



COMISION EUROPEA

PANAMA

CONCEPT NOTE

Borrador para diálogo, 11/04/2005

Panamá: Concept note
Borrador para el diálogo
11 de abril 2005

INDICE

1. Introducción	3
2. Desafíos para Panamá a medio plazo	3
2.1 Pobreza y desigualdades, obstáculos para el desarrollo	4
2.2 Avanzar en el proceso de integración centroamericano	5
3. Las relaciones UE-Panamá	5
3.1 Relaciones políticas	5
3.2 Relaciones económicas y comerciales	6
3.3 Futuro Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea	7
4. La cooperación europea, la estrategia de país	7
5. Elementos para la estrategia de la Comunidad Europea 2007-2013	9
5.1 Cohesión social	10
5.2 Integración regional	11

1.- Introducción

El propósito de esta nota es realizar un breve análisis de los desafíos a medio plazo de Panamá, sus relaciones con la Unión Europea y esbozar las ideas para la preparación de la próxima estrategia de cooperación de la Comisión Europea; se pretende que sirva de instrumento para iniciar un diálogo sobre las posibles prioridades y orientaciones sectoriales futuras. Es por tanto un documento destinado a realizar una consulta amplia y un primer ejercicio de coordinación. Tiene como objetivo principal desarrollar la primera fase de la selección **de los sectores de concentración de la estrategia de cooperación de la Comisión Europea con Panamá, para los años 2007 a 2013.**

La nota ha sido preparada en base a las recomendaciones de expertos independientes que se han entrevistado con las instituciones del Gobierno, otros donantes, Estados miembros de la Unión Europea, organizaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales, durante una visita al país durante los meses de noviembre y diciembre de 2004.

Esta previsto organizar un **seminario o taller de diálogo** con la participación de entidades del Gobierno, organizaciones de la Sociedad Civil y la Comisión Europea, en Panamá a mediados del mes de mayo. Con esta iniciativa, la Comisión Europea pretende escuchar las **opiniones y propuestas de los actores del desarrollo del país y tenerlas en cuenta, en la preparación de su estrategia** futura.

Este documento está abierto al diálogo y sigue una metodología participativa. Pueden hacernos llegar sus comentarios, antes del día 20 de junio, a la siguiente dirección de correo electrónico: ana.iglesias@cec.eu.int.

2.- Desafíos para Panamá a medio plazo

Panamá es un país de renta media, cuyo PIB/capita asciende a 4.100 dólares y tiene una población de cerca de 3 millones de personas. Estratégicamente situado en el centro de América, su economía depende especialmente del sector servicios: el canal, los servicios de navegación y transporte, el turismo, la zona franca de Colón y el sector de la banca internacional, representan un 70 % del PIB.

Gracias a estos sectores, así como a la construcción, el crecimiento económico ha experimentado un repunte considerable, con una tasa de crecimiento durante 2003 del 4% y en el primer y segundo semestre de 2004 de un 6,7% y 6,8% respectivamente. El dinamismo de la zona libre de Colon, cuya actividad representa un 9 % del PIB y los proyectos de ampliación y modernización del canal interoceánico han estimulado las inversiones.

Sin embargo, el desempleo cifrado oficialmente en un 14 % y el subempleo estimado en un 35%, son los problemas más graves del país.

En septiembre de 2004 inició su mandato un nuevo equipo de gobierno en Panamá para el quinquenio 2004-2009. Entre sus prioridades figuran las siguientes:

- La necesidad de diseñar y poner en marcha políticas de Estado de largo plazo, principalmente en la lucha contra la pobreza, las profundas asimetrías geográficas y desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad panameña.
- Una profunda reforma y modernización del Estado basada en la descentralización de sus funciones y el fortalecimiento de los gobiernos locales.
- El anuncio de una reforma fiscal que incrementará la capacidad del Estado para la inversión social y que se inicia con la Ley que contiene un Programa de Equidad Fiscal, aprobada el 2 de febrero de 2005.

2.1. Pobreza y desigualdades, obstáculos para el desarrollo

Panamá es un país con un desarrollo humano medio que supera a la mayoría de los países centroamericanos. Sin embargo, detrás de los indicadores se esconde una profunda asimetría estructural. El país está dividido en dos mundos que se complementan y se oponen. Un reducido sector concentra la mayor parte del ingreso del país y en el otro extremo cientos de miles de familias viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. El Estado tiene escasa capacidad de movilización de recursos para el desarrollo y para eso recurre al endeudamiento, principalmente del Banco Mundial y el BID. Actualmente, su deuda externa llega al 67% del PIB: \$ 6.502 millones de dólares.

La carga tributaria apenas alcanza un 9%, con lo que las posibilidades de actuación del Estado se reducen. El gobierno estudia actualmente las modalidades para incrementarla por lo menos hasta un 13%. Sin embargo, este tipo de acciones afecta directamente a los sectores concentradores de riqueza y del poder político.

La persistencia de altos niveles de pobreza en un país con una ventajosa posición en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) solo se explica por las profundas desigualdades en su estructura socioeconómica y por una situación de privilegio de una región y un sector limitado de la población. Los efectos a corto, medio y largo plazo de más de un millón de pobres en un país que apenas alcanza los tres millones de habitantes, son significativos para lograr un desarrollo sostenible. Esta situación configura además una condición de tensión potencial en el conjunto de las relaciones sociales, de inseguridad generalizada y puede constituir el germen de conflictos sociopolíticos relevantes.

Aproximadamente **un 15% de la población panameña es indígena** (kuna, ngöbe,

buglé, naso o teribe, bribri, emberá y wounann). Esta población vive en tres comarcas bien definidas: la Kuna Yala, Emberá y Ngobe Buglé. Más del 95% de los residentes de estas áreas, 200.000 personas, **son pobres**, entre ellos el 86% viven en condiciones de pobreza extrema. Son los más discriminados del país.

El 52,2% de la población es **urbana** según el censo de 2000. Es también **uno de los países con mayor desigualdad** en el mundo de acuerdo al índice de Gini aplicado a los ingresos. Más de un millón de personas (37,3%) vive bajo la línea de pobreza y de éstos 18,8% en pobreza extrema.

Dos tercios de la población **rural** están bajo el umbral de pobreza (y cerca del 38,5% vive en condiciones de pobreza extrema) que se relaciona con el **precario acceso a la tierra** y los recursos productivos, la falta de títulos de propiedad y elevados índices de **exclusión** de los servicios sociales básicos.

En resumen, la pobreza y la exclusión social se encuentran geográfica y socialmente bien localizadas: indígenas, pobres rurales y urbanos en los cinturones de miseria de la región interoceánica.

2.2. Avanzar en el proceso de integración centroamericano

Actualmente Panamá se prepara para mejorar sus condiciones para la integración regional, a la vez que diversifica sus relaciones con los bloques mas cercanos: los países centroamericanos con quienes Panamá ha firmado varios protocolos conducentes a facilitar su integración; participa en el Parlamento Centroamericano; los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y se ha integrado al G3 constituyendo su cuarto miembro. Además Panamá se esta acercando al MERCOSUR.

Panamá es miembro del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) pero no es miembro de la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Los desafíos del proceso de integración centroamericana son:

- Impulso político para avanzar y profundizar el proceso de integración regional centroamericano, en especial acordar un modelo de mercado común.
- Consolidación y dotar de medios a las instituciones regionales
- Reforzar la puesta en marcha de la Unión Aduanera, la convergencia macroeconómica y promover el desarrollo de políticas comunes

3.- Las relaciones UE-Panamá

3.1. Relaciones políticas

Las relaciones de la Unión Europea se enmarcan en el **Diálogo de San José** inaugurado en 1984. Ambas partes comparten la visión de que este proceso de diálogo ha sido de gran valor, habiendo jugado un papel central en el establecimiento de la paz y democracia

en Centroamérica, en el desarrollo social y económico, así como en el proceso de integración regional.

Los lazos históricos y el desarrollo de relaciones provechosas entre Panamá y la Unión Europea se han fortalecido como resultado de este Diálogo y son conscientes que el proceso de profundización y enriquecimiento del mismo no puede sino asegurar beneficios adicionales para sus respectivas sociedades, a través del logro de objetivos de interés común.

3.2. Relaciones económicas y comerciales

Panamá presenta tradicionalmente un importante déficit comercial. En el año 2003 las exportaciones se elevaron a 799 millones de US \$ (sin incluir la Zona Libre de Colón) y las importaciones ascendieron a 3.125 millones de US \$ (sin Zona Libre de Colón).

El déficit comercial se ve parcialmente compensado por la actividad de la Zona Libre de Colón, dedicada a la importación de productos para su redistribución, principalmente a otros países de América Latina. En 2003, las exportaciones incluyendo la ZLC se cifran en 7.608 millones de US \$ y las importaciones en 7.435 millones de US \$.

Tradicionalmente Estados Unidos ha sido el primer socio comercial de Panamá con el 50.4% de las exportaciones y un 34.1% de las importaciones en 2003 (según fuente del Vice-Ministerio de Comercio Exterior y la Contraloría General de la República).

La Unión Europea representa cerca del 23.3% de las exportaciones panameñas, principalmente frutas: banano, piña, melones y sandía (46.4% del total exportado), barcos y artefactos flotantes (36.4%) y pescado y crustáceos (5.5%) y alrededor de un 7% de las importaciones en 2003, principalmente: barcos y artefactos flotantes (18.5%), perlas finas o cultivadas (13.6%), productos farmacéuticos (10.1%) y aceites esenciales (8.3%), según datos de Eurostat. Estas cifras se han mantenido relativamente constantes en los últimos años.

España, Alemania y Suecia, por orden de importancia, son los países de la Unión Europea que más exportan a Panamá (3.5% del total importado hacia Panamá). Suecia, Bélgica y España, por orden de importancia, son los países que tienen un mayor volumen importador, un 13% del total exportado desde Panamá.

Panamá ha sido beneficiado con la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas-drogas y próximamente lo será con el **Sistema de Preferencias Generalizadas-plus**.

El primero ha permitido a Panamá, Centroamérica y la Comunidad Andina de Naciones, acceder al mercado europeo en condiciones preferenciales, dada la suspensión total de los derechos del arancel aduanero común para una serie de productos no calificados como sensibles en el mercado europeo.

El nuevo reglamento (Sistema de Preferencias Generalizadas-plus) va a garantizar la continuidad del acceso preferencial de los productos panameños al mercado europeo.

Uno de los temas de discusión en la relación comercial entre Panamá y la UE se refiere a la **comercialización del banano** hacia Europa, en especial a partir de la propuesta que ha presentado ésta última a la Organización Mundial del Comercio (OMC) tendente a eliminar, a partir de enero 2006, las cuotas de ingreso del producto, estableciéndose un arancel único de 230 € por tonelada de banano. Panamá se opone a la tarifa establecida por la UE y se unió a los demás países productores latinoamericanos para tratar de bajar el monto vía negociaciones.

Panamá ha adoptado una política conservadora en el área comercial. En algunos casos se han aprobado medidas encaminadas a aumentar los aranceles aduaneros para proteger la producción local especialmente en el sector agrícola y ganadero, que han originado algunos roces con sus socios comerciales regionales. La polémica más reciente es la relativa a los aranceles de importación de carne procedente de Nicaragua.

3.3. Futuro Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea

En la reciente **Cumbre de Guadalajara**, los mandatarios de ambas regiones reafirmaron que la consecución de un **Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea que incluya un Tratado de libre comercio, es un objetivo estratégico común** y que la perspectiva de dicho acuerdo debería proporcionar un nuevo impulso al fortalecimiento del proceso de integración económica regional.

Se comprometieron a poner en marcha un sistema para lograr un acuerdo que empezaría con una fase de evaluación conjunta del proceso de integración económica de Centroamérica, que se está llevando a cabo en estos momentos. Esto conduciría, a una etapa posterior, en la que se iniciarían las negociaciones. Asimismo acordaron que toda futura zona de libre cambio se construirá sobre el resultado del Programa de Doha para el Desarrollo y la realización de un nivel suficiente de integración económica regional.

4.- La cooperación europea, la estrategia de país

Los flujos de cooperación internacional hacia Panamá están constituidos en su mayor parte por créditos de las instituciones financieras multilaterales, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Entre las cooperaciones de carácter no reembolsable, el peso mayor lo tiene la Comisión Europea y algunos países miembros de la Unión Europea, especialmente España.

La estrategia de Cooperación de la Comisión Europea para el periodo 2002-2006, todavía en curso, se articula sobre los siguientes ejes: fortalecimiento de la economía, institucionalización del Estado democrático y desarrollo social.

A fecha de hoy, los resultados de esta estrategia de cooperación son aún limitados.

Los principales programas y proyectos son los siguientes:

- **“Fortalecimiento y modernización institucional del órgano judicial de la República de Panamá”.** (6,5 Millones de Euro) Este programa incide sobre una de las áreas más relevantes en materia de acceso a los servicios del Estado para la población. La falta de institucionalidad en el sector justicia constituye un obstáculo de dimensiones extraordinarias. El programa, que fue preparado con la Corte Suprema de Justicia y tenía un horizonte temporal que superaba el periodo de funciones de sus miembros, ha sido repetidamente detenido por los posteriores responsables de ejecutarlo alegando cuestiones administrativas. Finalmente las dificultades están en vías de solución y parece deseable que a partir de ahora lo relevante sea la conciencia de la necesidad de una política a largo plazo para el sector y la voluntad política para efectuar los cambios a los que el proyecto pretende contribuir.
- **“Rehabilitación del centro histórico”**
Este proyecto de un presupuesto de 950.000 Euro, ha tenido como objetivo mejorar las condiciones de vida en el centro histórico de la ciudad de Panamá, mediante la mejora del alumbrado público y señalización urbana. Ha logrado sus objetivos y esta ya terminado.
- **“Incorporación de nuevas tecnologías de electrificación para la educación y la salud en áreas marginales” (SOLELUSA).** (8,5 Millones Euro)
Los resultados de esta operación buscan mejorar los servicios de educación y salud en la comarca Ngöbe-Buglé. Para ello, se precisa del esfuerzo paralelo de ambos ministerios que actúan como contrapartes. La ejecución de este proyecto sufrió atrasos debido a la indefinición de las competencias de las instituciones nacionales respecto a esta intervención y en la actualidad la necesaria contribución de los ministerios al desarrollo de las actividades programadas es insuficiente.
Debe resaltarse que su impacto podría incrementarse significativamente si se establece un marco de coordinación efectivo con el proyecto de Desarrollo sostenible para el territorio Ngöbe-Buglé y distritos vecinos, que se ha iniciado recientemente con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Otros proyectos que están en ejecución son:

- **Apoyo a la modernización del sistema penitenciario.** (3,8 Millones Euro) Esta intervención estaba pensada para contribuir directamente a la consolidación del Estado de Derecho mejorando la eficacia del sistema penitenciario. Busca dar solución a sus urgentes problemas que afectan los derechos de las personas privadas de libertad. Aún así, la ejecución se enfrenta a obstáculos administrativos que han impedido que pudiera iniciar su fase sustantiva hasta el mes de diciembre

de 2004. En la actualidad todavía no se ha logrado abrir una cuenta en euros, lo que se traduce en una parálisis del proyecto un año después de la llegada de la asistencia técnica.

Existen otros problemas como la falta de prestación de medios por parte del Ministerio de Salud ó la indefinición sobre quien tiene la competencia para la contratación de nuevos abogados para los prisioneros.

- **Tecnoparque ‘Ciudad del Saber’.** (7,7 Millones de Euro) El proyecto se inició recientemente. Pretende, entre sus objetivos, construir y consolidar bases para el desarrollo científico y tecnológico del país a través del estímulo a la innovación, la educación, la investigación y el apoyo a empresas pioneras.

Con posterioridad al cambio de gobierno se puede apreciar un aumento del interés por la cooperación de la Comisión en los mas altos niveles del Ministerio de Asuntos Exteriores (que organiza reuniones mensuales de seguimiento y ejecución) y de los Ministerios directamente beneficiados por los proyectos, lo que debería traducirse en una mejor ejecución.

Según la evaluación de los expertos, las acciones de cooperación de la Comisión Europea durante el periodo 2002-2006 en Panamá se encontraron con obstáculos comunes:

- La falta de una institucionalidad dinámica dirigida a su gestión. Los proyectos dependieron en sus condiciones previas y fase de arranque de las decisiones de personas cuya voluntad prevaleció sobre convenios de Estado. Esto es particularmente evidente en el proyecto de apoyo al sistema de justicia.
- Es notorio que no existió la voluntad política necesaria para superar los obstáculos de distintas índoles que atrasaron el inicio de la ejecución de los proyectos y su desarrollo.
- Falta un modus operandi entre la administración y la contraloría que presente reglas claras de ejecución presupuestaria.

La falta de institucionalidad dinámica y de políticas de Estado que sirvan de entorno a las acciones de la cooperación internacional, constituyen aún hoy, un riesgo a considerar para el diseño y puesta en marcha de la estrategia 2007-2013.

El equipo de gobierno que asumió la dirección de las funciones del Estado en 2004 ha planteado la necesidad de definir políticas de Estado para la superación de las graves asimetrías que impiden el desarrollo con equidad del país. Ello significa también establecer una relación distinta con la cooperación y la definición de un marco político e institucional que facilite la ejecución de los convenios con independencia de las personas y de las decisiones de coyuntura.

La nueva administración está demostrando un nuevo compromiso. Será importante garantizar que las dificultades del pasado no se repitan.

5.- Elementos para la estrategia de la Comisión Europea 2007-2013

La Comisión Europea privilegia los siguientes criterios:

- Definir áreas prioritarias dentro de los grandes ejes de la **Declaración de Guadalajara**: Cohesión Social e Integración Regional.
- Concentrar los esfuerzos en **uno, o máximo, dos programas** que deben de ser susceptibles de ejecución durante el periodo 2007-2013. Los sectores deberán corresponder a grandes **prioridades nacionales** que estén ya contempladas en el marco de políticas sectoriales.
- Una estrategia de cooperación **orientada hacia los resultados** a obtener y que tenga en cuenta las **lecciones aprendidas en la ejecución anterior**.
- Es necesario poner un énfasis especial en la **coordinación** desde la fase inicial de preparación de la estrategia CE con otros donantes y en la adecuada **apropiación de los programas por el país**.

La Comisión Europea no pretende ayudar a resolver todos los desafíos a medio plazo del país, sino concentrar sus actuaciones en áreas donde puede aportar un valor añadido y obtener impacto.

La **Cumbre de Guadalajara**¹ ha puesto en la agenda política el desarrollo de prioridades de interés común, como son: la promoción de la democracia y el Estado de derecho, el multilateralismo, **la cohesión social y la integración regional**.

El gobierno de Panamá ha establecido como prioridades para la cooperación en este nuevo periodo: la modernización del Estado, la educación, la capacitación, la ciencia y tecnología. Su contexto es el área de la **cohesión social** entendida como la lucha contra las exclusiones sociales, económicas, de género, étnicas y culturales situadas en la base de la pobreza rural y urbana que afectan el ejercicio de la ciudadanía y a la consolidación de la democracia. Para fomentar la lucha contra la exclusión parece necesario apoyar la definición de las necesarias políticas de Estado.

El apoyo de la Comisión Europea se podrá traducir en un mayor dialogo político, en eventuales transferencias de experiencias europeas y en un refuerzo de las capacidades de Panamá, orientado especialmente, a la consolidación y desarrollo institucional de las políticas públicas dirigidas a incrementar los factores de cohesión social.

¹ http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00_index.htm

Asimismo, Panamá se prepara para su participación en procesos de integración regional, tanto en Centroamérica como en otras iniciativas de la región latinoamericana.

5.1. Cohesión social: Consolidación de las políticas públicas dirigidas a la cohesión social y la lucha contra las exclusiones

El desarrollo socialmente desigual y geográficamente asimétrico que caracteriza a Panamá, es asimismo un proceso generador de exclusiones a todos los niveles. Las discriminaciones que resultan de la exclusión de género y etnia se intensifican cuando se agrega la situación de pobreza y aislamiento. Esto redundaría en que las poblaciones más pobres son las más vulnerables y que las mujeres indígenas constituyen el grupo más desfavorecido. La erradicación de las exclusiones exige un criterio general de acción positiva dirigida a las víctimas de la exclusión.

A esta situación se añade la necesidad de poner en marcha reformas tributarias que puedan dotar de capacidad financiera al Estado para el desarrollo de políticas públicas.

En esta área, según los expertos, los ejes más relevantes serían los siguientes:

- Apoyo a la puesta en marcha de las reformas del régimen impositivo que permitan un incremento de la carga tributaria y mejora de las estructuras de recolección y gestión de los tributos y las finanzas públicas. Así como desarrollar un sistema contra el fraude fiscal.
- Apoyo a los gobiernos locales para diseñar y poner en marcha planes de lucha contra la exclusión y la mejora de los sistemas de cobertura social.
- Apoyo a la participación de los pueblos indígenas y sus organizaciones en las decisiones que conciernen su propio desarrollo.
- Apoyo a la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones relacionados con sus derechos y la superación de sus exclusiones. Se trataría de consolidar los resultados del proyecto Pro Igualdad que contribuyó a elaborar una legislación más equitativa para las mujeres.

En Panamá, las exclusiones están, como la pobreza, localizadas en el espacio y la estructura social. Mujeres, indígenas y campesinos constituyen los sectores de la sociedad que precisan de políticas y mecanismos específicos para superar los obstáculos que les impiden un mayor desarrollo humano.

5.2 Integración Regional

Está igualmente en preparación en estos momentos un nuevo documento de estrategia regional CE-América Central para el periodo 2007-2013, que debe ser coherente, en los

aspectos de integración regional, con las estrategias nacionales. En el documento de estrategia CE-Panamá, como en el resto de las estrategias nacionales de los países de América Central, se prevé dedicar una parte del presupuesto al área de la integración regional, e igualmente, incluir la posibilidad de utilizar parte del presupuesto regional para la puesta en marcha de políticas comunes, en el ámbito nacional que faciliten el proceso de integración centroamericano. En este marco, las acciones a programar deben ser coherentes y a ser posible, complementarias con la estrategia regional.

La experiencia de la Comisión Europea en los campos de la integración y cooperación entre diversas naciones puede ser particularmente valiosa en este ámbito y el apoyo otorgado al desarrollo del modelo de integración centroamericano durante los últimos años se considera importante.

El valor añadido del modelo europeo puede consistir en aportar las lecciones aprendidas de su experiencia como modelo de desarrollo social y económico equitativo entre las regiones y países que forman la Unión Europea. No se pretende trasladar modelos, sino aprovechar las experiencias positivas europeas para apoyar procesos propios de integración regional, que sirvan para promover un desarrollo sostenible de la región latinoamericana.

Entre los temas que parecen relevantes para Panamá se pueden señalar:

- Su participación en la institucionalidad centroamericana.
- La necesidad de incrementar el grado de integración con la región a lo que contribuiría el fortalecimiento de las instituciones públicas relacionadas con el comercio exterior y las aduanas. En las áreas de: competencia, aspectos sanitarios y fito-sanitarios, derecho de sociedades, así como la protección de los consumidores.
- En el contexto del Acuerdo de Asociación con la UE, apoyar a Panamá para cumplir con los requerimientos para su aplicación.

Las actividades propuestas facilitarán una mayor participación del país en el proceso de integración regional, y superar el retraso que experimenta respecto al resto de países centroamericanos.