

República de Panamá
Ministerio de Economía y Finanzas

Programa de Desarrollo Sostenible de Darién
Programa de Desarrollo Sostenible de Darién



RESUMEN EJECUTIVO

Preparado por la
Unidad de Coordinación del Programa

con financiamiento del
Banco Interamericano de Desarrollo

El régimen hidrológico está caracterizado por una precipitación relativamente alta con diferencias significativas entre zonas y una gran variabilidad bien marcada. Darién tiene 7 de las 12 zonas de vida presentes en el continente. El uso principal del territorio es de vocación forestal. Estas características contribuyen a sostener la riqueza biológica única creada por la evolución geológica de la región que unió las masas norteafricana y sur del continente.

La riqueza natural de Darién contrasta con la baja fertilidad de sus suelos para actividades agrícolas. Solo 1934 hectáreas (9.4% del territorio) se consideran aptas para actividades agropecuarias; el resto es de vocación forestal.

Este complejo natural ha sido objeto de una intervención que se ha intensificado en los últimos veinte años, ante los esfuerzos, no siempre efectivos, del Estado por ordenar la ocupación del territorio y regular la explotación de sus recursos. En las últimas décadas,

Programa de Desarrollo Sostenible de Darién

RESUMEN EJECUTIVO

A. Diagnóstico

La Provincia de Darién es una región estratégica para el país. Con la quinta parte del territorio nacional y el 2% de la población, Darién alberga una fracción importante del patrimonio natural de Panamá; sus recursos forestales y pesqueros son una fuente de riqueza para la economía nacional, generando una parte considerable del producto de esos sectores. Sus habitantes, sin embargo, están entre los más pobres del país.

El territorio de la provincia está constituido por un conjunto de ecosistemas que forman un complejo boscoso-estuarino conocido por su función de “tapón”, que impide un intercambio más intenso entre sur y norte del continente, por su riqueza natural y por su biodiversidad. Sus 60,000 habitantes, dispersos por todo el territorio, pertenecen a tres grupos étnicos relativamente diferenciados con respecto a su dinámica demográfica, su patrimonio cultural y su relación con los recursos naturales de la provincia.

La región, está conformada por tres conjuntos de sistemas: (1) un sistema estuarino formado alrededor del Golfo de San Miguel, al cual confluye más del 90% de la escorrentía de la región que, junto con la dinámica hidráulica del golfo, presenta las condiciones propicias para sostener ecosistemas de manglares, bosques de cativo y una considerable riqueza ictiológica; (2) tres sistemas de serranías que definen la hidrografía de la región; y, (3) el Valle del Río Chucunaque (a lo largo del cual se construyó la Carretera Panamericana).

El régimen hidrológico está caracterizado por una precipitación relativamente alta con diferencias significativas entre zonas y una estacionalidad bien marcada. Darién tiene 7 de las 12 zonas de vida presentes en Panamá. El 90% del territorio es de vocación forestal. Estas características contribuyen a sostener la riqueza biológica única creada por la evolución geológica de la región que unió las masas norte y sur del continente.

La riqueza natural de Darién contrasta con la baja fertilidad de sus suelos para actividades agrícolas. Solo 151,034 hectáreas (9.4% del territorio) se consideran aptas para actividades agropecuarias; el resto es de vocación forestal.

Este complejo natural ha sido objeto de un proceso de intervención que se ha intensificado en los últimos veinte años, ante los esfuerzos, no siempre efectivos, del Estado por ordenar la ocupación del territorio y regular la explotación de sus recursos. En las últimas décadas,

Darién ha recibido un flujo significativo de migrantes de otras provincias en busca de mejorar su bienestar económico, lo cual se ha reflejado en tasas de crecimiento demográfico mayores del 5%, las más altas de todas las provincias del país. Como consecuencia, los recursos naturales de la Provincia han estado sujetos a un intenso proceso de explotación del bosque y utilización inadecuada del suelo como lo indican las altas tasas de deforestación y los crecientes conflictos de uso del suelo.

Según la normativa vigente, contenida en leyes, decretos y resoluciones del INRENARE (desde 1998 ANAM), el 39% del territorio corresponde a áreas protegidas, pero esta cifra incluye áreas de bosque productor en el Parque Nacional Darién y excluye importantes áreas de protección como la Serranía de Cañazas y la Serranía de Darién. Si se agregan otras áreas declaradas de tratamiento especial como la Comarca Embera – Wounaan, el 84% del área de la provincia resulta “afectado” por restricciones emanadas de los instrumentos normativos mencionados; es decir, solo el 16% (258,263 has.) del área se considera “adjudicable.”¹

La tenencia de la tierra en Darién refleja las características del proceso de colonización. Solo 246 de las 5,441 explotaciones agrícolas (217,372 has) identificadas en el censo agropecuario de 1990 cuentan con título de propiedad, pero hay un mercado muy activo en derechos posesorios, los cuales son transferidos fácilmente. La fluidez del mercado de tierras está asociada al efecto especulativo originado en las expectativas por el mejoramiento de la CPA, los incentivos fiscales a la reforestación, y la realización de ganancias por la venta de derechos posesorios.

El área de pesca artesanal en el estuario (demarcada por la línea Río Congo – Punta Buena Vista – Punta Monosenega), de acceso prohibido para la pesca industrial, no está delimitada con criterios que reflejen las características de los recursos y habitats existentes en el golfo y es frecuentemente intervenida.

Los principales factores determinantes de la tendencia observada de intervención y conflicto de usos del suelo en Darién son: la debilidad de los mecanismos institucionales requeridos para hacer cumplir las normas (INRENARE, especialmente), lo cual resulta en la débil aplicación de la normativa vigente; la falta de precisión de las normas y la complejidad del esquema de ordenamiento territorial que, a pesar de estar bien orientadas (declaración de áreas protegidas, incentivos a la reforestación, reconocimiento de derechos posesorios, condiciones de contratos de concesión), su reglamentación, interpretación y aplicación son deficientes e imponen funciones institucionales difíciles de cumplir con los recursos disponibles; y, la dificultad de controlar la ocupación de áreas protegidas y regular la actividad económica en un contexto que contrasta la riqueza de los recursos y la rentabilidad financiera de su explotación con la pobreza de la población local, y los factores políticos, culturales y sociales condicionan la efectividad de la ley. Esto ha permitido que la explotación forestal y el avance de la frontera agrícola se realicen en forma insostenible y económicamente ineficiente.

¹ Si toda la población se ubicara en esta área, la densidad demográfica sería de 23 personas por km², lo cual es menor que el promedio nacional de 32 personas por km².

B. Soluciones propuestas

El diagnóstico indica que para revertir la tendencia de deterioro de los recursos naturales en Darién y crear las oportunidades para mejorar el bienestar de la población darienita se requiere: (1) mejorar considerablemente la efectividad de las instituciones encargadas de administrar los recursos naturales, (2) introducir los ajustes específicos al marco regulatorio de los sectores extractivos, con el fin de racionalizar el sistema de incentivos y simplificar la normativa de ordenamiento territorial para hacer viable y efectiva su administración; (3) mejorar la asignación de la inversión pública en la provincia, orientándola hacia el suministro eficiente de los servicios básicos y al desarrollo mínimo requerido en la infraestructura de transporte; y, (4) promover la reestructuración de la economía local hacia sistemas productivos más eficientes y la diversificación hacia actividades que generen mayor valor agregado localmente.

Los problemas no son de fácil solución a corto plazo porque requieren importantes ajustes sociales, políticos y culturales que en gran medida están asociados con las actitudes y sentido de responsabilidad de la población para conservar los recursos y respetar las leyes, y con la voluntad política y capacidad del sector público para efectuar su cumplimiento.

Con el fin de dar solución a los problemas identificados, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Planificación y Política Económica solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la consideración de un crédito por el equivalente de B/. 70.4 millones con el fin de financiar el *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién*, el cual ha sido preparado durante los últimos dos años por el MIPPE, ahora Ministerio de Economía y Finanzas, con la colaboración y apoyo financiero del BID y del Fondo Japonés. El préstamo mencionado fue aprobado en diciembre de 1998.

C. Objetivos del Programa

Los objetivos generales del Programa son recuperar, proteger y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de Darién, y mejorar el nivel de vida de la población en forma consistente con la sostenibilidad de sus recursos. En particular, se pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos:

1. Revertir la tendencia de deforestación y el conflicto de usos del suelo, estabilizar la frontera agrícola y establecer un ordenamiento del territorio efectivo y consistente con las características de sus recursos naturales.
2. Fortalecer la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos y mejorar la coordinación de los diversos programas dirigidos a la región.

3. Mejorar el sistema de transporte de tal manera que facilite la movilidad interna de pasajeros y carga y el acceso a la región, pero en forma consistente con el ordenamiento del territorio.
4. Mejorar el acceso efectivo de la población a los servicios básicos (salud, educación, agua potable y saneamiento, electricidad y servicios comunitarios).
5. Inducir un cambio en los modelos existentes de producción y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad, mejorar su eficiencia y promover la diversificación de la economía local.

D. Descripción

Para responder a los problemas identificados y alcanzar los objetivos propuestos se ha diseñado el Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, el cual consta de 5 componentes:

1. **Ordenamiento territorial, protección, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.** Consiste en: la preparación y puesta en marcha de las reformas normativas necesarias para hacer efectivo el ordenamiento territorial de la Provincia y los ajustes al marco regulatorio de los sectores forestal y pesca; la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; la titulación de predios en zonas de producción y tierras colectivas; y, el levantamiento de inventarios forestales y de pesca. También se apoyarán actividades científicas de apoyo al manejo de los recursos naturales de Darién.
2. **Fortalecimiento Institucional.** Incluye un conjunto de actividades orientadas a establecer, mejorar o complementar la capacidad institucional de las agencias nacionales con responsabilidad por la administración de los recursos naturales y regulación de los sectores extractivos como son: la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM), las unidades del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) encargadas del sistema de transferencia de tecnología y de titulación de tierras y la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), encargada de los recursos fluviales y la pesca. Adicionalmente, los gobiernos provincial y municipal requieren asistencia técnica para mejorar su capacidad de gestión, incluyendo el recaudo y la administración de los recursos financieros.
3. **Apoyo a la Producción Sostenible.** Este componente está orientado a complementar las acciones de recuperación, ordenamiento y manejo sostenible de los recursos. Consiste en actividades de apoyo al cambio en los patrones de cultivos y sistemas de producción, incluyendo transferencia de tecnología agropecuaria y agroforestal, un proyecto piloto de reforestación y servicios ambientales, apoyo a la pesca artesanal en el estuario del Golfo de San Miguel y al ecoturismo.
4. **Rehabilitación del Sistema de Transporte.** Este componente apoyará la ejecución del Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte de Darién, el cual

tiene tres etapas: la primera incluye la pavimentación del circuito Puente Bayano - Metetí - La Palma; la segunda, la rehabilitación y mejoramiento del sistema Metetí - Yaviza, y la tercera, el mejoramiento del transporte en el área La Palma - Yaviza.

5. **Mejoramiento de la cobertura y prestación de servicios básicos y comunitarios.** Consiste en la rehabilitación, ampliación y mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento, electricidad, salud, educación y servicios comunitarios.

E. Costo y financiamiento

El costo del Programa asciende a B/. 88.0 millones. Este costo será financiado por un aporte del Gobierno de Panamá de B/. 17.6 millones y un préstamo del BID por la suma de US\$ 70.4 millones de acuerdo con los siguientes términos:

Monto a financiar:	US\$ 70.4 millones a ser desembolsados durante el período de ejecución del Programa
Período de ejecución:	6 años
Plazo:	20 años
Tasa de interés:	Variable (tasa vigente: 7.5%) sobre saldos desembolsados
Comisión de crédito:	0.75%
Fondo de Inspección y Vigilancia (FIV):	1%

F. Ejecución del Programa

El Programa será ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la *Unidad de Coordinación del Programa (UCP)*, la cual estará apoyada por: un *Comité de Dirección*; un *Comité de Consulta* que canalizará la participación de la comunidad y la sociedad civil; una *Secretaría de Coordinación Institucional (SECOIN)*, integrada por representantes de las agencias y programas que ejecutan proyectos en la Provincia; y, el *Comité Asesor Internacional*, formado durante la etapa de preparación. La ejecución se realizará a través de las instituciones (*Co-ejecutores*) públicas, ONGs y privadas calificadas, mediante convenios o contratos con la unidad ejecutora y de acuerdo con el *Reglamento Operativo del Programa*.

Comité Ejecutivo del Programa (CEP). Este comité tendrá como funciones principales: proponer las directrices generales para la preparación de los planes operativos anuales; apoyar y supervisar a la UCP en el cumplimiento de sus funciones; canalizar la participación política de los gobiernos locales y otras instancias regionales y nacionales y las recomendaciones del Comité Asesor Internacional; y, aprobar los Programas Operativos Anuales. Estará integrado por seis miembros: el Representante Especial de la Presidencia, quien lo presidirá; el Administrador General de la ANAM; el Gobernador de la Provincia

de Darién, el Cacique General de la Comarca Embera – Wounaan; y, dos representantes de la sociedad civil de Darién. El CEP se reunirá cada tres meses.

Comité Local Consultivo. Estará integrado por el actual Comité Local y los representantes de las comunidades beneficiarias (grupos étnicos, gobernadores, alcaldes, asociaciones, juntas comunales); será convocado y presidido por el Gobernador de Darién trimestralmente. Este comité servirá como instrumento de concertación y de enlace con las comunidades, y de veeduría continua del Programa; será el vehículo para canalizar las iniciativas de las comunidades a la UCP para la elaboración de los Planes Operativos Anuales.

Comité Asesor Internacional El comité actual, conformado por miembros del Gobierno, de ONGs ambientalistas nacionales e internacionales y representantes de los pueblos indígenas de Darién el cual se reunirá anualmente y será convocado por el Ministro de Planificación y Política Económica.

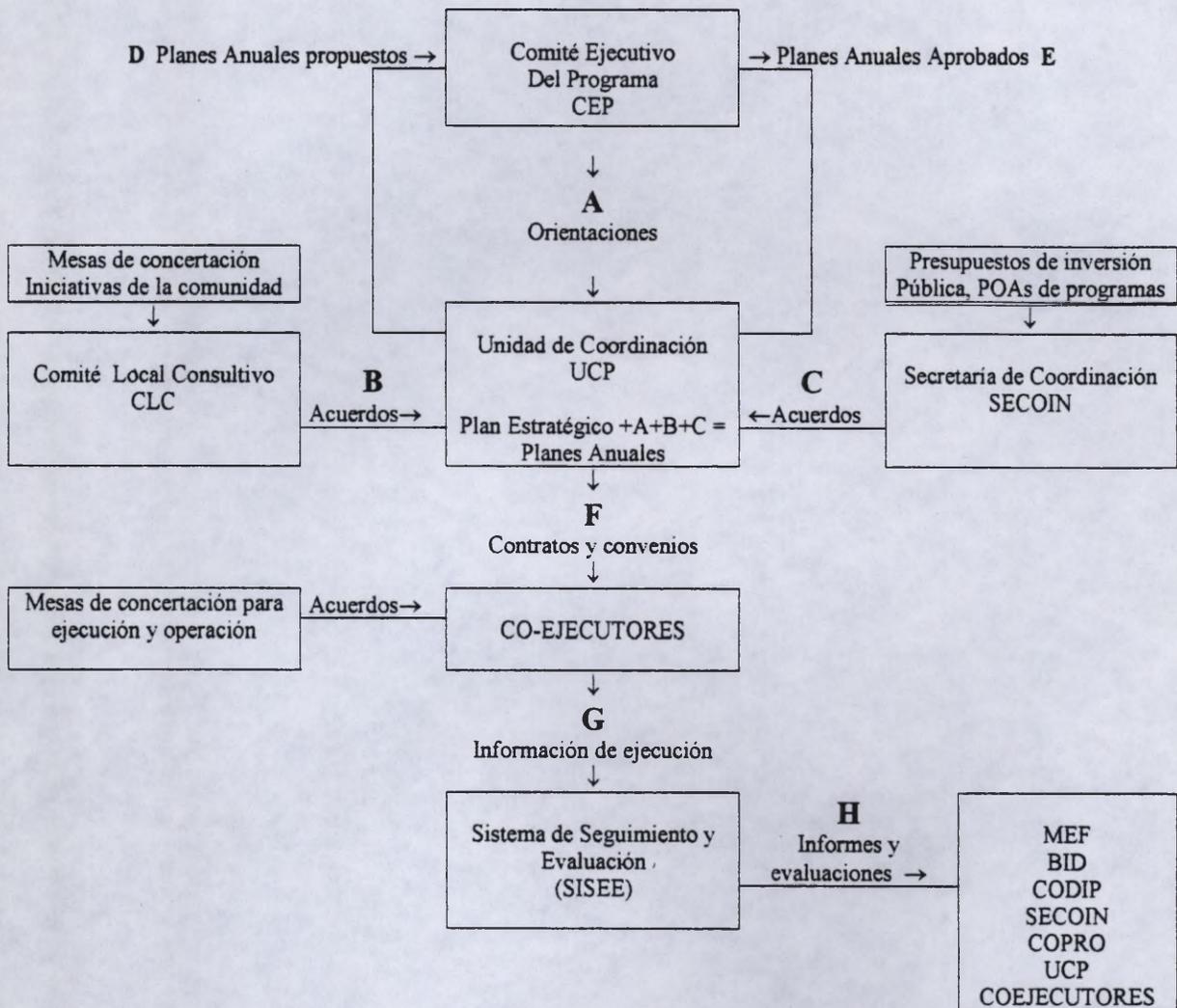
Secretaría de Coordinación Institucional (SECOIN). Estará integrada por representantes de cada uno de los Programas en ejecución en Darién y los directores regionales de los programas sectoriales como Salud, Educación, Extensión, Agropecuaria, Reforma Agraria y ANAM. Se reunirá cada dos meses para coordinar las actividades y proyectos en el POA de cada programa con el fin de asegurar la integrabilidad y coherencia de las acciones.

Unidad de Coordinación del Programa (UCP). La UCP tendrá como función principal coordinar con las agencias sectoriales y locales, públicas, privadas y ONGs, la ejecución de los proyectos y actividades específicas del Programa. La relación entre la UCP y las agencias ejecutoras se formalizará por medio de convenios o contratos. La Unidad de Coordinación será una dependencia especial del Ministerio de Economía y Finanzas y tendrá una estructura operativa dirigida por un Director. La UCP contará además con las siguientes secciones: Coordinación de Asuntos Institucionales, que tendrá dentro de sus funciones servir como secretaria de la SECOIN; Sistema de Evaluación y Seguimiento (SES), Coordinación Comunitaria, Coordinación Ambiental, Coordinación Financiera y Coordinación Técnica.

Mecanismo de ejecución. El Programa requiere ejecutar un conjunto diverso de proyectos, estudios y actividades en diferentes sectores, por lo cual se requiere que la UCP cuente con la capacidad para coordinar la acción de varias agencias ejecutoras, y la autoridad para licitar, contratar y supervisar obras, estudios y demás actividades cuando la capacidad de las agencias respectivas sea limitada.

El esquema de ejecución contiene tres elementos fundamentales, sin los cuales no se puede garantizar la viabilidad del Programa: (1) programación estratégica, con el fin de ejecutar los proyectos en forma consistente con el ordenamiento territorial y con el intercambio deseado de actividades de protección por incentivos para la producción sostenible; (2) concertación con la comunidad para hacer efectiva su colaboración; y (3) coordinación interinstitucional para evitar duplicación de esfuerzos y mejorar la asignación de recursos públicos. La figura adjunta resume gráficamente el mecanismo de ejecución del Programa.

Programa de Desarrollo Sostenible de Darién Mecanismo de Ejecución



El proceso de ejecución inicia con las orientaciones (A) del Comité Ejecutivo del Programa (CEP) a la UCP sobre prioridades del Gobierno en la Provincia; las comunidades canalizan sus iniciativas a la UCP a través de acuerdos (B) con el CLC; las agencias y programas en ejecución, de acuerdo con sus presupuestos y sus POAs coordinan sus actividades para evitar duplicaciones y conflictos y asegurar la coherencia de la intervención a través de acuerdos (C) con la UCP, la cual, con estos tres elementos y el Plan Estratégico del programa prepara el Plan Anual (D) para presentarlo al CEP. Una vez aprobado el Plan Anual (E) y con la no-objección del BID, la UCP procede a ejecutar convenios y contratos (F) con los coejecutores para los proyectos específicos en el Plan Anual aprobado. Los coejecutores suministran periódicamente la información (G) sobre ejecución acordada en el convenio o contrato con la UCP al Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISEE). Este sistema genera informes periódicos (H), los cuales son enviados al MEF, BID, CEP, UCP, CLC y SECOIN.