

incluyendo empresas comunitarias para el suministro de servicios como agua potable y mantenimiento de carreteras.

El estudio citado cuestiona no solo la capacidad de gestión de las pocas organizaciones comunitarias sino la “disposición de la población para asumir con responsabilidad las tareas que corresponden en un programa de desarrollo sostenible” (GEA, agosto de 1998, p.24). Por otra parte, de los 45 talleres de consulta, 6 se hicieron con organizaciones gremiales y el resto con grupos *ad hoc* de la comunidad. En esta consulta, la población solicita apoyo del Estado en numerosas áreas como salud, educación, agua potable, crédito, comercialización, etc., y en la resolución de problemas vigentes como los relacionados con el ordenamiento territorial, la tenencia de la tierra y las concesiones forestales, entre otros. También manifiestan su disposición a aceptar y cooperar con las medidas necesarias para regular la actividad económica y el uso del territorio (POTLATCH, junio de 1998).

Entre las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), se han identificado 17 con actividades en Darién, de las cuales solo 5 tienen presencia permanente en la provincia. De éstas, solo dos (Fundación PRO-NIÑOS DE DARIEN y FE Y ALEGRIA) funcionan exitosamente, las demás (Fundación NATURA e INCADI) tienen serios problemas de recursos en sus proyectos específicos, y ANCON, como se mencionó anteriormente, parece haber hecho una gestión efectiva en la protección de algunas áreas bajo su control pero con dificultades en su relación con las comunidades (GEA, agosto de 1998, p.35, POTLATCH, junio de 1998, p.8).

### **2.2.6. La seguridad pública**

Un aspecto de reciente atención es el aumento en la frecuencia de problemas de orden público asociados con los efectos del conflicto interno en Colombia. Se reporta con alguna frecuencia la incursión ilegal de grupos guerrilleros, paramilitares y personas desplazadas por la violencia en ese país, y los consecuentes enfrentamientos que, en ocasiones, involucran a algunos pobladores colombianos indocumentados. No hay información oficial o formal disponible sobre la incidencia de estos problemas. Darién ha sido una región relativamente pacífica y con una baja incidencia de criminalidad, por lo tanto estos incidentes afectan el sentido de seguridad de la población, especialmente cuando no hay fuentes adecuadas de comunicación y la población se informa a través de rumores y otros medios informales. Curiosamente, la seguridad no es uno de los aspectos más importantes manifestados en las consultas que se realizaron, lo cual contrasta con los comentarios que se transmiten informalmente en las localidades.

En Darién, la seguridad es un factor complementario a la protección de los recursos no solo por los aspectos de control y vigilancia sino porque la percepción de inseguridad puede estimular la concentración de la población, con los consecuentes problemas económicos y sociales. El efecto inmediato de los incidentes recientes ha sido el abandono de algunas áreas por la población y en particular por el personal en los servicios de salud y educación.

### 2.2.7. *El apoyo del Estado*

La presencia del Estado en Darién es masiva; se estima que por lo menos 21 agencias públicas de orden nacional, con más de 800 personas (más de 1.3 por cada 100 habitantes) tienen alguna presencia nominal en la provincia, sin incluir la Policía Nacional que ha aumentado su personal recientemente. Esta presencia se manifiesta principalmente en los sistemas de educación y salud con cerca de 700 personas entre maestros (460)<sup>61</sup> y funcionarios del sistema de salud (227), de los cuales 34 son médicos (GEA, agosto de 1998, p.43).<sup>62</sup> El INRENARE tiene menos de 60 personas;<sup>63</sup> el MIDA, 27; y, el MIPPE, 10. La capacidad efectiva de esta estructura es modesta debido a la falta de recursos de todo tipo, inclusive personal capacitado y motivado.<sup>64</sup> Esto se manifiesta en la deficiencia de los servicios que cada una de estas instituciones debe suministrar y en los altos costos de operación.

El presupuesto de inversión pública asignado a Darién no es insignificante, como lo indicaría la imagen de aislamiento y falta de atención que se tiene en la provincia. En 1997 se asignó a la Provincia el 2.76% del presupuesto total para transferencias y programas especiales (subsidios a municipios, obras comunitarias, PROINLO, Iniciativas Parlamentarias, FES y Consejos Provinciales), o un total de B/. 3.7 millones (GEA, agosto de 1998, Cuadro 13), y el presupuesto de inversiones públicas de las agencias sectoriales fue de B/. 6.3 millones compuesto en gran parte por las asignaciones de proyectos con apoyo externo como PRODARIEN, BIODARIEN, Frontera Agrícola, Proyecto Cativales y otros.

Según el estudio de GEA (agosto de 1998), "a pesar de los recursos financieros que aportan los proyectos en Darién, no parece haber un impacto significativo acorde con la magnitud de las inversiones." (p.42). Entre las causas de la poca efectividad de estos proyectos, el estudio citado identifica: la falta de autonomía de las unidades ejecutoras, las cuales dependen de entidades del gobierno central; la falta de coordinación entre los diferentes proyectos; la falta de recursos humanos

<sup>61</sup> Más de 100 personas en edad escolar por maestro.

<sup>62</sup> El estudio de salud (UCP, 1998) reporta más de 300 personas en el sector salud de Darién, pero menos de 30 médicos. Esto se debe a que varias agencias públicas, incluyendo el Ministerio de Salud, tienen su oficina de Darién localizada en Panamá.

<sup>63</sup> Esta cifra varía según la fuente. La última información obtenida por GEA (septiembre de 1998) indica que menos de 40 personas están efectivamente asignadas a Darién.

<sup>64</sup> GEA (agosto de 1998, pp. 43-70) hace una evaluación de 16 agencias del gobierno nacional con presencia en la provincia, y observa la poca motivación del personal de las agencias nacionales por el trabajo en Darién.

calificados que deseen trabajar en Darién; y, la poca capacidad de las organizaciones comunitarias y de base. (p.43). La falta de coordinación es un problema aún entre proyectos que trabajan en las mismas zonas, lo cual resulta en duplicación de esfuerzos y direccionamiento de recursos a fondos que no se utilizan.<sup>65</sup>

No se conoce la calidad de la inversión ni los niveles de ejecución porque no existe un sistema de evaluación y seguimiento, pero hay alguna evidencia de que su asignación no es adecuada, como lo indican las deficiencias observadas en la operación y mantenimiento de las instalaciones y, en particular, la falta de personal que se reporta para la prestación de servicios básicos; generalmente, se asignan partidas insuficientes para financiar proyectos completos con el fin de distribuir los recursos disponibles a más comunidades, y hay un serio desbalance entre las asignaciones para inversión y los presupuestos de operación y mantenimiento. El Anexo 4 trata estos aspectos en el contexto de una posible estrategia económica regional.

### **2.2.8. Los gobiernos locales**

Las administraciones regionales y locales son débiles debido, en parte, al esquema centralizado; a pesar de que se ha iniciado un proceso de descentralización y los alcaldes ahora son elegidos por voto popular (el Gobernador de la Provincia es nombrado por el Presidente de la República), este proceso es incipiente.<sup>66</sup> Las finanzas municipales son precarias, y dependen en gran parte de las transferencias del gobierno central, aunque la Constitución le da facultades a los municipios para cobrar algunos tipos de impuestos, incluyendo gravámenes a la explotación forestal (Art. 243).<sup>67</sup> La falta de capacidad administrativa no permite a los municipios realizar su potencial para recaudar los ingresos fiscales. Debido al esquema de financiamiento dependiente de las transferencias nacionales, se ha creado un mecanismo de coordinación provincial pero aparentemente no funciona por falta de delegación de funciones a los representantes locales de las agencias nacionales (GEA, agosto de 1998, p.72) y por la debilidad misma de los gobiernos provincial y municipal.

Los pueblos indígenas Embera – Wounaan en Darién tienen dos formas de administración paralelas: la organización comarcal tradicional y el esquema provincial-municipal de acuerdo con la organización político-administrativa nacional. Ambas organizaciones se caracterizan por su baja capacidad de gestión y liderazgo, lo cual explica, en parte, los conflictos tanto al interior como fuera de la Comarca y los conflictos con el gobierno nacional por reclamaciones de tierras colectivas. Esta debilidad

<sup>65</sup> Entre BIODARIEN y PRODARIEN se manejan 5 fondos diferentes para financiar pequeños proyectos, los cuales presentan un bajo nivel de ejecución. La UCP ha preparado un resumen de los proyectos en ejecución en Darién en donde son evidentes los problemas de coordinación. Ver: UCP, Programas en ejecución con financiamiento externo en Darién, 1998.

<sup>66</sup> Hay una propuesta de ley, preparada por una comisión presidida por la Gobernadora de la Provincia de Panamá, con el apoyo de PNUD, para fortalecer los gobiernos locales (GEA, comunicación del 7 de agosto de 1998).

<sup>67</sup> El INRENARE obtiene ingresos mucho mayores que los municipios por este concepto.

institucional ha hecho más difícil su participación efectiva en los proyectos. (ver: GEA, agosto de 1998, p. 25-29).

La participación de los gobiernos locales y de las autoridades comarcales será decisiva para apoyar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la implementación del marco regulatorio de los sectores extractivos y el manejo de las inversiones locales.

### 2.3. Conclusión

Los problemas de Darién claramente están relacionados con la dificultad de proteger y manejar sus recursos naturales, caracterizados por su riqueza natural y su fragilidad, pero con una tendencia de intervención insostenible a causa de la forma de explotación del bosque, del suelo y la pesca; y, con la necesidad de apoyar a la población más pobre del país, con limitadas oportunidades económicas bajo los esquemas de producción y extracción actuales.

La deficiencia de los mecanismos de control y vigilancia y administración de los recursos naturales, frente a la complejidad de administrar un esquema complejo con numerosas áreas protegidas, con criterios operativos inadecuados, junto con un esquema de incentivos deficiente, generado por un marco regulatorio que requiere ajustes sustantivos, son las causas principales de la tendencia de explotación inadecuada de los recursos, lo cual es agravado por factores culturales, políticos y sociales inherentes a una situación que contrasta la riqueza de los recursos con la pobreza de la población local.

Las oportunidades, sin embargo, son igualmente evidentes: el sector forestal, la pesca y la agricultura tienen un amplio potencial que se puede realizar a través de mejoras en los esquemas regulatorios, con requerimientos de inversión pública modestos, pero eficientemente asignados, en transporte y servicios básicos. Si se acepta que la región presta servicios ambientales importantes en el contexto nacional y global, el financiamiento de estas inversiones es ciertamente viable.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> La existencia de externalidades globales positivas y disponibilidad a pagar por estos servicios, son la base para justificar las transferencias internacionales para cubrir costos de conservación (costo de oportunidad de no utilizar los suelos para actividades productivas).

### 3. SOLUCIONES Y ESTRATEGIA

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, dotándolas de los instrumentos necesarios para cumplir con sus funciones de manejo en forma efectiva, incluyendo un plan de ordenamiento territorial viable (ver Anexo 2); (2) introducir los ajustes específicos al marco regulatorio de los sectores extractivos, con el fin de racionalizar el sistema de incentivos, ajustándolo a los requerimientos actuales, 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, con la adecuada atención a los esquemas de financiamiento para cubrir costos de operación y mantenimiento; 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.

Por consiguiente, una estrategia efectiva debe incorporar los siguientes elementos:

1. Es importante tener en cuenta que la población darienita, debido al acceso limitado a los recursos de su propio territorio, indirectamente paga el costo de los servicios ambientales que benefician a toda la población, desde el mantenimiento de los recursos pesqueros en el Golfo de San Miguel y el suministro de madera a bajo costo, hasta los posibles efectos globales de fijación de carbono, lo cual justifica una transferencia compensatoria de recursos para cubrir los costos de conservación y aumentar el ingreso de la población local. Esta transferencia debe ser explícita y transparente.
2. Continuación del proceso de consulta y concertación con la comunidad, sin el cual no es posible la ocupación ordenada del territorio y el uso racional de los recursos; este proceso debe incluir acciones de diálogo, educación, concertación y delegación de responsabilidades a las

comunidades.<sup>69</sup> Consecuentemente, este proceso deberá ser gradual, con el fin de establecer el consenso necesario para obtener la cooperación efectiva de la población.

3. **Establecimiento de una secuencia racional en el tiempo y en el espacio para la ejecución de los proyectos y actividades propuestas.** En el tiempo, la secuencia debe estar dirigida, en primer lugar, a fortalecer los mecanismos de ordenamiento territorial, protección de los recursos y regulación de las actividades forestal y pesquera, para luego promover el mejoramiento de la eficiencia productiva en esos sectores y en la agricultura. En el espacio, se debe promover el intercambio de recuperación y protección de áreas frágiles por el apoyo al desarrollo de las zonas de producción, para lo cual se deben programar las actividades de acuerdo con las zonas de planificación definidas en el plan de ordenamiento territorial.
4. **Simplificación de los criterios de ordenamiento territorial.** En las circunstancias de Darién, los requerimientos de control y vigilancia para hacer efectivo el ordenamiento territorial pueden ser altamente costosos, por lo cual se requiere establecer criterios y procedimientos que faciliten la administración efectiva de los recursos. Esto incluye una definición más operativa para las áreas declaradas de protección y manejo especial en la provincia (ver Anexo 2).
5. **Optimización de la intervención pública,** con el fin de atender las prioridades identificadas por la población, las cuales generalmente coinciden con las de más alta rentabilidad económica, delegando responsabilidades de operación y mantenimiento de los servicios públicos en las organizaciones locales, y estableciendo un sistema de incentivos eficiente, consistente y transparente para las actividades económicas reguladas. Estas medidas deben estar orientadas a estimular la participación eficiente del sector privado, minimizando la intervención directa del sector público en el suministro de bienes y servicios, así como la carga fiscal por concepto de exenciones y subsidios, y evitando sustituir la iniciativa privada. Solo en este contexto se deben considerar las medidas específicas para promover la generación de valor agregado local, ya que, de otra manera, se corre el riesgo de promover acciones insostenibles y contrarias a los objetivos que se pretenden alcanzar.<sup>70</sup> Las actividades prioritarias que se derivan de los estudios preparatorios están relacionadas con la resolución de conflictos de uso del suelo y algunas pueden focalizarse en forma precisa como la necesidad de reconvertir áreas de vocación forestal ocupadas con ganadería extensiva y el manejo de matorrales y rastrojos, en

<sup>69</sup> Durante los talleres de consulta, las comunidades expresaron su intención de colaborar en la obtención de objetivos sociales como el ordenamiento territorial, a cambio de asistencia en el suministro de servicios públicos y de apoyo a las actividades productivas, incluyendo el mejoramiento del transporte.

<sup>70</sup> Por ejemplo, estimular el crecimiento económico de Darién, haciendo artificialmente rentables algunas actividades, puede resultar en un crecimiento insostenible de la migración, además de implicar una carga fiscal adicional y una distorsión de los mercados.

el contexto de un marco regulatorio apropiado para el sector forestal. El Anexo 4 presenta un resumen del diagnóstico económico de la provincia y una estrategia para la intervención pública en su desarrollo económico.

6. Simplificación de la estructura institucional y mejoramiento de la coordinación interinstitucional. Es evidente que la estructura institucional para la intervención pública en Darién es inadecuada por su complejidad, y la capacidad local para absorber las actividades de las numerosas agencias externas tanto públicas como privadas es insuficiente. Esto se manifiesta en duplicación y contraposición de esfuerzos. Por ejemplo, muchas inversiones públicas no están coordinadas con la normativa de ordenamiento territorial, lo cual resulta en incentivos a la ocupación de áreas que se están tratando de proteger. Hay varios fondos de financiamiento<sup>71</sup> dirigidos a actividades sin una demanda claramente establecida y sin criterios técnicamente fundamentados. Estas acciones deben estar coordinadas en forma más eficiente. Por otra parte, algunos proyectos como “Frontera Agrícola” están desarrollando esquemas de asociación con organizaciones locales que tienen mayor probabilidad de éxito y pueden utilizarse como mecanismos de ejecución.

7. Es importante distinguir entre ocupación del territorio y utilización de los recursos. Debido a la baja densidad de población, la ocupación del territorio no es necesariamente un problema, como lo es la forma de explotación de los recursos forestales y pesqueros. Por ejemplo, se puede afirmar claramente que en la Comarca Embera – Wounann la ocupación por parte de la población indígena no constituye un problema para las áreas protegidas que se encuentran en su territorio; por el contrario, el área de la comarca es el área mejor protegida de la región; mientras que el uso de los recursos es sostenible en su forma tradicional pero insostenible en su forma de extracción comercial. Esto sugiere que son más efectivos los instrumentos de regulación de las actividades económicas que los de control espacial, y que sería económicamente eficiente invertir en incentivos para mantener la ocupación actual del territorio involucrando a los pobladores en el control de la ocupación misma.

Con base en esta estrategia se ha diseñado el Programa que se describe en el siguiente capítulo.

<sup>71</sup> PRODARIEN solamente tiene cuatro fondos de financiamiento de pequeños proyectos sin desembolsar por más de dos años.

## 4.2. Descripción

El Programa está conformado por cinco componentes: (1) Ordenamiento territorial, manejo y protección de los recursos naturales; (2) Acceso a la producción sostenible; (3) Estabilización del sistema de transporte; (4) Mejoramiento de la atención y protección de servicios básicos; (5) Inducción de cambios en los modelos de producción y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad, mejorar su eficiencia y promover la diversificación de la economía local.

# 4. EL PROGRAMA

## 4.1. Objetivos

1. Ordenamiento territorial, manejo y protección de los recursos naturales

Los objetivos generales del Programa son recuperar y proteger los recursos naturales de Darién, y mejorar el nivel de vida de la población en forma consistente con la sostenibilidad de sus recursos. Se propone como meta global que al final del Programa, se hayan estabilizado los indicadores de intervención (“Área intervenida”) y reducido significativamente el indicador de sobreuso (“sobreuso fuerte”), y que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en las zonas de producción haya aumentado a 50 como mínimo (de los niveles actuales entre 20 y 35).

En particular, se pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- (a) Revertir la tendencia de deforestación y el conflicto de usos del suelo, y estabilizar la frontera agrícola.
- (b) Establecer un ordenamiento del territorio efectivo y consistente con las características de sus recursos naturales.
- (b) 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.
- (d) 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.
- (e) Mejorar el acceso efectivo de la población a los servicios básicos (salud, educación, agua potable y saneamiento, electricidad y servicios comunitarios).
- (f) 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.

Los componentes, proyectos y actividades propuestas tendrán metas cuantificables directamente relacionadas con estos objetivos, las cuales serán verificadas a través del sistema de evaluación y seguimiento del Programa.

## 4.2. Descripción

El Programa está conformado por cinco componentes: (1) Ordenamiento territorial, manejo y protección de los recursos naturales; (2) Fortalecimiento institucional; (3) Apoyo a la producción sostenible; (4) Rehabilitación del sistema de transporte; y, (5) Mejoramiento de la cobertura y prestación de servicios básicos.<sup>72</sup>

### 1. Ordenamiento territorial, manejo y protección de los recursos naturales

Este componente tiene por objeto establecer los instrumentos de regulación del uso del territorio y de la explotación de los recursos, necesarios para revertir las tendencias de intervención y modificar las formas de explotación insostenibles. Se propone poner en marcha, con la participación y cooperación de la comunidad, un ordenamiento racional y efectivo del territorio de la Provincia que garantice la protección y el aprovechamiento sostenible de los recursos. Al final de Programa, las áreas críticas como las Serranías de Cañazas y Filo del Tallo deben estar en vía de recuperación y estabilización, y el indicador de “uso correcto” del suelo debe haber aumentado a 90%. Con este fin, se proponen los siguientes proyectos:

- (a) **Reforma normativa.** Será necesario introducir ajustes a los instrumentos normativos para el ordenamiento territorial y al marco regulatorio de los sectores forestal y pesquero. Para esto, el Gobierno presentará a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley Marco para la Protección de los Recursos Naturales de Darién.<sup>73</sup> Esta ley incluirá un plan general de ordenamiento territorial, junto con las medidas sobre administración de los recursos que permitan una acción coordinada para la utilización racional del territorio.<sup>74</sup> Adicionalmente, se requiere un estudio detallado del marco regulatorio de los sectores forestal y pesquero con el fin de obtener los criterios técnicos adecuados para introducir los ajustes a las normas y procedimientos específicos orientados a garantizar la sostenibilidad de los recursos y la eficiencia económica, teniendo en cuenta sus impactos sociales, en el contexto especial de Darién. Este proyecto tiene como meta consolidar la normativa de ordenamiento territorial en Darién y el marco regulatorio para los sectores forestal y pesca.

<sup>72</sup> La descripción resumida de cada proyecto y actividad incluida en estos componentes de presenta en el respectivo *Resumen de Proyecto*, en el cual se hace referencia a los documentos relacionados que describen los proyectos y actividades en detalle.

<sup>73</sup> El Anexo 3 presenta el contenido preliminar de esta ley.

<sup>74</sup> Mientras se tramita la ley, se emitirán las resoluciones de la ANAM necesarias para formalizar las reformas normativas.

- (b) **Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.** Este plan será el resultado del proceso de concertación con las comunidades y la sociedad civil, sobre el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial de Darién que se presenta en el Anexo 2, durante el cual se obtendrán compromisos específicos de cada una de las partes. La ejecución del plan incluye la elaboración de los planes de manejo para las tres zonas propuestas (Parque Nacional y Serranía de Darién, Valle del Chucunaque y Estuario del Golfo de San Miguel) y para las áreas específicas, de acuerdo con las prioridades definidas en el plan y concertadas con la comunidad. La elaboración de los planes de manejo para áreas específicas incluye la definición de las actividades de recuperación y los esquemas de manejo y protección de dichas áreas. La ejecución de actividades específicas en los planes de manejo será apoyada y complementada por los demás componentes y proyectos y, en particular, por el componente de Apoyo a la Producción Sostenible.

Este proyecto tiene como meta la ejecución de las medidas prioritarias del Plan de Ordenamiento Territorial. La primera meta del proyecto es la aprobación, por parte de la ANAM, de los planes de manejo por zona para las tres zonas propuestas. Al final del Programa, se debe haber reducido de 160,000 a 60,000 hectáreas el “sobreuso” del suelo; el área intervenida del PND no debe superar el 3%. El área intervenida en las demás áreas protegidas debe haberse estabilizado en los niveles alcanzados en 1999 y no debe haber actividades agropecuarias comerciales en las zonas declaradas de protección absoluta de acuerdo con los planes de manejo acordados con las comunidades.

Las áreas prioritarias para iniciar la ejecución del plan son: la Reserva Hidrológica y Forestal Serranía de Cañazas (propuesta), la Reserva Hidrológica y Forestal Serranía Filo del Tallo, la Comarca Embera – Wounaan (Distrito de Cémaco) y el PND, por razón de su posición estratégica con respecto a los impactos indirectos de los proyectos productivos y de infraestructura, especialmente la pavimentación de la CPA. La programación de las actividades de este proyecto se hará de acuerdo con la Programación Estratégica que se presenta en el siguiente capítulo.

- (c) **Titulación de predios en zonas de producción.** Este proyecto está orientado a estabilizar la ocupación y utilización de las zonas aptas para actividades agropecuarias, creando las condiciones para mejorar su productividad y, finalmente, revirtiendo el proceso de colonización actual. Este proyecto se ejecutará por fases; en la primera fase, se ejecutará la fotografía aérea requerida para preparar el catastro, y en las siguientes fases se programará el catastro y la titulación por áreas de acuerdo con el plan de ordenamiento. Las metas de titulación son: para finales del segundo año, las zonas 3-A (Mortí – Chocolatal), 3-B (Río Iglesias) y 5 (Río Congo); y para finales del quinto año, las demás zonas de producción.

- (d) **Inventarios forestales y de recursos pesqueros.** Para que la ANAM pueda otorgar concesiones para la explotación sostenible del bosque de acuerdo con la nueva normativa del sector, requiere conocimiento de los recursos que administra, por lo cual se iniciará el levantamiento de inventarios forestales en 150,000 hectáreas que estarían disponibles para concesiones comerciales. Así mismo se realizará una investigación sobre los recursos de la zona de pesca artesanal del Golfo de San Miguel que sirva de base para las reformas normativas en ese sector.
- (e) Se propone la ejecución de inventarios forestales por fases hasta de 30,000 hectáreas. Para el primer año del Programa se espera haber realizado el inventario de las primeras 30,000 hectáreas; para el quinto año, se deberá haber levantado el inventario en toda el área concesionable, la cual se estima en 150,000 hectáreas. La investigación sobre recursos pesqueros se debe haber completado al final del segundo año del Programa.
- (e) **Centro de investigación y capacitación sobre recursos naturales.** Se apoyará la creación de un ente científico para realizar y coordinar las investigaciones sobre los recursos naturales de Darién, aprovechando la capacidad instalada localmente como la de la Universidad de Panamá, el Smithsonian Institute, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP), el Instituto de Ciencias Agrícolas de Panamá (ICAP) que ejecuta el componente de investigación sobre flora y fauna en el PND de BIODARIEN, el programa Fundación MacArthur – ANCON y el Centro de Investigaciones sobre Flora de Panamá (CIFLORPAN) que ejecuta un proyecto de ANAM sobre prospección biológica en el PND. Este centro apoyará las actividades de supervisión y administración de los recursos naturales de la ANAM.
- (f) **Cooperación Binacional con Colombia sobre biodiversidad en Darién.** Existe un convenio con el Ministerio del Medio Ambiente de la República de Colombia, el cual será continuado con el fin de cooperar en investigaciones científicas sobre biodiversidad, conservación y otras áreas de interés común en el Darién biogeográfico. Para iniciar este esfuerzo, se establecerá un grupo de trabajo integrado por representantes de la ANAM y del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia con el fin de definir y priorizar los temas y áreas de interés común.

Este componente se describe en forma detallada en el Anexo 2.

## 2. Fortalecimiento institucional

Este componente tiene por objeto implantar una estructura institucional con capacidad para administrar los recursos naturales, ejecutar las medidas de mitigación de los impactos de las inversiones en infraestructura, mejorar la administración y el manejo financiero de los gobiernos locales en el contexto del proceso de descentralización y la participación de las organizaciones comunitarias. Incluye los siguientes proyectos, lo cuales se describen en detalle en el Anexo 6:

- (a) **Fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades nacionales relacionadas con el manejo de los recursos naturales en Darién.** Se requiere mejorar la capacidad de la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM), la Autoridad Marítima (AM) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), instituciones claves en la administración de los recursos en la provincia. Como parte de este proyecto se ejecutarán las siguientes actividades: (i) Actualización de la cartografía y establecimiento de los sistemas de información para la ejecución del plan de ordenamiento; (ii) Establecimiento de las unidades regionales de la ANAM para la administración del ordenamiento territorial en Darién; (iii) Fortalecimiento de la administración del PND; (iv) Establecimiento de la Oficina Panameña de Desarrollo Limpio; (v) Cooperación con las unidades locales de la Policía Nacional sobre control y vigilancia de los recursos naturales; (vi) Fortalecimiento de las unidades de extensión del MIDA para la supervisión de las actividades de validación y transferencia de tecnología; y (vii) Fortalecimiento de las unidades de la Autoridad Marítima encargadas de la administración de las áreas protegidas en el estuario del Golfo de San Miguel y del marco regulatorio del sector pesquero.
- (b) **Asistencia técnica y capacitación a los gobiernos provincial y municipal.** Este proyecto estará coordinado con las iniciativas de descentralización que se están desarrollando actualmente; apoyará el mejoramiento de la capacidad de los gobiernos locales (incluyendo las autoridades comarcales) para ejecutar sus funciones básicas, especialmente las finanzas municipales, y para apoyar la ejecución de actividades específicas del Programa, especialmente en los aspectos de ordenamiento territorial y en la regulación de los sectores forestal y pesquero.
- (c) **Apoyo a las organizaciones cívicas.** De estas organizaciones depende, en gran medida, la efectividad de las acciones de control y vigilancia de los recursos, la implementación de cambios importantes en las características de los procesos de producción y la administración de algunos servicios básicos y de asistencia a la comunidad. Para esto se apoyará a las organizaciones con presencia local en aspectos relacionados con su trabajo de protección y manejo de los recursos a través de actividades de capacitación y asistencia para mejorar su capacidad de gestión.

### 3. Apoyo a la producción sostenible

Este componente tiene por objeto facilitar la reestructuración de la economía local orientándola a mejorar su eficiencia y sostenibilidad y estimular su diversificación a través de la iniciativa privada; está dirigido a complementar las acciones de ordenamiento y cambio en las formas de explotación de los recursos. Al final del Programa, se espera que el patrón de cultivos se haya diversificado, los rendimientos de cultivos tradicionales hayan aumentado significativamente y que el área en ganadería no supere las 80,000 hectáreas. Incluye los siguientes proyectos:

- (a) **Proyecto de transferencia de tecnología agropecuaria y agroforestal.** Este proyecto está orientado a: promover la reconversión de áreas agropecuarias de baja productividad en las zonas de producción; introducir sistemas productivos apropiados en zonas de amortiguación de áreas protegidas; y, recuperar áreas forestales actualmente con ganadería extensiva. Incluye acciones de apoyo como estudios de suelos, tratamiento integrado de plagas y otras actividades claves para los procesos de reestructuración y diversificación agrícola. Se espera que la conversión de no menos de 20,000 hectáreas diversificadas o con técnicas mejoradas con respecto al manejo y conservación de suelos al final del Programa..
- (b) **Proyecto piloto de reforestación y manejo de áreas críticas.** Este proyecto incluye un esquema de transferencias por servicios de conservación y protección, según los acuerdos que se logren en el proceso de concertación del Plan de Ordenamiento Territorial. Debido a la carga fiscal que este tipo de proyecto impone y al efecto de atracción de nuevos pobladores, este proyecto tendrá un alcance limitado y experimental. Al final del tercer año del Programa, se espera tener conclusiones concretas sobre la viabilidad del esquema de venta de servicios ambientales y la participación de los pequeños propietarios.
- (c) **Asistencia técnica a la pesca artesanal,** complementaria a los ajustes previstos en el marco regulatorio del sector. Incluye actividades de manejo de las áreas de pesca artesanal y asistencia técnica, incluyendo fortalecimiento de las asociaciones de pescadores.
- (d) **Ecoturismo.** Este proyecto tiene por objeto determinar la factibilidad de desarrollar o concesionar proyectos de ecoturismo en áreas como las identificadas en el estudio preparatorio del Programa, *Rutas Temáticas Patrimoniales* (Jurado, 1998).
- (e) **Actividades estratégicas.** Se financiarán pequeños proyectos propuestos y priorizados por las comunidades durante el proceso de consulta, complementarios a las acciones de ejecución de los

planes de manejo en cada área. También se financiarán actividades de forestación a pequeños y medianos propietarios según las prioridades del plan de ordenamiento territorial y proyectos demostrativos de reconversión de áreas en ganadería extensiva. La descripción detallada de este componente se presenta en el Anexo 4.

#### 4. Rehabilitación del sistema de transporte

Este componente tiene por objeto reducir los costos de transporte en las áreas de producción y facilitar la operación del sistema intermodal para mejorar movilidad interna de pasajeros y carga. Consiste en la ejecución del Plan de Mejoramiento del Servicio de Transporte de Darién que se presenta en el Anexo 1, el cual será ejecutado por etapas en coordinación con el plan de ordenamiento territorial. En la primera etapa se pretende, como meta, tener una conexión eficiente entre Panamá y La Palma, la cual sirve la zona prioritaria de producción (Zona 3-A Agua Fría – Metetí – La Palma). Incluye las siguientes etapas:

- (a) Primera etapa: rehabilitación y mejoramiento del sistema Puente Bayano – Metetí – La Palma. Incluye los siguientes proyectos: (i) CPA Pte. Bayano – Metetí, estudio de costos y preparación de licitación; (ii) CPA Puente Bayano – Metetí, rehabilitación y pavimentación de 134 kms con las siguientes especificaciones: ancho de calzada, 6.4 m; carpeta asfáltica; ancho de hombro, 1.3 m en TSD; (iii) Metetí – Puerto Quimba, estudio de costos y preparación de licitación; (iv) Metetí – Puerto Quimba, rehabilitación de 21 kms; (v) Puerto Quimba – La Palma, estudio de factibilidad y diseños finales, instalaciones portuarias y de apoyo a la pesca artesanal; equipamiento para mejorar la eficiencia del servicio; fortalecimiento institucional para la prestación del servicio; (vi) Metetí – Canglón, estudio de costos y preparación de licitación; (vii) Costos, tarifas y mantenimiento, estudio para determinar posibles esquemas de recuperación de costos de la infraestructura de transporte y definir esquemas institucionales y financieros para garantizar el mantenimiento de la red.
- (b) Segunda Etapa: rehabilitación y mejoramiento del sistema Metetí – Yaviza. Incluye el mejoramiento del transporte fluvial en los ríos Chucunaque y Tuira.
- (c) Tercera Etapa: mejoramiento de los sistemas de transporte en el área La Palma – Yaviza. En esta etapa se ejecutarán posibles proyectos en la zona de la margen izquierda del Río Tuira.

Estos proyectos estarán sujetos al cumplimiento de los criterios y condiciones estipuladas en el plan de ordenamiento territorial y en el plan de transporte.

## 5. Mejoramiento en la cobertura de servicios públicos y comunitarios

Este componente tiene por objeto contribuir a la estabilización de la ocupación de lugares poblados en áreas de producción mejorando el bienestar de la población en esas áreas; financiará proyectos identificados, priorizados y concertados con la comunidad en los sectores de electrificación, agua potable, salud, educación y otros servicios comunitarios, procurando la utilización de los recursos existentes en los programas sectoriales de inversión y en los programas especiales como PROINLO y FES. También se financiarán estudios de preinversión para proyectos elegibles y un estudio de ordenamiento urbano para las poblaciones de Yaviza, El Real y Metetí. La ejecución de este componente estará condicionada a la del Plan de Ordenamiento Territorial. Se han identificado los siguientes proyectos:

- (a) **Agua potable.** Consiste en el mejoramiento del servicio en las comunidades con servicio deficiente a lo largo de la CPA, en otras áreas rurales atendidas por el Ministerio de Salud y en centros poblados con serios problemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento como La Palma y Yaviza. Incluye el fortalecimiento de las Juntas Administradoras de sistemas de agua potable rural.
- (b) **Electrificación.** El programa de electrificación de Darién se enmarca en la nueva estructura del sector y aprovecha la capacidad institucional de la nueva Oficina de Electrificación Rural. Este programa está orientado a: mejorar el servicio en las escuelas, centros de salud y otras instalaciones públicas; mejorar la cobertura en áreas de producción a través del apoyo al establecimiento de cooperativas de distribución en áreas no concesionadas al operador privado; y, estimular la actividad económica, especialmente en el sector pesquero con la línea de transmisión Metetí – Puerto Quimba.
- (c) **Salud.** Este sector requiere asistencia técnica para la planificación de las inversiones y operación del sistema en Darién; sus requerimientos de infraestructura son relativamente modestos y están limitados por el presupuesto de funcionamiento.
- (d) **Educación.** El sector tiene recursos disponibles en dos programas recientemente aprobados por el BID y el Banco Mundial, por lo cual se requiere la identificación de proyectos y actividades específicas en Darién que serían financiadas con dichos recursos.

- (e) **Infraestructura comunitaria y ordenamiento urbano.** A solicitud de las comunidades el programa financiará la construcción de pequeñas obras comunitarias identificadas durante el proceso de consulta y concertación.

El Anexo 7 presenta un resumen de este componente, el cual se detalla en los informes correspondientes preparados por la UCP.

Cuadro 4 – Costos Programados del Programa y Fuentes de Financiación  
(Miles de USD)

Categoría/proyecto/actividad	Costo	Indicador de Resultado	Financiación	Total
<b>Ejecución</b>				5,000
Unidad de Coordinación del Programa				3,000
<b>1. Ordenamiento territorial y gobernanza ambiental</b>				7,000
a. Reforma normativa				500
b. Elación del plan de ordenamiento				2,000
c. Titulación en zonas de protección				3,000
d. Incentivos forestales				1,000
e. Centro de investigación y monitoreo				500
f. Cooperación técnica con socios estratégicos				200
<b>2. Fortalecimiento institucional</b>				4,500
a. Fortalecimiento de AFRAS, MIDA y ASI				3,000
b. Asistencia a los gobiernos locales				1,000
c. Apoyo a las organizaciones de base				200
<b>3. Apoyo a la producción sostenible</b>				5,500
a. Transferencia de tecnología				1,000
b. Proyecto piloto de refinamiento				500
c. Asistencia técnica a los productores				2,000
d. Buzonamiento				500
e. Investigación científica				3,000
<b>4. Rehabilitación del sistema de irrigación</b>				25,000
a. Primera etapa				20,000
b. Segunda etapa				10,000
c. Tercera etapa				5,000
<b>5. Servicios básicos y comunitarios</b>				4,500
a. Agua potable y saneamiento				1,500
b. Electrificación				1,000
c. Salud				500
d. Educación				500
e. Infraestructura comunitaria y ordenamiento urbano				500
<b>TOTAL</b>				64,500

### 4.3. Costo

El costo preliminar del Programa asciende a B/. 80.0 millones y se presenta en el Cuadro 4. La descripción de cada componente se presenta en los Anexos 1, 2, 4, 6 y 7, para determinar los costos definitivos se requiere el diseño detallado de cada proyecto y actividad. El costo de la UCP se presenta en el Anexo 9.

**Cuadro 4 – Costos Preliminares del Programa y fuentes de financiamiento**  
(Miles de US\$)

<i>Componente/proyecto/actividad</i>	<i>BID</i>	<i>Gobierno de Panamá</i>	<i>Otras fuentes</i>	<i>Total</i>
<b>Ejecución</b>				<b>5,000</b>
Unidad de Coordinación del Programa				5,000
<b>1. Ordenamiento territorial y protección ambiental</b>				<b>7,000</b>
a. Reforma normativa				300
b. Ejecución del plan de ordenamiento				2,000
c. Titulación en zonas de producción				3,000
d. Inventarios forestales				1,000
e. Centro de investigación y capacitación				500
f. Cooperación binacional sobre biodiversidad				200
<b>2. Fortalecimiento institucional</b>				<b>4,500</b>
a. Fortalecimiento de ANAM, MIDA y AM				3,000
b. Asistencia a los gobiernos locales				1,000
c. Apoyo a las organizaciones cívicas				500
<b>3. Apoyo a la producción sostenible</b>				<b>5,300</b>
a. Transferencia de tecnología				1,000
b. Proyecto piloto de reforestación				300
c. Asistencia técnica a la pesca artesanal				500
d. Ecoturismo				500
e. Producción sostenible				3,000
<b>4. Rehabilitación del sistema de transporte</b>				<b>35,000</b>
a. Primera etapa				20,000
b. Segunda etapa				10,000
c. Tercera etapa				5,000
<b>5. Servicios básicos y comunitarios</b>				<b>4,500</b>
a. Agua potable y saneamiento				1,200
b. Electrificación				1,800
c. Salud				500
d. Educación				500
e. Infraestructura comunitaria y ordenamiento urbano				500
<b>TOTAL</b>				<b>61,300</b>

## 5. EJECUCION

### 5.1. Esquema de ejecución

El Programa será ejecutado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) a través de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP), la cual estará apoyada por: un Comité de Dirección; un Comité de Consulta<sup>75</sup> 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.

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. Las funciones y estructuras de la UCP se describen en la sección 5.2. La ejecución de los proyectos y actividades se realizará de acuerdo con un Plan Operativo Anual (POA) y estará sujeta al cumplimiento de las condiciones y metas anuales previamente acordadas.

El esquema de ejecución contiene tres elementos fundamentales, sin los cuales no se puede garantizar la viabilidad del Programa: (1) programación estratégica, (2) concertación y (3) coordinación interinstitucional.

#### 5.1.1. Programación estratégica

La necesidad de programar las inversiones estratégicamente en el tiempo y en el espacio se debe a las características de ordenamiento espacial del Programa y a la necesidad de anticipar y minimizar los impactos ambientales adversos de algunas inversiones, como la rehabilitación de la CPA. Por consiguiente, se ha definido una secuencia de ejecución referida al ordenamiento territorial propuesto,

<sup>75</sup> Este comité puede ser el Comité Provincial Local Ampliado (COPRO), conformado por el Comité Provincial y representantes de las comunidades locales.

al objetivo de utilizar las áreas productivas en forma más eficiente y a la estrategia de limitar la intervención de las áreas protegidas.

Para definir esta secuencia espacialmente se cuenta con dos niveles de zonificación del territorio: el primero incluye el establecimiento de tres Zonas de Manejo Integrado: (1) el PND y la Serranía de Darién; (2) el Estuario del Golfo de San Miguel; y, (3) el Valle del Chucunaque.

El segundo nivel subdivide estas zonas en áreas protegidas o reservas y Zonas de Desarrollo Sostenible (ZDS). El Anexo 2 describe esta zonificación. Las prioridades de atención a estas áreas se ha determinado con respecto a la importancia de cada una en el contexto ambiental y socio-económico de la región, en el riesgo que presentan para su intervención a causa de las acciones del Programa, como son los efectos indirectos de las inversiones en infraestructura, y a la complementariedad de las diversas actividades y proyectos. Con estos criterios se han definido tres frentes de trabajo, o Plan Estratégico, para precisar la secuencia espacial de ejecución:

Frente de trabajo No. 1. Este frente se ha definido de acuerdo con la prioridad de desarrollo de la infraestructura de transporte en el circuito Puente Bayano – Metetí – La Palma, que incluye la pavimentación de la CPA de Puente Bayano a Metetí, la rehabilitación del tramo Metetí – Puerto Quimba, las instalaciones portuarias en Puerto Quimba, el tramo fluvial Puerto Quimba – Metetí y las instalaciones portuarias en La Palma. Contiene acciones en las siguientes áreas:

1. La primera zona de influencia de la carretera está fuera de Darién, en la Provincia de Panamá, y se extiende desde Puente Bayano hasta Agua Fria. En esta zona tendrán prioridad las acciones de catastro y titulación y demarcación de la Comarca Madugandí.
2. Una de las áreas estratégicas de la región es el complejo integrado por la Serranía de Cañazas, la ZDS 5 (Río Congo) y el área de manglares propuesta como la RVS Río Congo – Cucunatí. Esta área ha sido objeto de una severa intervención por colonización campesina desde el norte (Provincia de Panamá) a través del ramal Tortí – Río Congo, sus condiciones de cobertura vegetal pueden tener un importante impacto sobre el mantenimiento de las fuentes de agua de los ríos Congo, Cucunatí y Sabana, y sobre los manglares de la desembocadura de estos ríos en el Golfo de San Miguel que son el soporte de la pesca artesanal. Por consiguiente, esta área será de primera prioridad para acciones de recuperación, manejo y reestructuración de las actividades agropecuarias.
3. Por el sector nordeste de la CPA, será necesario prevenir la posible intervención por expansión de la frontera agrícola a la Serranía de Darién desde la zona de producción 3-A (Chocolatal – Mortí) en el Valle del Chucunaque.

4. Luego será necesario apoyar las acciones que ya se han iniciado para recuperar y proteger la RHF Serranía Filo del Tallo que bordea la carretera por más de 50 kms, desde Santa Fe hasta Yaviza.
5. Posteriormente, se trabajará en las actividades de reestructuración del sector agropecuario en las zonas 3-A, 3-B (Río Iglesias en el costado suroeste de la Serranía Filo del Tallo), y 3-C (La Palma – Chepigana).
6. Finalmente, se apoyará a la Comarca Embera-Wounaan con un proyecto piloto de ordenamiento territorial según las categorías indígenas en el Distrito de Cémaco (ZDS 1). Esta zona es una de las áreas mejor protegidas de la región, a pesar de su proximidad a la carretera y a importantes áreas de producción agrícola.

#### Frente de trabajo No. 2.

1. Este frente empieza con el PND, para el cual se actualizará el plan de manejo y se fortalecerá la Autoridad del Parque. Como parte de las acciones en el parque se incluye la regulación de usos en la zona ZDS 6 (Jaqué), desde la cual se ha iniciado un proceso de intervención y expansión agrícola por la vega del Río Jaqué. Las acciones en el parque serán coordinadas con otros proyectos, como BIODARIEN, que tienen como objetivo el estudio del parque con fines de mejorar su manejo.
2. La segunda área de trabajo en este frente es la ZDS 2 (Yaviza – Camoganti), área de alto potencial de conflicto debido a la intersección de una de las áreas agrícolas más productivas con el PND. Esta zona se divide en ZDS 2-A (Yaviza) y ZDS 2-B (Camoganti). Ambas incluyen importantes zonas de producción y de amortiguación del PND y del Humedal Canglón – Matusagarati – Balsas - Tuirá.
3. La tercera área de trabajo incluye la ZDS 4 (Sambú), la cual se divide en dos: ZDS 4-A (Comarca) y ZDS 4-B (Taimati), las cuales requieren diferentes tipos de acciones como zonas de producción y amortiguación del PND. En la primera se dará prioridad a obtener la cooperación de la Comarca para proteger el parque.

El Frente de Trabajo No. 3 incluye las tres zonas no administradas directamente por ANAM: CB Bagre, RB Punta Patiño y el Humedal Punta Patiño. Las acciones en este frente estarán orientadas a mejorar la administración, especialmente las relaciones entre el actual administrador (privado) y las comunidades locales.

La secuencia en el tiempo obedece a la necesidad de consolidar ciertas acciones como la capacidad institucional para administrar el ordenamiento territorial, y las acciones de mitigación de los impactos

indirectos antes de ejecutar las obras de infraestructura, en especial la pavimentación de la CPA. Por otra parte, se requiere apoyar la reestructuración de la economía regional y, en particular, las actividades agropecuarias como alternativa a la tendencia y forma de explotación actual de los recursos. Esta secuencia depende, además, de la duración de la ejecución de los proyectos y actividades y de la capacidad misma de ejecución en sus aspectos institucionales y financieros.

El Anexo 5 presenta un resumen de esta programación, con énfasis en los proyectos de los primeros años de ejecución.

### **5.1.2. Concertación**

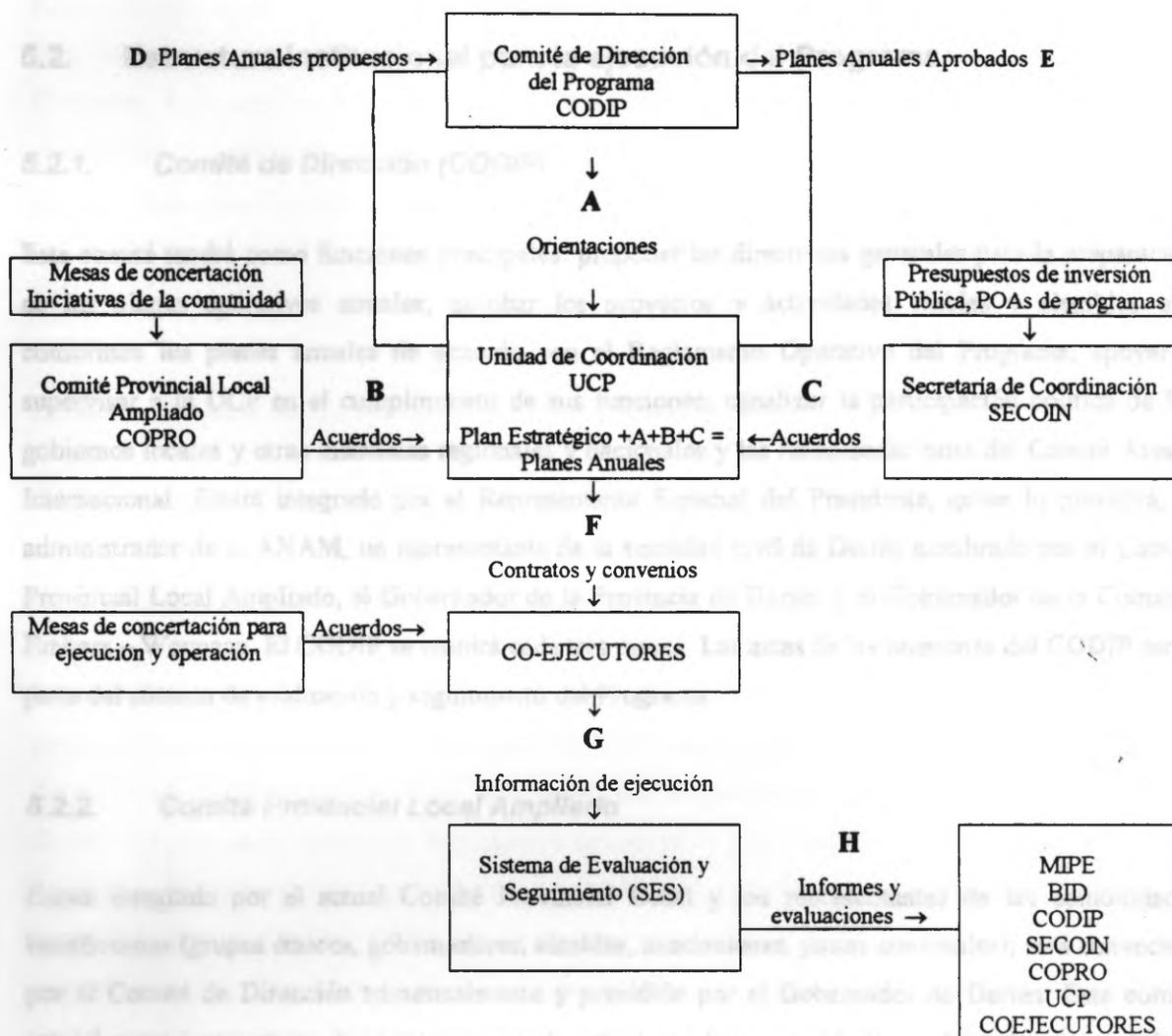
Durante el proceso de preparación del Programa se llevó a cabo una amplia consulta con las comunidades de Darién; sus iniciativas y prioridades han sido incorporadas al diseño del Programa. El diagnóstico indica que la participación de la comunidad es indispensable para ejecutar acciones efectivas de ordenamiento territorial y obtener su cooperación en la aplicación de las normas que deben regir la explotación de los recursos. Por consiguiente, se requiere que la concertación con las comunidades directamente afectadas sea un elemento esencial en la definición y ejecución de los proyectos. La concertación será entonces una continuación del proceso de consulta. Para esto, la UCP cuenta con un Comité de Consulta (Comité Provincial Local Ampliado) a través del cual se coordinará la participación de las comunidades y de la sociedad civil; la UCP tendrá además un coordinador de las relaciones con la comunidad. El Reglamento Operativo incluye las normas y procedimientos para efectuar el proceso de concertación.

### **5.1.3. Coordinación institucional**

El diagnóstico indica claramente la deficiencia de la coordinación entre los varios programas y proyectos en Darién. La naturaleza del Programa requiere que se coordinen adecuadamente sus acciones con los demás programas que se desarrollan en la región, especialmente para asegurar que evitar que las acciones tendientes a promover el ordenamiento territorial sean apoyadas por las actividades de otros programas. Por consiguiente, se creará un Comité de Coordinación,<sup>76</sup> integrado por representantes de cada uno de los principales programas, el cual se reunirá cada tres meses para reportar el progreso de cada uno y sus planes, y acordar las acciones necesarias. El Gobierno de Panamá comunicará a cada programa sobre este requerimiento y la UCP convocará y facilitará esta función.

<sup>76</sup> Denominado Secretaría de Coordinación Interinstitucional (SECOIN).

Gráfico 1 – Flujoograma de Ejecución del Programa



El Gráfico 1 resume el esquema de ejecución. Este se inicia con las orientaciones (A) del Comité de Dirección a la UCP sobre prioridades del Gobierno en la Provincia; las comunidades canalizan sus iniciativas a la UCP a través de acuerdos (B) con COPRO; 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 Comité de Dirección del Programa (CODIP). 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

Evaluación y Seguimiento (SES). Este sistema genera informes periódicos (H), los cuales son enviados al MIPPE, BID, CODIP, UCP, COPRO y SECOIN.

## **5.2. Estructura institucional para la ejecución del Programa**

### **5.2.1. Comité de Dirección (CODIP)**

Este comité tendrá como funciones principales: proponer las directrices generales para la preparación de los planes operativos anuales; aprobar los proyectos y actividades viables y elegibles que conforman los planes anuales de acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa; 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. Estará integrado por el Representante Especial del Presidente, quien lo presidirá, el administrador de la ANAM, un representante de la sociedad civil de Darién nombrado por el Comité Provincial Local Ampliado, el Gobernador de la Provincia de Darién y el Gobernador de la Comarca Embera – Wounaan. El CODIP se reunirá cada tres meses. Las actas de las reuniones del CODIP serán parte del sistema de evaluación y seguimiento del Programa.

### **5.2.2. Comité Provincial Local Ampliado**

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

### **5.2.3. 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 cada seis meses y será convocado y financiado por el BID.

#### 5.2.4. **Secretaría de Coordinación Institucional (SECOIN)**

Estará integrada por representantes de cada uno de los Programas en ejecución en Darién, como PRODARIEN, BIODARIEN, Frontera Agrícola, Proyecto Cativales, FIDECO, COPFA, PROINLO y FES, entre otros, y los directores regionales de los programas sectoriales como Salud, Educación, Extensión, Agropecuaria, Reforma Agraria y ANAM. Se reunirá cada tres meses para coordinar las actividades y proyectos de cada programa con el fin de asegurar la integrabilidad y coherencia de las acciones. Los acuerdos que se realicen en estas reuniones deberán considerarse en la elaboración de los Planes Anuales del Programa y formarán parte del sistema de evaluación y seguimiento del Programa.

#### 5.2.5. **Unidad de Coordinación del Programa (UCP)**

**Funciones.** 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.

Bajo este esquema, habrá una división del trabajo de ejecución entre la UCP y las agencias responsables por cada proyecto o actividad. La UCP será el enlace oficial con el BID, tramitará los desembolsos, programará las inversiones anuales, hará el seguimiento y la supervisión de acuerdo con las normas y procedimientos del Reglamento Operativo, y preparará los informes requeridos por el Programa. Mientras que las agencias ejecutoras (ANAM, los Ministerios de Salud y Educación, el IRHE, los gobiernos locales, ONGs, etc.) se encargarán de la licitación, contratación y supervisión y seguimiento de los proyectos y actividades específicas con la asistencia de la UCP si fuere necesario, bajo la supervisión general de la UCP.

La UCP tendrá funciones importantes de coordinación con las comunidades locales, las cuales incluyen la concertación de todas las acciones del Programa, a través de la SECOIN y con las instancias superiores del Gobierno, incluyendo el Comité Asesor Internacional. Estas funciones estarán detalladas en el Manual de Funciones de la UCP y en el Reglamento Operativo del Programa.

**Estructura.** La Unidad de Coordinación será una dependencia especial del Ministerio de Planificación y Política Económica y tendrá una estructura operativa dirigida por un Coordinador General quien contará con un asistente administrativo, la unidad del Sistema de Evaluación y Seguimiento, personal de apoyo y cinco secciones de coordinación: institucional, comunitaria, ambiental, financiera y técnica. El Gráfico 2 presenta el organigrama general de la Unidad.

nombramientos del personal profesional la UCP requieren la no-objeción del BID; en el Anexo 9 se presenta la descripción de las funciones de cada uno.

**Costo.** El costo de funcionamiento de la UCP durante el periodo de ejecución del Programa se estima en B/. 5.0 millones y se detalla en el Anexo 9.

### 5.3. Co-ejecutores

El Cuadro 5 presenta las principales unidades ejecutoras de los componentes y proyectos del Programa.

**Cuadro 5 – Unidades ejecutoras de proyectos y actividades**

<i>Componente</i>	<i>Proyecto/actividad</i>	<i>Unidad Ejecutora principal Co-ejecutores</i>
<i>Ordenamiento territorial y protección ambiental</i>	Ley marco	UCP – ANAM
	Marco regulatorio forestal	ANAM
	Marco regulatorio pesca	AMP
	Plan de ordenamiento	ANAM
	Aerofotografía	UCP – MIDA
	Catastro y titulación	MIDA
	Inventario forestal	ANAM
	Investigación pesca	AMP
<i>Fortalecimiento institucional</i>	Entidades nacionales	UCP, ANAM, MIDA, AMP
	Gobiernos locales	UCP
	Sociedad civil	UCP
<i>Apoyo a la producción sostenible</i>	Transferencia de tecnología	MIDA
	Forestación y manejo de áreas críticas	ANAM
	Asistencia técnica, pesca artesanal	AMP
	Ecoturismo	IPAT
	Actividades estratégicas	UCP, ANAM, MIDA
<i>Rehabilitación del sistema de transporte</i>	Infraestructura vial	MOP
	Transporte fluvial	AMP
	Transporte aéreo	Aeronáutica civil
<i>Servicios básicos</i>	Agua potable y saneamiento	MINSA
	Electrificación rural	OER
	Salud	MINSA
	Educación	MINED, Vicariato

Sin embargo, los proyectos y actividades específicas en cualquier componente podrán ser ejecutados por ONGs o empresas privadas que tengan demostrada capacidad para ello de acuerdo con las normas y procedimientos del Reglamento Operativo.

#### **5.4. Flujo de fondos**

Los recursos del Programa estarán conformados por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y un aporte del Gobierno de Panamá. Estos fondos serán depositados en una cuenta especial de acuerdo con el cronograma de desembolsos del Programa. De esta cuenta se pagarán directamente los contratos que las agencias ejecutoras realicen, de acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa con la autorización de la UCP.

#### **5.5. Sistema de evaluación y seguimiento (SES)**

El Programa contará con un sistema de evaluación y seguimiento a ser diseñado antes del primer desembolso. El Anexo 10 contiene una descripción preliminar del sistema.

#### **5.6. Procedimientos de adquisiciones y contrataciones**

La adquisición de bienes y la contratación de servicios con recursos del Programa se regirá por las normas y procedimientos del Reglamento Operativo del Programa, el cual refleja las políticas y procedimientos del Banco Interamericano de Desarrollo.

#### **5.7. Medidas inmediatas**

Con el fin de iniciar la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, se requiere que el Gobierno de Panamá emita las instrucciones pertinentes para que se elimine la práctica de reconocer derechos posesorios en áreas protegidas, en general, y en las áreas a ser declaradas de protección en Darién.

Adicionalmente, el Ejecutivo deberá emitir el Decreto correspondiente para crear la estructura institucional para la ejecución del Programa en la forma descrita en la Sección 5.2.

## BIBLIOGRAFIA

1. Candanedo Díaz, Indra Sofia, *Closing the Darién gap: actors and issues in the Panamerican Highway Project*. Tesis de Grado (M.Sc.), Universidad de Maryland, 1997.
2. Congreso General de los Pueblos Embera-Wounaan y Kuna y Centro de Estudios y Acción y Social Panamericana (CGPEWK-CEASPA), *Cultura y Recursos Indígenas, Proyecto Oriental*. Panamá, 1993.
3. Dames & Moore (D&M), *Estrategia de ordenamiento territorial y protección ambiental. Informe de Avance, Análisis del uso de la tierra y estrategia de ordenamiento*. MIPPE-BID, Panamá, mayo de 1998.
4. Dames & Moore (D&M), *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién. Estrategia de Ordenamiento Territorial y Protección Ambiental. Resumen Ejecutivo; Volumen I: Propuesta de Ordenamiento y Protección, Volumen II: Caracterización de la Situación Actual*. MIPPE-BID, Panamá, julio de 1998.
5. Dames & Moore (D&M), *Comentarios al Informe Borrador de la Estrategia de Ordenamiento Territorial y Protección Ambiental*. MIPPE-BID, Panamá, septiembre de 1998.
6. Dickinson, Joshua C., *Report on the potencial regional development of the Darién Province in Panama*. BID (TC-85-06-41-4) 1984.
7. GEA Consultores, *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Compatibilización de la Estructura Normativa y Fortalecimiento de la estructura Institucional. Primer Informe de Avance*. MIPPE – BID, Panamá, 6 de abril de 1998.
8. GEA Consultores, *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Propuesta de Reforma Normativa y Fortalecimiento Institucional, Informe de Avance*. MIPPE-BID, Panamá, 7 de mayo de 1998.
9. GEA Consultores, *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Compatibilización de la estructura normativa y fortalecimiento de la estructura institucional. Borrador de Informe Final*. MIPPE-BID, Panamá, 17 de junio de 1998.
10. GEA Consultores, *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Compatibilización de la estructura normativa y fortalecimiento de la estructura institucional. Informe Final*. MIPPE-BID, Panamá, 20 de agosto de 1998.
11. GEA Consultores, *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Compatibilización de la estructura normativa y fortalecimiento de la estructura institucional. Addenda al Informe Final*. MIPPE-BID, Panamá, 11 de septiembre de 1998.
12. Jurado O., Magali, *Rutas Temáticas Patrimoniales*. MIPPE-BID-RUTA, Panamá, Julio de 1998.

13. Latinoamericana de Vialidad, S.A. (LAVIAL), *Estudio de Prefactibilidad Técnica-Económica-Ambiental de Mejoramiento Vial. Vía Panamericana Tramo Puente Bayano-Yaviza*. MIPPE-BID, Panamá, mayo de 1998.
14. López M., Darío, *Diagnóstico de las actividades pesquera en la Provincia de Darién*. MIPPE-BID, Julio de 1998.
15. MIDA-INRENARE-MIPPE, *Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales. Documento Principal y Anexos, Informe final*. Panamá, 20 de julio de 1996.
16. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), *Nivel de Satisfacción de las Necesidades Básicas, Mapa de Pobreza*. Panamá, 1993.
17. Organización de los Estados Americanos (OEA), *Proyecto de Desarrollo Integrado de la Región Oriental de Panamá-Darién*. Washington, 1978.
18. POTLATCH Consultores, *Resumen de Talleres y estrategias económicas y de servicios. Consultoría comunitaria, concertación y aspectos socio-culturales*. MIPPE-BID, Panamá, 5 de febrero de 1998.
19. POTLATCH Consultores, *Resumen de Talleres de Consulta (19-34) y Propuesta de Ordenamiento Territorial*. MIPPE-BID, Panamá, 25 de abril de 1998.
20. POTLATCH Consultores, *Resumen de Talleres de Consulta (35-45)*. MIPPE-BID, Panamá, 12 de junio de 1998.
21. POTLATCH Consultores, *Dinámica socio-demográfica y tenencia de la tierra- Informe 1: Documento de revisión*. MIPPE-BID, Panamá, 2 de mayo de 1998.
22. POTLATCH Consultores, *Dinámica Socio-Demográfica y Tenencia de la Tierra-Informe 2: Documento de análisis*. MIPPE-BID, Panamá, 15 de junio de 1998.
23. POTLATCH Consultores, *Dinámica Socio-Demográfica y Tenencia de la Tierra – Informe Final: Documento de Propuesta*. MIPPE-BID, Panamá, 10 de julio de 1998.
24. Pucci, Antonello. *Estudio de Transporte Intermodal de la Provincia de Darién*. MOP-BID, Panamá, marzo de 1998.
25. RUTA, *Propuesta sobre Sectores Productivos y de Generación de Empleo e Ingreso*. MIPPE-BID, Panamá, 15 de abril de 1998.
26. RUTA, *Propuesta Sobre Sectores Productivos y de Generación de Empleo e Ingreso. Informe Preliminar*, Programa de Desarrollo Sostenible de Darién. MIPPE-BID, julio 20 de 1998.
27. Tobar A., Darío, Panamá, *Plan Nacional del Sistema Nacional de Areas Protegidas y Corredores Biológicos*. Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, INRENARE, PNUD, GEF, Panamá, julio de 1996.
28. Unidad de Coordinación del Programa (UCP), *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién. Componente de Servicios Básicos, Electricidad*. Panamá, julio de 1998.

13. Latinoamericana de Vialidad, S.A. (LAVIAL), *Estudio de Prefactibilidad Técnica-Económica-Ambiental de Mejoramiento Vial. Vía Panamericana Tramo Puente Bayano-Yaviza*. MIPPE-BID, Panamá, mayo de 1998.
14. López M., Darío, *Diagnóstico de las actividades pesquera en la Provincia de Darién*. MIPPE-BID, Julio de 1998.
15. MIDA-INRENARE-MIPPE, *Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales, Documento Principal y Anexos, Informe final*. Panamá, 20 de julio de 1996.
16. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), *Nivel de Satisfacción de las Necesidades Básicas, Mapa de Pobreza*. Panamá, 1993.
17. Organización de los Estados Americanos (OEA), *Proyecto de Desarrollo Integrado de la Región Oriental de Panamá-Darién*. Washington, 1978.
18. POTLATCH Consultores, *Resumen de Talleres y estrategias económicas y de servicios. Consultoría comunitaria, concertación y aspectos socio-culturales*. MIPPE-BID, Panamá, 5 de febrero de 1998.
19. POTLATCH Consultores, *Resumen de Talleres de Consulta (19-34) y Propuesta de Ordenamiento Territorial*. MIPPE-BID, Panamá, 25 de abril de 1998.
20. POTLATCH Consultores, *Resumen de Talleres de Consulta (35-45)*. MIPPE-BID, Panamá, 12 de junio de 1998.
21. POTLATCH Consultores, *Dinámica socio-demográfica y tenencia de la tierra- Informe 1: Documento de revisión*. MIPPE-BID, Panamá, 2 de mayo de 1998.
22. POTLATCH Consultores, *Dinámica Socio-Demográfica y Tenencia de la Tierra-Informe 2: Documento de análisis*. MIPPE-BID, Panamá, 15 de junio de 1998.
23. POTLATCH Consultores, *Dinámica Socio-Demográfica y Tenencia de la Tierra – Informe Final: Documento de Propuesta*. MIPPE-BID, Panamá, 10 de julio de 1998.
24. Pucci, Antonello. *Estudio de Transporte Intermodal de la Provincia de Darién*. MOP-BID, Panamá, marzo de 1998.
25. RUTA, *Propuesta sobre Sectores Productivos y de Generación de Empleo e Ingreso*. MIPPE-BID, Panamá, 15 de abril de 1998.
26. RUTA, *Propuesta Sobre Sectores Productivos y de Generación de Empleo e Ingreso. Informe Preliminar*, Programa de Desarrollo Sostenible de Darién. MIPPE-BID, julio 20 de 1998.
27. Tobar A., Darío, *Panamá, Plan Nacional del Sistema Nacional de Areas Protegidas y Corredores Biológicos*. Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, INRENARE, PNUD, GEF, Panamá, julio de 1996.
28. Unidad de Coordinación del Programa (UCP), *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién. Componente de Servicios Básicos, Electricidad*. Panamá, julio de 1998.