinco a cooperación económica y a proyectos en materia de derechos humanos.

Panamá se beneficia también de los programas de cooperación regional (ALFA, AL-INVEST, @lis etc.) y del financiamiento de líneas presupuestarias como “medio ambiente y “ONG”. Sin embargo su participación sigue limitada a un único proyecto reciente ONG en el ámbito de la salud y la escasa participación en los programas regionales (véase lista en el Anexo 12).

El Memorando firmado entre la Comisión Europea y el Gobierno de la República de Panamá sobre la estrategia de Cooperación de la Comisión Europea para el período 2002-2006 indicaba un importe indicativo de 24.3 millones de euros. Esta dotación ha sido destinada a tres grandes sectores de cooperación: desarrollo económico, desarrollo social y fortalecimiento institucional y democrático del Estado, que se han traducido en el lanzamiento de los tres programas siguientes:

- Fortalecimiento y modernización institucional del órgano judicial de la República de Panamá (6,5 millones de Euros);
- Apoyo al Tecnoparque internacional de Panamá en la Ciudad del Saber (7.7 millones de Euros);
- Nuevas tecnologías de electrificación para la educación y la salud en áreas marginales (SOLEDUSA) (8,5 Millones Euro).

Estos proyectos están en acuerdo con las prioridades que presiden las relaciones con Panamá: derechos humanos a través del sector de la justicia, reducción de la pobreza en zona rural, estímulo de las inversiones. En la práctica, han encontrado retrasos de ejecución. La aplicación se topó con dificultades de adaptación rápida de la cultura administrativa de Panamá a las nuevas reglas financieras de la cooperación adoptadas por la Comisión en 2003, que asignan la gestión del proyecto a una autoridad designada por el país y limitan los plazos de ejecución. Los obstáculos comunes a los proyectos se deben a varios factores: la ausencia de una institución dinámica para la gestión; la falta de voluntad política necesaria para superar los obstáculos administrativos y técnicos, la cuestión de contrapartidas financieras; la ausencia de "modus operandi" entre la administración y la contraloría con normas claras de ejecución presupuestaria.

En este contexto es indispensable que las autoridades panameñas apliquen de forma más estricta sus compromisos, en particular que agilicen los procedimientos y establezcan modalidades financieras y administrativas eficaces para el buen desarrollo de la cooperación con la Unión Europea. El Gobierno creó una estructura de reflexión destinada a desarrollar propuestas para remediar las debilidades actuales, y para preparar una nueva ley de cooperación.

Por su parte la Comisión intensificó su diálogo con sus socios panameños para encontrar soluciones a los retrasos constatados.

En el anexo 9 se presenta una descripción y un estado de los proyectos de manera detallada.

4.2 Los programas de los Estados Miembros de la Unión Europea y de los otros donantes, la coordinación

Habida cuenta de su nivel de ingresos, Panamá no forma parte de los países que se benefician de financiaciones importantes de los donantes. Panamá no forma tampoco parte de los países prioritarios de la cooperación descentralizada llevada por las ONG de los países desarrollados en la que se encuentran solamente pequeños proyectos orientados a las poblaciones indígenas. Panamá se beneficia de la ayuda del FIDA en las zonas rurales indígenas más pobres.

Ninguno de los estados miembros de la UE considera a Panamá un país prioritario en términos de ayuda y sólo España mantiene con dicho país un importante programa de cooperación bilateral en tres sectores: Cooperación económico-financiera, cooperación científico-tecnológica y cooperación cultural (Anexo 8). Hasta el 2004 Alemania ha financiado dos proyectos en el ámbito del desarrollo sostenible del Parque Nacional de Cerro Hoya y de la gestión sostenible de los recursos naturales de la región de Ngobé.

Francia desarrolla algunas actividades científicas y culturales, Alemania mantiene asistencia técnica en la gestión de riesgos ambientales. El Banco Europeo de Inversiones ha financiado una

operación de 50 millones de euros para la construcción del nuevo Puente sobre el Canal de Panamá.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial son los donantes más importantes en Panamá. También están presentes el Sistema de las Naciones Unidas, la cooperación japonesa, sobre todo a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la cooperación de Taiwán y la cooperación estadounidense (49 millones de US\$ para 2004-2008).

La cooperación financiera y técnica estaba estimada en los años 2002-2005 en menos de 200 millones de US\$ por año. Aunque no haya estadísticas del gobierno que permitan analizar la distribución sectorial, está claro que se concentra en el Estado de derecho y la lucha contra la pobreza. Este sector cubre la reforma del sector de salud, la educación básica, la administración de tierras, el sector agrícola, el desarrollo local y rural, comprendido el desarrollo de las poblaciones indígenas.

En el contexto de una cooperación ad-hoc entre diferentes programas que cubren los mismos sectores, una mejor coordinación entre las agencias de cooperación sería útil para multiplicar el impacto de la cooperación y favorecer una mejor sostenibilidad de los programas. Esto sería especialmente válido cuando se trata de un pequeño país que tiene problemas muy específicos y localizados.

Bajo la autoridad de la Presidencia de la República y con la participación de los Ministerios de Economía y finanzas y de Asuntos Exteriores han comenzado los trabajos preparatorios con el fin de crear una estructura de coordinación coherente con el plan de desarrollo y las prioridades del país, y que permitan mejorar la gestión y la ejecución de los programas de cooperación. Estos trabajos tienen en cuenta especialmente las experiencias positivas de las agencias de cooperación creadas en otros países latinoamericanos.

La eficacia de esta estructura sería mayor si se logran aunar los esfuerzos de las cooperaciones no reembolsables con los créditos para el desarrollo y los préstamos, así como las acciones ejecutadas por el gobierno con las que se canalizan a través de organizaciones de la sociedad civil. Los donantes deberían también contribuir a esta reflexión.

4.3 Coherencia con las políticas e instrumentos de la UE

Un análisis de los objetivos de la cooperación con Panamá, así como de las políticas y de los instrumentos de la Unión Europea, especialmente en lo que respecta al comercio, la agricultura, el medio ambiente, la salud y la protección de los consumidores, el mercado interior, la competencia, la investigación y la sociedad de la información, muestra una coherencia general. Lo mismo sucede con la prioridad de la UE en el ámbito de la transparencia y del intercambio de información en el ámbito fiscal, incluida su actividad en el marco de su Código de Conducta relativo a la fiscalidad de las empresas. También existe una gran complementariedad y sinergia entre estas políticas y la estrategia actual, incluida la consideración de prioridades transversales como los derechos humanos, la perspectiva de género y el medio ambiente (anexo 11). La Comisión Europea también ha creado recientemente un instrumento de evaluación de impacto aplicable a la mayoría de sus propuestas, que contribuye a mejorar la coherencia de las medidas en preparación, asociando a los servicios competentes.

Durante las consultas, tanto las autoridades del país como la sociedad civil mostraron su inquietud en relación con el sistema de preferencias comerciales del SPG que, a pesar de sus mejoras recientes, no es suficiente para influir en las decisiones de inversión a largo plazo ni en lo que respecta a la política agrícola común, particularmente en el sector del banano. Asimismo, se observa una falta de coordinación entre los diferentes proyectos financiados con cargo a determinadas líneas presupuestarias temáticas y geográficas.

La Comisión tiene un especial interés en desarrollar un diálogo con Panamá en el ámbito marítimo habida cuenta de la importancia del sector (Anexo 6), en lo que se refiere particularmente a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y de la seguridad marítima (memorándum de París). La política medioambiental constituye una prioridad importante que debería traducirse en un diálogo reforzado referente, en particular, al respeto de las zonas marítimas protegidas

5. ESTRATEGIA DE LA COMISION EUROPEA

5.1 Objetivos y modalidades

La preparación de este documento de estrategia es el resultado de un proceso de consulta, en mayo de 2005, con las autoridades de Panamá y con la sociedad civil (comunidad académica, cámaras de comercio, administraciones, proveedores de fondos), sobre la base de dos talleres «cohesión social» e «integración regional» que abordaban los temas principales del programa nacional (reforma fiscal, descentralización, exclusiones sociales, participación de la sociedad civil y en particular de las poblaciones indígenas, modernización del Estado, temas vinculados a la integración política y económica regional). La consulta confirmó las cuestiones y desafíos identificados en el capítulo 2 (para más información véase el anexo 13).

La Comisión Europea da preferencia a varios criterios esenciales en la definición de su estrategia de cooperación con Panamá :

- definir los sectores prioritarios en el contexto de las dos grandes prioridades de las Cumbres de Guadalajara y de Viena: Cohesión Social e Integración Regional;
- concentrar los esfuerzos de la cooperación en temas que formen parte de las grandes prioridades nacionales inscritas en el programa del Gobierno;
- Integrar en todos los programas, siempre que sea pertinente, las siguientes dimensiones: la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, la democracia y la gobernabilidad, los derechos de la infancia y de las poblaciones indígenas, el medio ambiente y la lucha contra el SIDA, la malaria y el dengue;
- la aplicación de la estrategia de cooperación, las modalidades y el calendario de ejecución, , en función de los resultados obtenidos durante el período 2002-2006 y del compromiso sobre las contrapartes por parte del gobierno beneficiario;
- acompañar la asistencia de la Comisión Europea de un mayor diálogo político, profundo y sectorial, con posibles transferencias de experiencias europeas con el objetivo de reforzar las políticas públicas;

- organizar acciones de sensibilización, con y en el país, relacionadas con las prioridades del presente documento;
- promover un diálogo continuado entre los diferentes agentes nacionales, como el Gobierno central, los municipios, los partidos políticos y la sociedad civil, con el objetivo de una participación real, así como una apropiación adecuada de los programas por parte del país, tanto en lo que respecta al desarrollo como al establecimiento de la futura cooperación;
- reforzar la coordinación con la estrategia regional que da prioridad al apoyo a la integración Centroamericana (anexo 12) así como con los programas regionales actuales y futuros (CSP 2007-2013 América Latina);
- hacer hincapié en la coordinación con los demás donantes en todas las etapas de la cooperación, incluido con los proveedores de fondos multilaterales como el BID y el Banco Mundial. La elección de los sectores y las modalidades de intervención son complementarias de las de los otros donantes cuya ayuda al país es reducida, y se concentra en los sectores mencionados en el punto 4.2

Esta estrategia se someterá a un examen intermedio (2009-2010). En función de la evolución de la situación y de los principales desafíos del país, incluidos los principales indicadores socioeconómicos y los progresos de la cooperación, consideraremos si es necesario adaptar la presente estrategia, incluida la dotación financiera destinada a la cooperación.

5.2 Justificación de los sectores de concentración

5.2.1 Cohesión social

El análisis de la situación de Panamá mostró indicadores sociales preocupantes en las zonas rurales del país. Éstos reflejan una desigualdad creciente de los niveles de desarrollo. La intervención de la Comisión Europea apoyará los esfuerzos de Panamá para corregir los desequilibrios sociales y territoriales y reducir las desigualdades y la exclusión. En el contexto de la modernización del Estado, la instauración de la reforma fiscal por el Gobierno así como la descentralización desempeñará un papel esencial permitiendo aumentar los recursos necesarios para responder a las necesidades sociales de las regiones del país económica y socialmente desfavorecidas, y concentrarse en las poblaciones más vulnerables.

La estrategia de cooperación de la Comisión tiene por objeto apoyar acciones destinadas a favorecer el acceso de las poblaciones a servicios sociales de calidad en materia de salud, educación, empleo y medio ambiente en las zonas más afectadas por la pobreza.

Esta estrategia permitirá aportar una ayuda al gobierno panameño en un ámbito muy importante, en una perspectiva de integración de las poblaciones rurales, especialmente las indígenas. Favorecerá el diálogo y la participación de los grupos en cuestión. La intervención contribuirá a apoyar la acción del país para lograr los objetivos del Milenio.

Tendrá en cuenta los procesos en curso en el país en los ámbitos de la reforma fiscal y la descentralización así como de las políticas sociales. Un aspecto importante será la transferencia de recursos a las entidades locales en el ámbito de los servicios sociales así como los esfuerzos con el fin de utilizar óptimamente estos recursos.

La Unión Europea tiene un valor añadido en el ámbito de las políticas sociales y de la lucha contra las desigualdades y la exclusión y puede apoyarse en las experiencias y el modelo social de sus Estados miembros. A este respecto, las acciones de cooperación irán acompañadas de un diálogo político, de acuerdo con las recomendaciones de la Declaración de Guadalajara, así como de intercambios de buenas prácticas inspiradas en la experiencia adquirida en el proceso de Lisboa y en el método abierto de coordinación de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

La cooperación apoyará los esfuerzos que favorezcan la igualdad entre hombres y mujeres. Se prestará una atención especial a la participación de la población indígena y de sus organizaciones en las decisiones que los conciernen, en particular la participación de las mujeres indígenas. La protección del medio ambiente y de los recursos naturales será un eje transversal del programa.

5.2.2. Integración regional

La Comisión concede una atención especial al proceso de integración regional centroamericano y apoyará las actividades de Panamá que contribuyan a su integración en la región. Las acciones programadas a nivel bilateral serán coherentes y complementarias de la estrategia regional y se dirigirán específicamente a ayudar a Panamá a poner en práctica políticas convergentes con la región.

Esta acción tiene en cuenta la voluntad de Panamá de unirse al proceso de integración centroamericana con miras a un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

La historia muestra que la integración regional es beneficiosa para la estabilidad política y la seguridad, así como para estimular el crecimiento económico, el comercio y las inversiones, sociales en particular, favoreciendo de este modo la creación de riqueza que permita reducir la pobreza, siempre que esta integración se desarrolle en un contexto político coherente.

La Comisión Europea podrá basarse en su experiencia en el ámbito de la integración y en sus actividades de cooperación en la materia, principalmente en lo tocante a su apoyo al proceso de integración de América Central desde hace varios años y que incluye los siguientes aspectos:

- iniciativas para que Panamá participe totalmente en la institucionalización centroamericana así como en el desarrollo de políticas convergentes con la región;
- el aumento del grado de integración de Panamá con la región, incluso reforzando las instituciones públicas competentes en los ámbitos del comercio exterior y de las aduanas, en el ámbito de las políticas de la competencia, de las normas sanitarias y fitosanitarias, del derecho de las sociedades, de la propiedad intelectual, de las normas técnicas, así como de la protección de los consumidores.

5.3 Formulación de los programas en los sectores de concentración

Teniendo en cuenta los importes limitados asignados a los dos sectores de concentración, se favorecerá el enfoque por proyecto, potenciando la eficacia de las intervenciones destinadas a desarrollar las capacidades de las administraciones y de los agentes interesados. Se tratará de apoyar políticas y acciones dirigidas, por un lado, a reducir las desigualdades y a luchar contra la pobreza en las zonas rurales y, por otro lado, a participar en el proceso de integración regional. Se

asociará sistemáticamente a los interlocutores de la sociedad civil, (especialmente comunidades rurales y empresas). En la definición de las actividades relacionadas con los programas, se prestará una atención especial a los aspectos de la buena gobernabilidad y la buena gestión pública de los recursos públicos, así como de los aspectos relacionados con la corrupción.

6. PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL (PIN) 2007-2013

El importe indicativo asignado para el período 2007-2013 es de 38 millones de Euros.

6.1 Modalidades

Teniendo en cuenta la lenta ejecución de la cooperación actual con Panamá, se concederá una atención particular a los siguientes aspectos:

- la prioridad otorgada al acompañamiento de las reformas llevadas a cabo en el país,
- el acuerdo oficial de las autoridades competentes en relación con los programas propuestos;
- los distintos programas se inscribirán en el calendario definitivo de programación si se dan las condiciones siguientes: el seguimiento de la ejecución del programa actual (2002-2006) indica notables progresos en las evaluaciones periódicas; las autoridades panameñas ponen los medios administrativos y financieros necesarios para las acciones de cooperación de la CE (véase en particular la futura ley de cooperación);
- Se organizarán acciones de formación para familiarizar a los beneficiarios (entidades de gestión y cualquier institución participante en la ejecución de los proyectos) con los procedimientos de la Comisión Europea;
- En el contexto de la evaluación intermedia de la programación realizado por la Comisión en 2009, una evaluación de los resultados de la cooperación de la Comisión con Panamá permitirá decidir si conviene modificar la respuesta estratégica de la Comisión.

La ejecución de esta programación, así como la dotación financiera, el calendario de ejecución de las acciones y la lista de resultados dependerán de los estudios y de los análisis efectuados por la Comisión Europea.

6.2 Actividades y sectores de concentración

6.2.1 Cohesión social

Objetivo general: contribuir a la lucha contra la pobreza, las desigualdades sociales y territoriales y las exclusiones existentes en el país mediante el apoyo a la modernización del estado en el ámbito del desarrollo local y de las políticas sociales.

Objetivo específico: apoyar el proceso de modernización y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades, concentrándose en los aspectos siguientes:

- promoción del desarrollo rural;

- mejora de las políticas públicas para mejorar los indicadores sociales. Se prestará especial atención al fortalecimiento de la capacidad de los sistemas de servicios sociales de salud, vivienda, educación y medio ambiente a nivel local. Las acciones se concentrarán en las regiones y las zonas más pobres, dónde viven las poblaciones más desfavorecidas (tasa de pobreza superior a la media nacional), en particular las poblaciones indígenas;
- Transferencia de recursos a las instituciones locales dentro del proceso de la descentralización de las competencias sociales para mejorar eficacia en el uso de los recursos y acompañar las reformas;
- apoyo a la reforma fiscal para luchar contra el fraude y la evasión fiscales: eficacia de la recaudación tributaria, capacidades de auditoria, aplicación de los compromisos internacionales del país en materia de transparencia e intercambio de información;
- refuerzo de la participación de las comunidades indígenas y, en particular, de las mujeres.

Los beneficiarios directos: la administración central y local, incluyendo las entidades locales, en particular en el ámbito de la fiscalidad y de las políticas sociales; los beneficiarios finales son las poblaciones pobres en zonas rurales, las poblaciones indígenas, en particular las mujeres, los jóvenes y los niños.

Condiciones/riesgos: El Gobierno de Panamá debería adoptar las medidas políticas necesarias para que las reformas progresen según las modalidades y los plazos previstos, incluida la transferencia de recursos hacia las regiones más pobres, medidas para sensibilizar la opinión pública, así como medidas para facilitar las acciones de cooperación (disposiciones administrativas, procedimientos, personal).

Los indicadores para evaluar los resultados incluirán datos cuantitativos y cualitativos en relación con los siguientes aspectos:

- el aumento y la distribución de los gastos públicos en el sector social, en particular, la mejora de las inversiones sociales (educación, salud, empleo, medio ambiente, etc.) y la eficacia de los gastos públicos en los servicios sociales, en particular en las zonas más pobres;
- la mejora de los indicadores fiscales;
- la mejora de los indicadores sociales en las zonas interesadas, en particular, en el ámbito de la salud y de la educación, del empleo y del medio ambiente con el fin de lograr los objetivos del Milenio en estos ámbitos;
- el acceso y la consideración de las poblaciones más desfavorecidas y de los grupos destinatarios de la cooperación, por lo que se refiere a los servicios y prestaciones sociales, en particular, la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, de las mujeres y niños;
- la descentralización administrativa, incluida la transferencia de competencias y recursos;
- las acciones realizadas: número de formaciones, de participantes; equipamientos establecidos; número de personas beneficiarias de los programas;

- las medidas de sensibilización de la sociedad panameña y de los contribuyentes sobre las ventajas de una política descentralizada que favorezca a los más pobres.

Programas/actividades: apoyo a los programas sociales del gobierno, estudios, investigaciones, acciones de formación, seminarios, suministro de material y logística; proyectos demostrativos; intercambios de experiencia etc.

Inclusión de los temas transversales

Temas	SECTOR COHESIÓN SOCIAL
Igualdad entre mujeres y hombres	Promover la igualdad de las mujeres, sobre todo en la lucha contra la exclusión y la reducción de la pobreza. Promover la participación de las mujeres.
Derechos humanos y dimensión cultural	Promover la integración y el respeto de los derechos humanos, en particular en lo que se refiere a los grupos menos integrados de la población. Tener en cuenta la situación de los pueblos indígenas y de los grupos excluidos, su cultura y sus tradiciones y garantizar su participación: promover la lucha contra todas las formas de exclusión y apoyar el carácter multicultural de las políticas y de los servicios públicos.
Derechos de la infancia	Incorporar en los programas la protección, la situación y los derechos de la infancia (grupo más vulnerable) en los ámbitos de la salud y de la educación, prestando una atención especial a los niños de los grupos más vulnerables en las zonas rurales.
Medio ambiente	Integrar los factores asociados a la degradación del medio ambiente, el acceso a los recursos y al agua, así como todos los demás factores que amenazan el desarrollo sostenible; tener en cuenta la vulnerabilidad a los riesgos naturales.

6.2.2 Integración regional

El objetivo general es apoyar el proceso de integración de Panamá en la región centroamericana, con especial atención al objetivo de participación en la Unión Aduanera centroamericana y a las medidas respecto al mercado interior.

El objetivo específico es desarrollar una acción integral que permita reforzar las instituciones nacionales en las áreas siguientes:

- la armonización de las legislaciones, normas y estándares técnicos, veterinarios y fitosanitarios y la propiedad intelectual.
- Todas las medidas que favorezcan la integración de Panamá en la región y que faciliten el cumplimiento de los requerimientos técnicos de la Comisión Europea para la futura negociación del Acuerdo de Asociación UE-América Central.

Los beneficiarios son las administraciones interesadas, las cámaras de comercio; las empresas son los beneficiarios indirectos.

Condiciones: El Gobierno de Panamá debería adoptar las medidas políticas necesarias para avanzar hacia la integración regional de América Central.

Los principales indicadores para medir los resultados alcanzados incluyen datos cualitativos y cuantitativos en lo que respecta a los siguientes aspectos:

- el fortalecimiento de los institutos nacionales encargados de la certificación de las normas veterinarias, industriales y fito-sanitarias,
- la creación de una autoridad nacional en materia de propiedad intelectual para desarrollar los aspectos de la protección de patentes, marcas y modelos de utilidad industrial, y para la lucha contra la piratería
- la formación y capacitación de jueces y agentes de aduanas, especialmente en la lucha contra el fraude aduanero
- las acciones realizadas y la sensibilización de pequeños y medianos empresarios en materia de normalización y modernización del sistema,
- el material y los equipamientos proporcionados,
- la convergencia de Panamá con la Unión Aduanera Centroamericana

Programas/actividades: estudios, formación, seminarios, suministro de material.

Inclusión de los temas transversales

Temas	SECTOR INTEGRACIÓN REGIONAL
Poblaciones marginadas, inmigración, dimensión de género, integración social	Repercusión de las actividades en la reducción de la pobreza y en las poblaciones desfavorecidas y vulnerables, económica y socialmente.
Derechos humanos y, en particular, derechos de los trabajadores	Aplicación de las normas internacionales del derecho laboral.
Medio ambiente	Las intervenciones irán acompañadas de la definición de objetivos e indicadores medioambientales y de evaluaciones del impacto ambiental, incluida la utilización de los recursos naturales.

6.3. Complementariedad con los demás instrumentos financieros de cooperación

Las financiaciones concernidas por la presente cooperación son las previstas para América latina, en concepto de los programas geográficos bilaterales.

Los programas regionales de los que puede beneficiarse el país (ALFA, ALBAN, AL-INVEST, @LIS, EuroSociAL, URBAL), así como las líneas presupuestarias temáticas como Medio Ambiente, apoyo a los actores no estatales, apoyo a la democracia y a los derechos humanos y la inversión en el capital humano, se consideran complementarios de la programación geográfica bilateral con Panamá.

Se buscarán complementariedades y sinergias entre los programas regionales y la cooperación bilateral, en particular en el tema de la cohesión social con el programa EuroSociAL, que organiza actividades de información e intercambios entre administraciones y agentes responsables de las políticas públicas (justicia, fiscalidad, educación, salud, empleo) y cualquier otro programa pertinente que se lleve a cabo en virtud de la programación regional 2007-2013, principalmente en los ámbitos de la fiscalidad, la descentralización, las políticas sociales y las asociaciones entre entidades locales. Los instrumentos establecidos en el marco del séptimo Programa marco para la Investigación 2007-2013 tienen por objeto reforzar la cooperación con los países de América Latina y proporcionan una oportunidad para Panamá, en particular en el ámbito del medio ambiente. Se establecerá una coordinación con programas como DIPECHO en el ámbito de la prevención de los riesgos existentes en el país y la región, ya que la intervención en caso de catástrofe se lleva a cabo al amparo de la política y de los instrumentos de ayuda humanitaria. La prevención de las catástrofes naturales también se incluye en un programa regional de América Central iniciado en 2005.

Panamá se benefició poco de los presupuestos temáticos y no forma parte de los países incluidos en las líneas temáticas, pero podrán considerarse acciones complementarias dirigidas al ámbito de los derechos humanos y de las ONG (sectores justicia, poblaciones indígenas). Asimismo, el instrumento financiero sobre medio ambiente y bosques tropicales podrá intervenir en situaciones concretas como complemento de esta estrategia (véase el anexo 11), relativas a problemas medioambientales importantes para Panamá (deforestación, contaminación del agua, gestión de los residuos).

En el ámbito de la programación regional, las actividades serán complementarias y se buscará una sinergia con la programación regional de América Central dedicada a la integración regional (véase el anexo 12); con los programas regionales de América Latina y la cooperación bilateral, en particular con AL-INVEST, y otras acciones regionales realizadas como continuación del programa @LIS (apoyo a las PYME y diálogo regular sobre la sociedad de la información).

7. CALENDARIO DE EJECUCION INDICATIVO 2007-2013.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cohesión social			75%				

Integración regional				25 %			
-----------------------------	--	--	--	------	--	--	--