

Consulta comunitaria:
El caso de Darién, Panamá

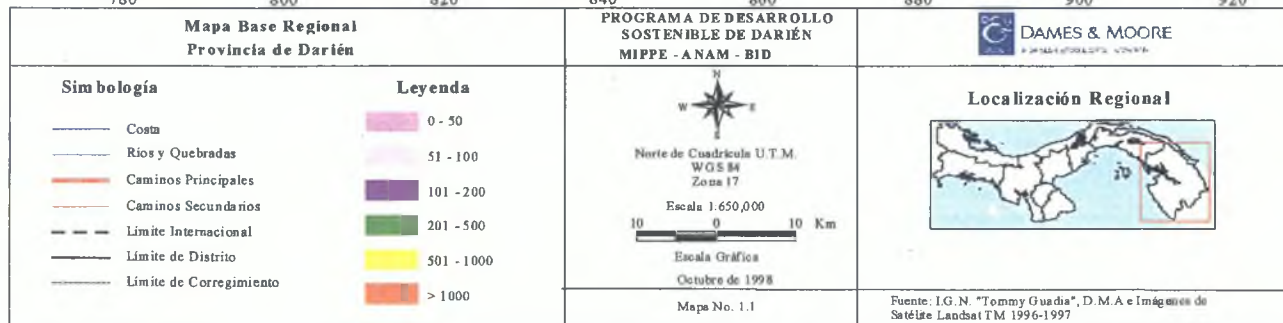
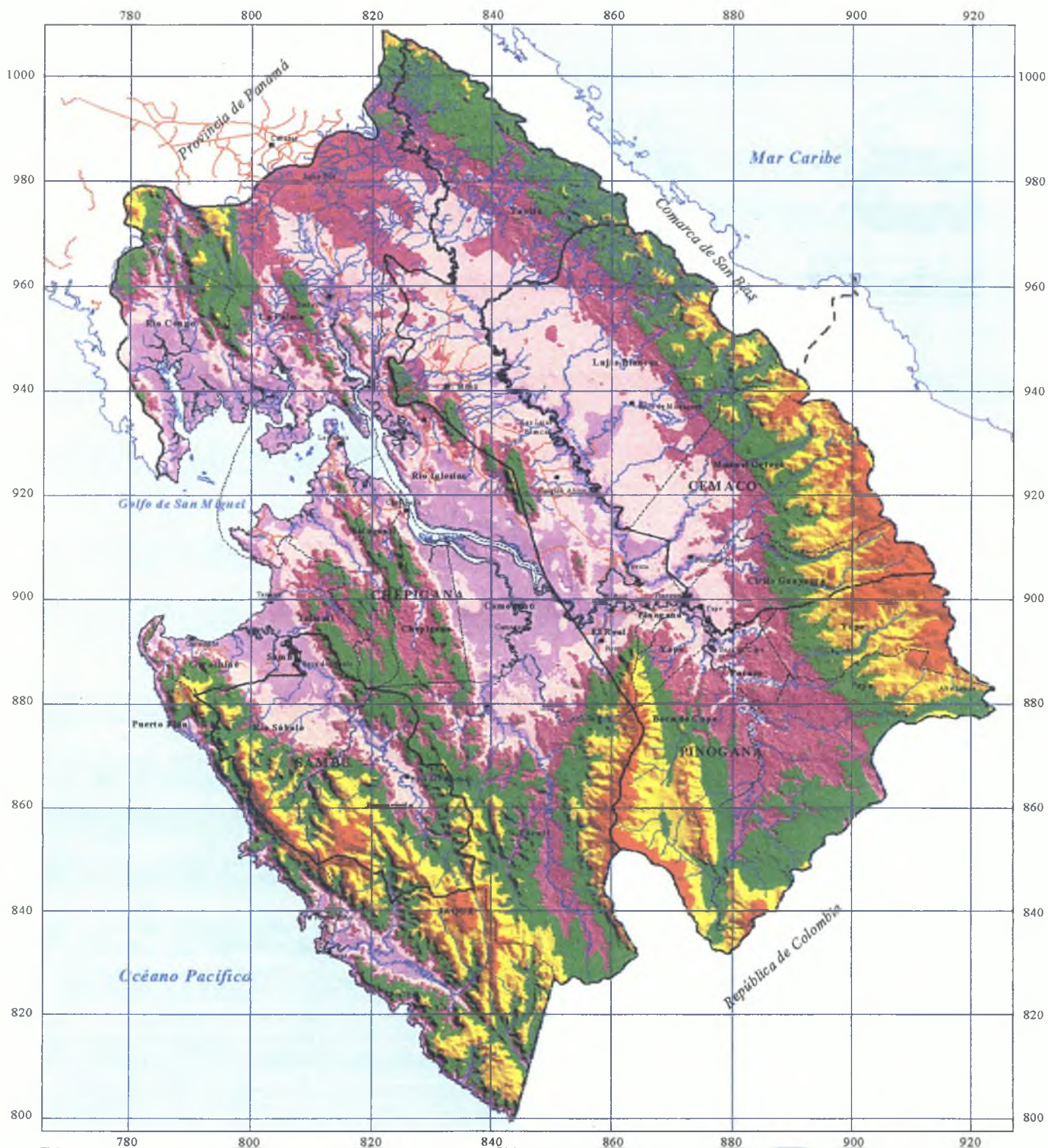
Carlos Perafán
Helí Nessim

**Serie de informes de buenas prácticas del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Desarrollo Sostenible

Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario





Desarrollo sostenible
Desarrollo sostenible - Panamá
Proyectos de desarrollo
Desarrollo rural Darién
Proyectos de desarrollo social
Darién (Panamá: Provincia)

SOP
333.7
J41
0.1
2001

TITW: 177889

Consulta comunitaria: El caso de Darién, Panamá

Carlos Perafán
Helí Nessim

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

**Serie de informes de buenas prácticas del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Catalogación (*Cataloging-in-Publication*):
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Perafán Simmonds, Carlos César.

Consulta comunitaria: el caso de Darién, Panamá/Carlos Perafán, Helí Nessim.

Includes bibliographical references.

p. cm. (Sustainable Development Dept. Best practices series; IND-107).

1. Highway planning--Panama--Citizen participation. 2. Highway planning--Panama--Citizen participation--Methodology. 3. Community development--Panama. I. Nessim, Helí. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Indigenous Peoples and Community Development. III. Title. IV. Series.

323.42 P852--dc21

Carlos Perafán es funcionario de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de Desarrollo Sostenible. Helí Nessim es funcionario de la División de Medio Ambiente de la Región 2, cuyo ámbito geográfico incluye a Panamá y fue el jefe del equipo de proyecto a cargo de la preparación de este proyecto. Durante la etapa de diseño del proyecto que aquí se describe coordinó la consulta comunitaria en calidad de consultor. Contó con la colaboración de Luis José Azcárate, María Claudia Pabón, Luz Teresa Gutiérrez, Héctor Huertas, Julio Serge, Adrián Ávila, Erik Jiménez, Pedro Guerrero, Raúl Ramos, Sebastián Sánchez, Rodolfo González, Israel de León, Enrique Vargas, Neyra Herrera y Zaskia Noriega. Se contó también con un equipo de apoyo y traducción de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) compuesto por Luzmil Chanchoré, Camilo Bastidas, Abigail Grajales y Cándido Mezúa.

El equipo de proyecto del Banco estuvo conformado por Marko Erlich (SDS/ENV), Anne Deruyttere (SDS/IND), Dana Martin (LEG), Jorge L. Lestani (COF/CPN), y Steven Stone, Luis Zavaleta, Silvia Echavarría y Helí Nessim (RE2/EN2). El Comité Asesor del Programa estuvo conformado por Alexander Watson (Nature Conservancy), Thomas Lovejoy (Smithsonian Institute) Yolanda Kakabadse (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources), Jorge Cabrera (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo), Mirei Endara (Autoridad Nacional del Ambiente), Monseñor Rómulo Emiliani (Vicario Apostólico de Darién), Rosadela de Pinzón (MEF), José Agustín Espino (Technoserve), Narciso Pacheco (Congreso General Embera-Wounaan) y Leonardo Teucama (Congreso de Tierras Colectivas Embera-Wounaan). En el Banco colaboraron con el proyecto Walter Arensberg (SDS/ENV), Robert Kaplan (RE2/EN2) y los representantes del Banco en Panamá, John Hastings y Camille Gaskin-Reyes. La Unidad Coordinadora del Programa en el MEF estuvo conformada por Julieta Díaz y Orlando Osorio.

Este documento ha sido presentado en varios seminarios y reuniones, entre otros el Taller Técnico sobre Pueblos Indígenas y Proyectos del Sector Social auspiciado por el BID, el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud en abril de 2000. Este documento incorpora los comentarios recibidos en esos eventos. Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan la posición oficial del BID, el Banco Mundial o la OPS.

febrero de 2001

Copias adicionales de esta publicación (No. IND-107) pueden obtenerse dirigiéndose a:
Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario
Parada W-0502
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Telefax 202-623-1463
Correo electrónico: sds/ind@iadb.org
Página Web: www.iadb.org/sds/ind

PRÓLOGO

Como ejemplo de buenas prácticas, se presenta la experiencia de la consulta comunitaria realizada entre 1997 y 1998 en Darién, Panamá, dentro del proceso de formulación del *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién*. Este trabajo describe los antecedentes que llevaron al Gobierno de Panamá y al Banco a transformar un proyecto de rehabilitación de la carretera en el tramo Bayano-Yaviza en un proyecto de desarrollo sostenible y participativo, tendiente a crear las condiciones de ordenamiento territorial y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población de la provincia de Darién, que al mismo tiempo permitiera mitigar los impactos de la obra de rehabilitación del camino. El documento registra los lineamientos metodológicos de la consulta y los estudios de línea de base, necesarios para llevarlos a cabo. Analiza los resultados de la consulta, anota las dificultades encontradas y describe la manera como, en las siguientes experiencias, se han ido abordando de manera proactiva esas dificultades para tratar de superarlas.

Por tratarse de una metodología novedosa, a la cual están acudiendo de manera creciente los equipos de proyecto para reproducirla en proyectos donde es menester realizar consultas focalizadas en comunidades y donde se espera su participación en las actividades de proyectos complejos, el Banco ha considerado de utilidad la publicación de la experiencia de la consulta comunitaria en el programa de Desarrollo Sostenible de Darién. Se espera que este documento sea también consultado por otros organismos multilaterales, gobiernos y consultores para el diseño de políticas, estrategias y programas y para la elaboración de estudios de impacto ambiental y de evaluaciones socioculturales. De igual manera, está dirigido a las ONG que tengan a su cargo procesos de esta naturaleza.

Anne Deruyttere
Jefe, Unidad de Pueblos Indígenas
y Desarrollo Comunitario, SDS/IND

Robert Kaplan
Jefe, División de Administración de Recursos
Naturales y Medio Ambiente, RE2/EN2

INDÍCE

I.	ANTECEDENTES	1
	El medio físico	
	La población	
	El concepto del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién	
II.	METODOLOGÍA	8
	Identificación de sujetos sociales	
	Reflexión/confrontación	
	Complementariedad de factores	
	Estudios de línea de base sociocultural	
III.	LA CONSULTA COMUNITARIA	16
	Cobertura	
	Análisis de la consulta comunitaria	
IV.	RESULTADOS DE LA CONSULTA	24
	Aspecto propositivo de la consulta	
	Estrategia de regularización de la tenencia de la tierra	
	Estrategia de manejo territorial participativo	
V.	LECCIONES	39
	Reconocimiento previo	
	Secuenciamiento	
	Cultura de la participación	
	Esquema institucional de participación	
	Manejo de conflictos	
	Género	
	Memoria institucional del Programa	
	Canales de información	
	Recursos	
	BIBLIOGRAFÍA	43
	ANEXOS	
	ANEXO 1. USOS CULTURALES AFRODARIENITAS	
	ANEXO 2. RELATORÍAS DE CONSULTA	
	ANEXO 3. PERFILES DE PROYECTOS COMUNITARIOS	
	ANEXO 4. FICHAS DE DINÁMICA SOCIOECONÓMICA	

I. ANTECEDENTES

El medio físico

En el plioceno, aproximadamente hace unos 3 millones de años, por efecto de la deriva continental impulsada por la tectónica de placas, las masas continentales norte y suramericana fueron conectadas por el Istmo de Panamá. Hasta ese momento, con la excepción de un período de conexión en el eoceno, desde la partición de Pangea en el mesozoico, la evolución de la vida había recorrido caminos diferentes en ambos continentes. A partir del establecimiento del puente terrestre que los ha venido uniendo en épocas recientes, se ha establecido una comunicación que ha permitido migraciones de especies e intercambios genéticos. También se constituyó en el corredor a través del cual se pobló Sur América, en oleadas sucesivas de migraciones de cazadores/recolectores de *chopper tools*, cazadores de megafauna y más tarde, cultivadores, convirtiéndose en la principal vía de difusión del maíz, la gramínea americana por excelencia. Sin embargo, ni el tiempo ha sido suficiente, ni el medio propicio como para que se hubiese logrado una homogeneización de la vida. Norte y Sur América siguen siendo continentes con alta incidencia de especies y zonas de vida endógenas, incluyendo microorganismos, de especial importancia en la actitud de los gobiernos y de la comunidad internacional proclive a mantener el aislamiento.

El medio poco propicio para fomentar una mayor comunicación entre ambos continentes, es el llamado *Tapón de Darién*, una selva espesa y húmeda, localizada entre Panamá y Colombia, precisamente en el sitio del anclaje de la abducción del istmo en el continente suramericano, que remata en elevaciones medianas de bosques de niebla conocidos como la Serranía de Darién. Es paradójico que dos continentes que poseen comunicación continental se hayan mantenido aislados en términos de vías de comunicación, mientras en otras partes del

mundo se invierten esfuerzos considerables para establecer comunicaciones terrestres. La conexión final de la carretera panamericana entre Centro y Sur América ha sido una vieja aspiración de los Gobiernos de Colombia y Panamá. A pesar de ello y sin contar con las dificultades logísticas para lograrlo —en especial en el trayecto colombiano—, existen varias razones que motivan a la comunidad internacional, ambiental y financiera, a dar por descontado cualquier apoyo a esta iniciativa.

Primero en la lista se encuentra el tema de la aftosa. Las cepas presentes en ambos continentes son diferentes y las suramericanas, que sólo causan morbilidad a los ganados de ese continente, son mortales para el norteamericano. Segundo, se temen impactos ecológicos variados en términos de la difusión de especies y otras enfermedades. Tercero, la comunicación terrestre podría expandir el espacio geográfico de los santuarios suramericanos de siembra de cultivos ilícitos y convertirse en vía expedita para el narcotráfico. Por último, existe aprehensión sobre las migraciones. La vía terrestre se podría convertir en el vehículo para un aumento considerable de los asentamientos humanos y de la deforestación en los frágiles ecosistemas de Darién colombiano y empeorar el impacto actual que se observa en la riqueza biológica y recursos naturales de Darién panameño: la cuarta parte del área se encuentra deforestada, observándose una tasa de deforestación de 14.000 has./año (Dames y Moore, mayo de 1998). El mercado de la tierra podría afectarse en el Darién panameño con la compra de tierras por parte de colonos antioqueños, acrecentándose las presiones sobre las poblaciones y culturas autóctonas indígenas y afrodariénitas y como impacto secundario, sería previsible un aumento de la inmigración ilegal a Centro América y a los Estados Unidos. Adicionalmente, ha surgido en años recientes otro factor de preocupación: el conflicto armado colombiano, que ya ha ocasionado secuelas en territorio panameño.

Los Gobiernos de Colombia y Panamá habían unido tradicionalmente sus esfuerzos para buscar consensos con las entidades financieras multilaterales para financiar la obra. Con la firma del tratado de Río de Janeiro, el énfasis se ha venido desviando hacia temas relativos al manejo ambiental. Ambos países han creado parques nacionales en sus respectivas fronteras, el Parque Nacional Darién en Panamá, declarado por la UNESCO patrimonio mundial (1981) y reserva del hombre y de la biosfera (1983) y el Parque Nacional Natural Los Katíos, en Colombia. Se ha conformado una Comisión de Vecindad entre ambos países, que posee en su agenda la coordinación de actividades en la zona fronteriza, sin haberse podido llegar a niveles de coadministración de los parques, ya que se ha priorizado el tratamiento de otros temas: violencia fronteriza y migración.

En 1996, surge un cambio en la estrategia de ambos países. El Gobierno de Panamá, inicia conversaciones con el BID tendientes a financiar la pavimentación (rehabilitación) de la carretera de piedra preexistente, en el tramo (de 183 kilómetros) Bayano-Yaviza, que conecta a Ciudad de Panamá con el río Tuira —obstáculo natural para el avance de la carretera y por lo tanto frontera actual de la colonización campesina—, manifestando que abandona su pretensión de construir el tramo Yaviza —frontera con Colombia. La pavimentación de este tramo venía siendo demandada por los campesinos de Darién, con el apoyo de la Prefectura Apostólica, como un medio de mejorar la comercialización de la región y contribuir en la lucha contra la pobreza. El Gobierno de Colombia decide mantener su posición de continuar con el proyecto para la construcción de su tramo de la carretera panamericana, aún si ello pudiere implicar verse obligado a financiarlo con sus propios recursos. El Instituto Nacional de Vías de Colombia contrata los estudios de impacto ambiental correspondientes, pero el Ministerio del Medio Ambiente niega la solicitud de licencia ambiental una vez evalúa los resultados de estos estudios.

El Darién panameño es una provincia que está conformada por las cuencas que desembocan en el golfo de San Miguel (ríos Tuira, Congo, Sabana y Sambú) y por la cuenca del río Jaqué, que recoge las aguas de la cordillera costera del filo del Sapo, en el litoral pacífico. Las corrientes fluyen en su totalidad al océano Pacífico, estando enmarcadas por tres elevaciones. Hacia el noreste se encuentra la serranía de San Blas, prolongación occidental de la espina dorsal del istmo, que la limita con la comarca Kuna-Yala, una angosta franja continental de clima marítimo y de orientación caribeña, que es territorio kuna. Hacia el sureste limita con Colombia, estando de por medio la serranía de Darién y hacia el suroeste el mencionado filo del Sapo. Por la parte central, discurren varias serranías de baja altura, que dividen las cuencas internas, como son el filo del Tallo entre los ríos Chucunaque y Sabana, la serranía de Cañazas, entre los Ríos Sabana y Congo y la serranía del Bagre, entre los ríos Sambú y Balsas.

A pesar de la percepción popular de Darién como una selva tropical húmeda, en realidad la provincia comprende una alta variedad de zonas de vida (7 de las 12 presentes en Panamá), que se localizan en áreas desde xerofíticas de baja a húmedas de alta pluviosidad, contribuyendo a su notable biodiversidad¹. Se pueden distinguir, a *grosso modo*, cuatro ecosistemas: las faldas de las elevaciones, que son selvas húmedas tropicales, aunque los ramales centrales (filo del Tallo, cordillera de Cañazas) se encuentran altamente intervenidos; las zonas interfluviales, que son bosques de cuipo en su mayoría, de mediana a alta humedad; las zonas secas de Garachiné y del eje de la carretera, que son de baja pluviosidad y los manglares, alrededor del golfo de San Miguel y de sus afluentes, un ecosistema alimentado por la alta diferencia de las mareas, que puede alcanzar hasta 5 metros de altura, llegando el agua salada hasta 20 kilómetros arriba de la desembocadura del Tuira. El golfo de San Miguel, verdadera *batidora* de

¹ 412 especies y subespecies de aves; 14 de mangle; 6 especies de aves únicas en Cerro Pirre y varias especies declaradas como amenazadas o en peligro de extinción (Candanedo, Indra, 1997).

aguas saladas y dulces, es estuario propicio para la cría del camarón blanco, que es la principal riqueza de la provincia, hoy sobre explotada por la pesca industrial.

La cuenca del río Tuira, cuyas aguas discurren por la mitad de la provincia, alimentadas por las del río Chucunaque al norte y Balsas al sur, es de lejos la mayor en la provincia. Su curso, demarca un hito de asentamiento que divide el Darién *tradicional* o *marítimo* de los asentamientos de colonización más recientes, propiciados por la construcción de la carretera. De esta manera, es la zona alrededor de la carretera entre Cañazas y Yaviza la más afectada por la deforestación y por los conflictos entre el uso actual y el potencial del suelo. Las tierras de Darién son en su mayoría de uso potencial forestal. Sólo un 7% son de uso agrícola. La presencia de maderas finas y de maderas para *plywood* generó en los últimos 35 años la explotación incontrolada del recurso, que abrió espacios para asentamientos de colonos y el paso a procesos de deforestación permanente. Se calcula que se ha deforestado en los últimos 20 años el 23% de la cobertura forestal natural de Darién, estableciéndose una dinámica de reemplazo del bosque por pastos, intermediando la agricultura.

La población

A la llegada de los españoles, la provincia estaba habitada por indígenas de la familia lingüística *Chibcha* que ellos denominaron *cuevas*, ascendientes, al menos en parte, de los actuales kuna. Los *chibcha* comprenden en Panamá hoy en día a los teribe, *gnobe*, *buglé* y *kuna*. La familia *Chibcha* era el grupo mayoritario de cultivadores que se extendía desde Costa Rica hasta Colombia. En 1513, Vasco Núñez de Balboa descubre para los españoles el mar Pacífico. El deseo de los conquistadores de acceder a tierras continentales por la vía de este mar los lleva a explorar los manglares al sur de la Ciudad de Panamá, en excursiones infructuosas en las selvas húmedas tropicales hasta el Ecuador. En Darién fundan la ciudad de El Real de Darién (no el actual Real) y se fortifican en Yaviza,

iniciando algunas explotaciones mineras de oro. Desde 1719 a 1726, se vive un episodio de rebelión *kuna*. En 1763, se expide la Real Orden de Reducción de los indios *kuna*. Algunos autores consideran que los españoles introdujeron a los *embara* como “fuerza de choque” contra los *kuna* y que habrían utilizado a población negra del Chocó colombiano también para este propósito.

Los indígenas

La población *embara*, en proceso de expansión durante la colonia, es un pueblo de pescadores fluviales/cultivadores, que pertenece al grupo lingüístico *Chocó*, de posible origen circunamazónico y de migración en dirección sur norte. Sea como haya sido, fomentado por los españoles o en virtud de su propia dinámica de expansión, los *embara* terminaron desplazando a los *kuna* hacia las estribaciones del cerro Takarkun-Yala y hacia las cabeceras del río Chucunaque, donde se asientan hoy en día en la provincia de Darién (comunidades de Púcuro/Paya y de Wargandi/Wala/Mortí). Los *embara* se posesionaron de las riveras de los ríos Bajos, en las cuencas de Jaqué, Sambú, Marea, Balsas y Chucunaque, estableciendo una economía de pesca y cultivo de maíz. Para 1993, la población indígena en Darién (14.787 personas) eran 73,2% *embara*, 16,3% *wounaan*, 10,4% *kuna* y 0,1% *gnobe-buglé*.

Hacia 1960, cuando se inicia el proceso de los *embara* para obtener del Estado la delimitación de una comarca, se estrechan los lazos con el pueblo *wounaan*, también *Chocó*, que habitan el río San Juan en Colombia y se fomenta por parte de los *embara* su migración y la conformación de alianzas matrimoniales entre ambos grupos, con el ánimo de lograr niveles poblacionales aceptables a los ojos del gobierno para la obtención de su comarca. En 1983, logran su cometido, conformándose la comarca en dos áreas separadas de terreno, la de Cémaco al noroeste del río Chucunaque y la de Sambú, a ambos lados del río del mismo nombre. La solución dejó por fuera de los territorios comarcales al 51% de la población *embara-wounaan*. Este sector es el conocido como de *tierras*

colectivas, al haberse limitado su demanda actual a la titulación colectiva de los terrenos de sus comunidades dispersas, que no poseen continuidad territorial ni población suficiente para clasificar como distritos o corregimientos, condición indispensable para solicitar la conformación de una comarca. La población indígena se ha mantenido relativamente estable en los últimos 20 años en términos de su porcentaje en la provincia, que es del 30% de la población total, gracias a que aunque la población latina ha aumentado considerablemente, la afrodarienita ha disminuido. Esta estabilidad debe ser correlacionada con la existencia de la comarca como área de protección y de comunidades de *tierras colectivas* organizadas para la defensa de sus tierras.

Los afrodarienitas

La población de ascendencia africana, conocida como afrodarienita, es originaria del Chocó colombiano. Una parte fue traída para trabajar en minas de oro, en especial en la mina El Águila, en la serranía de Darién, hoy abandonada; pero la mayoría de los afrodarienitas provienen de migraciones más recientes, que datan del Siglo XX, cuando en uso de su libertad, fueron atraídos por las explotaciones madereras y las plantaciones de banano. Dada la localización de los asentamientos indígenas, que prefieren terrenos no inundables para su agricultura itinerante del maíz y el hecho de que ni los kuna darienitas ni los chocó son pescadores marítimos, los afrodarienitas lograron establecer su nicho en los manglares (pesca artesanal) y en las terrazas aluviales (plátano) sin mayores conflictos con los indígenas (con la excepción de Jaqué). La población afrodarienita era la mayoritaria en 1970 (70%). Hoy en día es la minoritaria (23%).

Las causas que han llevado al descenso de su población, aparte del crecimiento por inmigración de colonos latinos, han sido la crisis de la economía extractiva (oro, madera, ipecacuana, índigo de mangle), la desaparición del cultivo del banano (Jaqué, Tuira) y en especial, la desaparición del régimen gubernamental de subsidios a la compra de productos agrícolas, a

los cuales se habían adaptado. Hoy en día, la población afrodarienita presenta una tendencia a la urbanización en la provincia y a la migración a Ciudad de Panamá. Algunas comunidades madereras y agrícolas (Chepigana, El Real) son verdaderos pueblos fantasmas, mientras que sólo la pesca del camarón blanco fomenta poblados afrodarienitas en crecimiento. Un factor importante de mencionar en esta dinámica es el hecho de que los afrodarienitas no poseen protección territorial, como, parcialmente, sí es el caso para los indígenas. Los asentamientos de la “media luna” afrodarienita al sur del río Tuira han logrado mantenerse separados de la presión de los colonos latinos, en virtud de que por medio se encuentra el río y que la carretera sólo llega hasta Yaviza.

Mientras en 1970 (Dickison, 1984) la población latina era sólo el 10% de la provincia, hoy supera el 47%. La tasa de crecimiento de Darién en 1978, en el momento del estudio de la OEA, era del 1,56%. Desde 1970 a 1980, aumentó la población de la provincia de 22.685 a 26.524 habitantes. En 1990, la población era de 43.932, presentando un crecimiento del 5,02% anual. Para el año 2000 la Contraloría General de la República estima una población de 60.000 personas, con un crecimiento en el decenio de 4,5% anual. Las variaciones del crecimiento por decenios se deben en su mayor parte a la inmigración latina (teniendo en cuenta la emigración afrodarienita) y se explica por la apertura de la carretera a Yaviza en 1978 (ver mapas de uso del suelo por decenios, que se anexan).

Los latinos

El término *latino*, se aplica a los inmigrantes de las provincias del interior de Darién que en realidad no conforman una población homogénea, comprendiendo grupos de raza blanca y mestizos de diversos componentes de origen. Utilizando el método de la determinación de usos culturales (ver Capítulo IV: Metodología) los latinos fueron clasificados en tres grupos diferentes, con mayor o menor grado de endogamia, conocidos como *santeños*, *veraguenses* y *chiricanos*. Tampoco llegaron en

la misma época al Darién, existiendo dos períodos de migración: el *marino* y el *terrestre*. En ambos casos fomentados por políticas de colonización del Estado. En los años 60, se establecieron poblaciones de santeños al sur de Yaviza, de chiricanos en el río Iglesias y de herreranos (con uso *chiricano*) en Garachiné, todos por vía marítima. La última migración, de mayor incidencia, ocurrió a partir de 1978, con la apertura de la carretera Bayano-Yaviza. La población de latinos localizada al sur del río Tuira se ha visto afectada por la existencia de la reserva de Chepigana que les ha impedido formalizar sus títulos de propiedad. La distinción de los usos culturales entre los latinos es importante para comprender la dinámica de intervención y afectación de áreas frágiles. Se han identificado más de 5.000 posesiones, de las cuales sólo existían 489 propiedades inscritas en el registro en 1987 (Potlatch, 1998). La dificultad de los colonos para obtener sus títulos se debe a los 77 pasos necesarios para obtenerlo, que toman de 1 a 3 años para completarlos (Potlatch, idem). Los latinos obtienen sólo el llamado “derecho posesorio”, en realidad la solicitud de inicio del trámite de titulación, cuya copia se negocia en el mercado.

Los usos culturales indígena y afrodarienita tradicionales son sostenibles, pero se han visto afectados por cambios ocasionados por factores exógenos, tanto políticos como de mercado. Los usos culturales latinos en cuanto a su sostenibilidad son deficientes, causando la mayor parte de la intervención.

El concepto del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién

La carretera, cuya pavimentación el Gobierno de Panamá solicitó al Banco, había sido financiada por el BID en 1973 a través de la operación 293/SF-PN por US\$15 millones. En ese entonces, no se previeron los impactos negativos de la colonización que se pueden observar en los mapas de uso del suelo (ver mapas anexos). Al contrario, los objetivos del Programa se definieron en términos de incremento de la producción, estímulo de nuevas explotaciones agropecuarias

y ahorro de los usuarios, dentro una lógica imperante en esa época que consideraba los planes de colonización como una respuesta adecuada a las presiones de reforma agraria. Darién era visto como una tierra promisorio y esta imagen se presentaba públicamente por el gobierno a los campesinos interioranos, en especial a los de la península de Azuero, que estaban viviendo procesos de expulsión, por agotamiento de los suelos y ampliación de la frontera ganadera sobre la agrícola. En Darién, alrededor de la carretera, se repetiría el proceso de la península de Azuero: tala, implantación posterior de una agricultura itinerante de subsistencia, conversión de la agricultura itinerante en permanente o semipermanente por el fomento gubernamental (antiguo subsidio a la producción agrícola del Instituto Nacional Agropecuario, INA) y reemplazo de las áreas de siembra por pastos para la ganadería. De esta manera, se cuentan en Darién 120.000 has. de praderas subutilizadas para 45.000 reses. Los campesinos cultivadores de mercado (chiricanos) van siendo reemplazados por campesinos ganaderos (santeños). Sólo grupos aislados de campesinos de subsistencia (veraguenses) pueden demostrar la sostenibilidad de sus posesiones. El Código Agrario, Ley No. 37 de 1962, contribuyó al impacto sobre los bosques de Darién, con su concepto de función social, que es condición para la solicitud del título y que se prueba con la siembra o el establecimiento de pastos de las dos terceras partes del área solicitada. El Banco de Desarrollo Agropecuario contribuyó igualmente a este proceso con la financiación de las explotaciones.

Al momento de la solicitud, la reacción del Banco fue la de iniciar conversaciones con el Gobierno de Panamá (GOP) que apuntaban a transformar la solicitud en un programa diferente. Existía el antecedente de un plan de desarrollo, formulado para la provincia con apoyo de la OEA en 1978, que no fuera implementado. El Banco sopesó la posibilidad de un escenario cero, en el cual se negara la solicitud del GOP y llegó a la conclusión que la dinámica actual, aún sin la pavimentación de la carretera, apuntaba a un deterioro ambiental creciente y a un mantenimiento al menos constante de las

presiones sobre los territorios indígenas y afrodariénitas. Se propuso al GOP la adopción del proyecto, en el cual el mejoramiento de la infraestructura de transporte fuera sólo una parte de un gran Programa de Desarrollo Sostenible. En febrero de 1997, en visita a la provincia de Darién, en Metetí, los presidentes de Panamá y del Banco, reconocieron la importancia de crear un marco sostenible para la protección y el manejo de los recursos naturales, el mejoramiento de la calidad de vida² de las comunidades dariénitas a través de actividades sociales, económicas y de infraestructura y el fortalecimiento de instituciones y organizaciones tanto públicas, como de la sociedad civil. En esta reunión, se estableció que una carretera mejorada no iría más allá de Yaviza, con lo cual se conservaba la función del Tapón de Darién entre Colombia y Panamá.

Para formular el Programa se consensuó entre el Banco y el GOP la necesidad de crear un Comité Asesor, en el cual estuvieran presentes las fuerzas vivas de la provincia —que incluía representantes indígenas pero no afrodariénitas—, el GOP y de ONG internacionales³. Como resultado de las actividades de este Comité, primero que todo, se estableció como prioridad nacional trabajar en acciones

² Según el MIPPE, en Darién la esperanza de vida (1996) es de 63,8 años, comparada con un promedio nacional de 73,7; la mortalidad infantil es de 46,4 por 1.000, comparada con el promedio nacional de 22,6; el 70% de la población vive por debajo de la línea de pobreza (78% en el caso de los indígenas); el índice de satisfacción de necesidades básicas se encontraba en un rango entre el 19,9 y 35,4 sobre 100; el 30% de las viviendas poseían piso de tierra, el 65% no contaba con agua potable; el 82% no poseía luz eléctrica y el 66% no contaba con sistema de disposición de excretas; el 25,7% de la población se califica como “sin instrucción” (29,1% para las mujeres, 33% para los indígenas y 39% para la mujer indígena) y la provincia cuenta con 4,9 médicos por 1.000 personas (promedio nacional, 11,7).

³ Adicionalmente, se conformaron otros dos comités en la etapa de diseño: El Comité Interinstitucional para asesorar a la Unidad Coordinadora del Programa, creada en ese entonces en el MIPPE, y el Comité Local Provincial, como vehículo de comunicación.

que permitieran enmarcar los alcances de una operación de esta naturaleza dentro de un marco legal e institucional que faltaba en ese momento⁴. Adicionalmente, se formularon los lineamientos estratégicos del Programa en términos de adelantar un ordenamiento territorial que mitigara los posibles impactos futuros de la obra. Se decidió iniciar un amplio proceso de consulta comunitaria para que sus resultados alimentaran el diseño del Programa y se contrataron estudios en las áreas de ordenamiento territorial, tenencia de la tierra, estructura normativa, actividades productivas, infraestructura, servicios básicos y transporte intermodal. El proceso de formulación del Programa se desarrolló durante un período de tiempo de 16 meses.

Concluida la consulta y los estudios, el documento de proyecto fue presentado al Directorio del Banco en diciembre de 1998 con una solicitud de crédito por US\$72,4 millones, de los cuales sólo US\$33 millones correspondían al componente de infraestructura de transporte.

El Programa se diseñó con cinco componentes:

- ordenamiento territorial, titulación, manejo y protección ambiental;
- fortalecimiento institucional;
- apoyo a la producción sostenible;
- mejoramiento de la infraestructura de transporte; y
- mejoramiento de los servicios básicos.

El documento definía los siguientes objetivos del Programa:

- establecer un plan de manejo del uso del suelo acorde con las características de los recursos naturales del área;
- invertir el proceso de deforestación y los conflictos sobre el uso de la tierra y estabilizar la frontera agrícola;

⁴ Expedición de la Ley General del Ambiente y creación de la Autoridad Nacional del Ambiente, 1988. Formulación de la Estrategia y Política Nacional Ambiental, 1999.

- fortalecer la capacidad de las instituciones de manejo ambiental;
- fortalecer las capacidades de administración y manejo en los niveles regional, municipal y comarcal (indígena);
- promover cambios en los modelos de producción y de explotación de los recursos naturales para asegurar su sostenibilidad, mejorar su eficiencia y propiciar la diversificación de la economía local;
- rehabilitar el sistema de transporte en una manera consistente con el plan de manejo del uso del suelo; y
- coordinar actividades con donantes y otras instituciones.

El Programa no especificó inversiones por proyecto, basándose su ejecución en un plan estratégico ambiental y social y en una matriz de secuenciamiento que se implementaría a través de Planes Operativos Anuales (POA). La matriz de secuenciamiento condiciona la aprobación de desembolsos por tramo de la carretera al

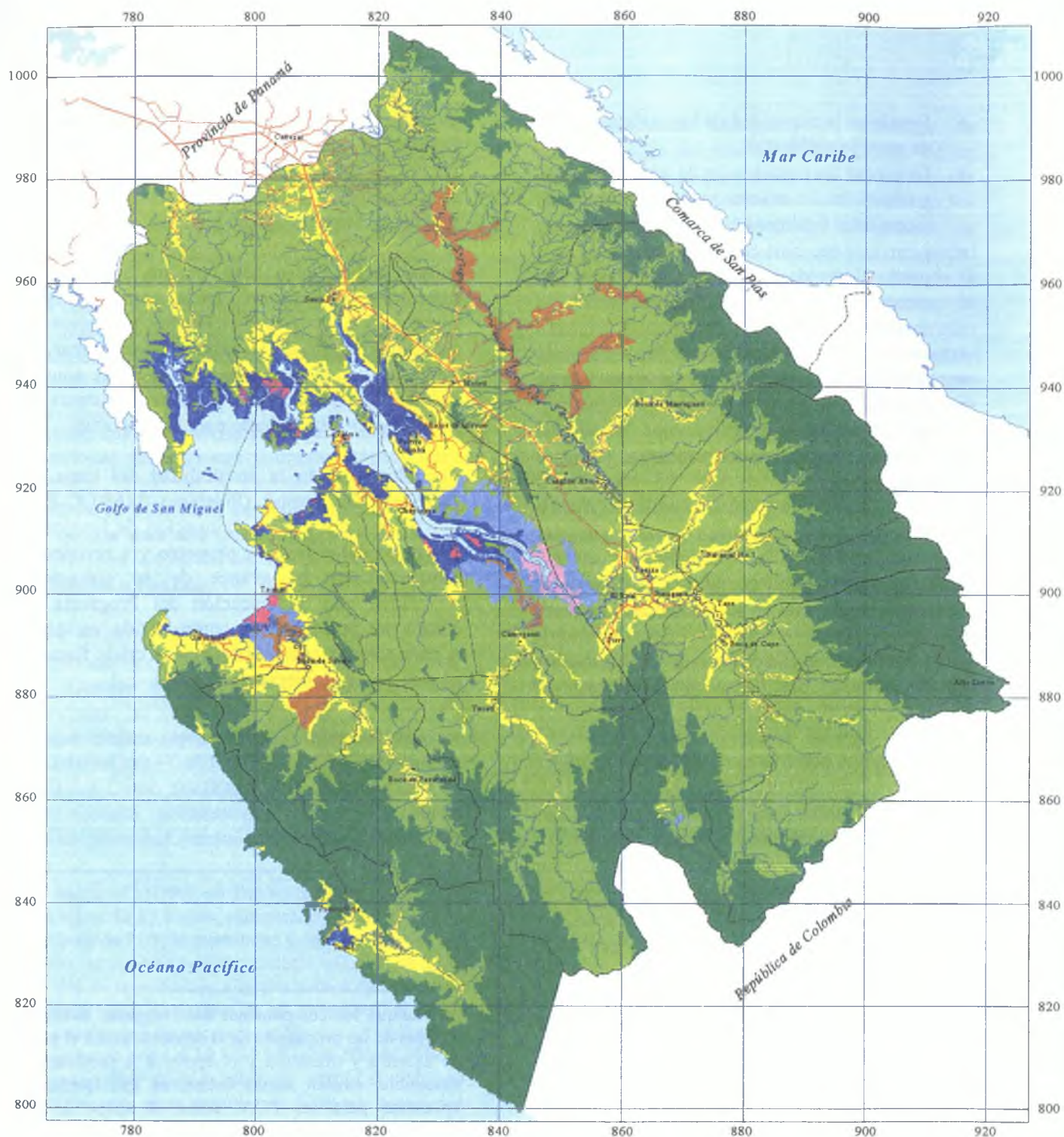
cumplimiento de condiciones, entre las cuales se incluyó el catastro, la regularización de los territorios de *tierras colectivas* y las mesas de concertación propuestas en la consulta. Para efectos de formulación de los POA⁵, se establece la obligación de “realizar un proceso paralelo de programación, con base en un proceso de consulta y concertación⁶ con las comunidades”⁷, que pasará a convertirse en el principal indicador de cumplimiento de la política de participación adoptada por el programa. Se incluyó, adicionalmente, la obligación de diseñar un sistema de evaluación y seguimiento para el programa.

Por último, dada la sensibilidad del tema, el directorio lo aprobó (Préstamo 1160/OC-PN) condicionándolo a la continuación de funciones por parte del equipo de proyecto y a revisiones anuales sobre el avance de su ejecución. El primer año de ejecución del Programa se afectó por problemas de contrapartida, en razón a restricciones ocasionadas por la crisis fiscal y el cambio de Gobierno en Panamá.

⁵ Aunque los componentes del Programa incluyen algunas de las propuestas de la consulta, como el plan de catastro y titulación y el apoyo a la producción sostenible, existen varias decisiones que quedaron aplazadas para los POA, como el apoyo a los proyectos productivos comunales o la definición de acciones frente al condicionamiento de la titulación para garantizar cambios en los usos del suelo, frente al tema forestal y a la pesca artesanal.

⁶ De esta manera, la fase de concertación para el diseño del Programa, como parte de la estrategia de participación que se adoptara desde el inicio del Programa, quedó aplazada para la etapa de ejecución del mismo.

⁷ ESIR, página 35, noviembre de 1998.



Provincia de Darién Uso Actual de La Tierra - 1980

Simbología

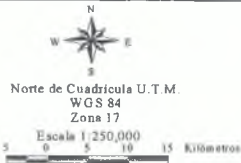
- Costa
- Ríos y Quebradas
- Caminos Principales
- Caminos Secundarios
- - - Límite Internacional
- - - Límite de Distrito
- - - Límite de Corregimiento

Leyenda:

Cobertura Vegetal/Uso Agropecuario

- Bosque Mixto con Cuipo
- Bosque Mixto sin Cuipo
- Tierras con Cultivo
- Mangle
- Mangle Arbustivo
- Alcornoque con Mangle
- Pantanos
- Cuerpos de Agua
- Uso Agropecuario
- Área de Marisma

PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE DARIÉN MIPPE - ANAM - BID



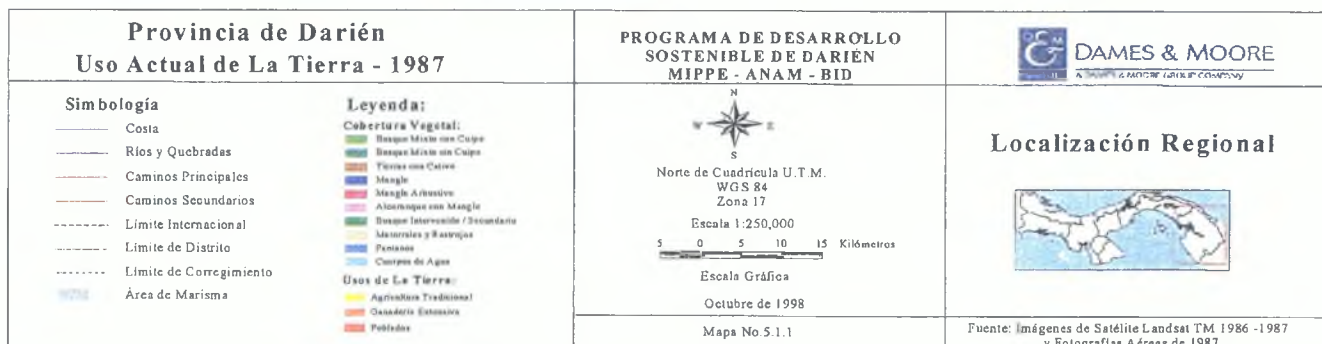
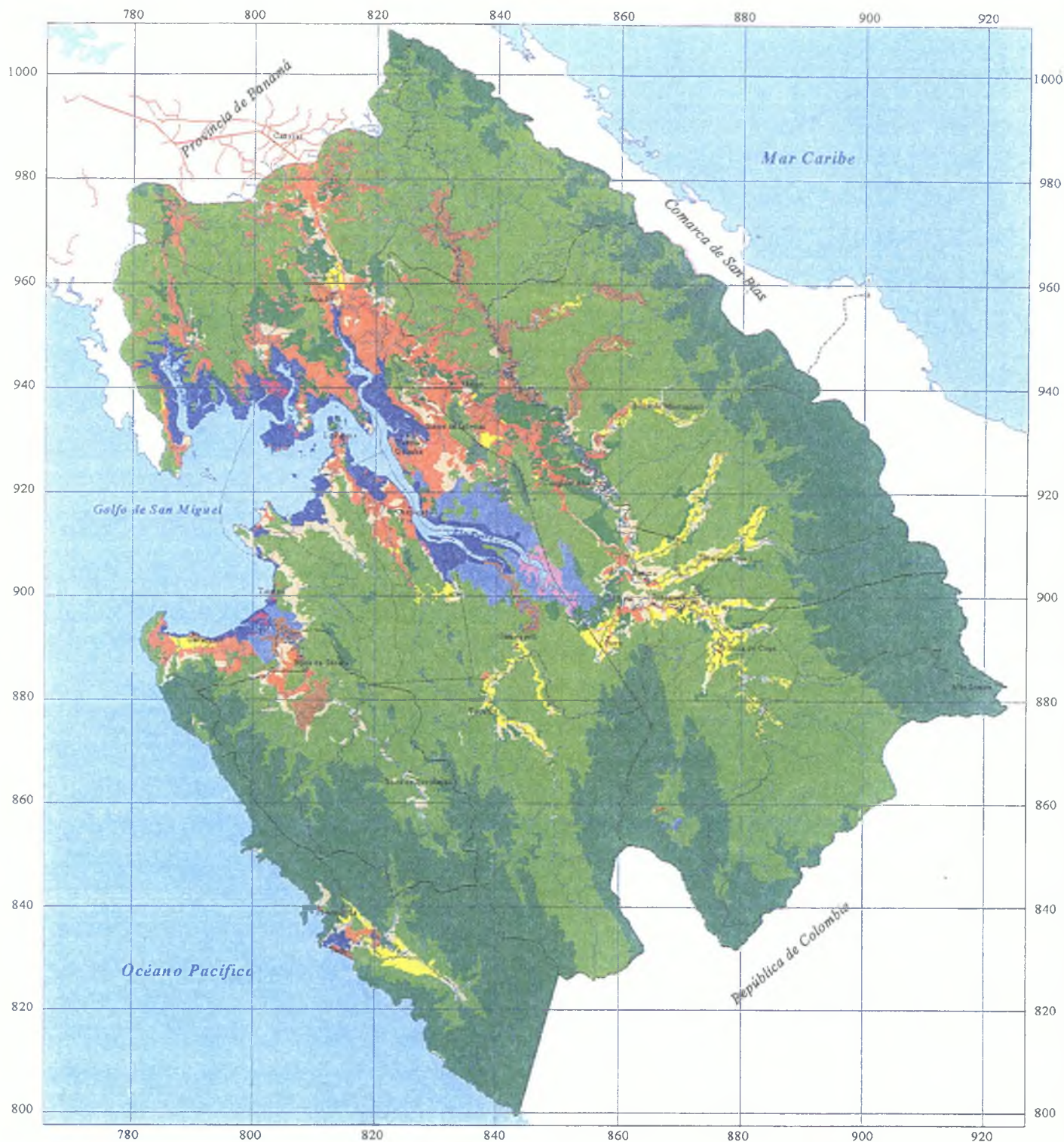
Mapa No 5.1.2

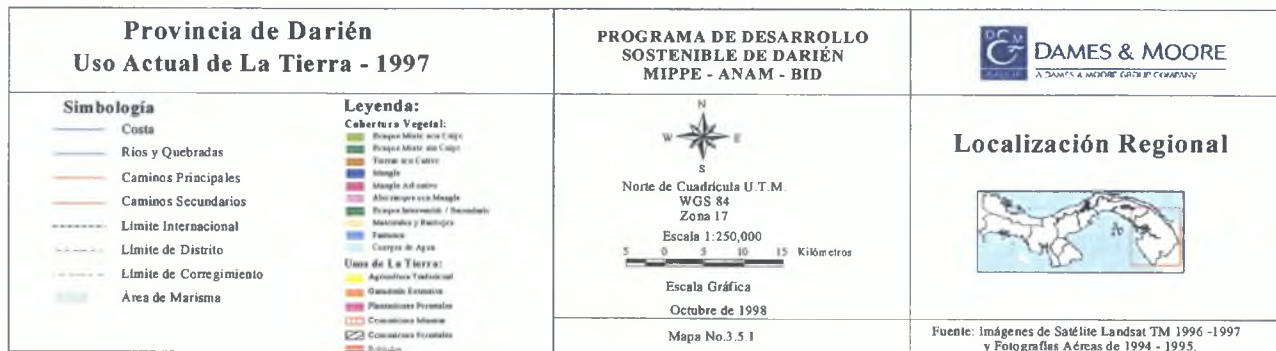


Localización Regional



Fuente: Imágenes de Satélite Landsat-MSS 1980





II. METODOLOGÍA

Los términos de referencia para contratar la implementación de la consulta comunitaria establecían lo siguiente: “el objetivo de la consultoría es el de acompañar a los sectores sociales presentes en la provincia (indígenas, afrodariénitas y latinos) en la fase de consulta del proceso de participación, tendiente a la búsqueda de consensos internos de cada comunidad y acuerdos entre ellas, para efectos de materializar sus propuestas, diseño ambiental, económico, organizativo, normativo y de adecuación institucional del Programa que tenga en cuenta sus particularidades étnicas y culturales, estableciendo estrategias y formulando un paquete de perfiles de proyectos, correspondientes a dichas estrategias, como insumo preparatorio para una segunda y posterior fase de concertación con las instituciones y el sector privado que buscará el consenso necesario para la ejecución del Programa”. Se facultaba a los consultores para que establecieran la metodología necesaria para el cumplimiento del objetivo, en coordinación con el Banco.

Los consultores encargados de la consulta comunitaria iniciaron sus labores en octubre de 1997, para concluir el proceso, materia de este documento, en mayo de 1998. Con posterioridad, se les asignó a ellos mismos la responsabilidad del estudio de tenencia de la tierra.

Una buena manera de comprender la metodología que se acordó, es subrayar lo que ella no es: no se trata de la elaboración de diagnósticos rurales participativos. Tampoco, de una evaluación de necesidades de las comunidades. Por una parte, la metodología pone en duda el concepto de comunidad local, buscando identificar los “sujetos sociales” bajo criterios culturales⁸. Por otra parte, trata de evitar que los

resultados de las consultas terminen siendo una “lista de necesidades” de una localidad (que por lo general da como resultado, por lista de prioridades, lo siguiente: vías de comunicación, escuelas y puestos de salud; lo que ha sido denominado una demanda inducida por la oferta institucional)⁹. La metodología se focaliza en fomentar un proceso proactivo de reflexión por parte de los *stakeholders*, acerca de la problemática de que se trate; en este caso, de la posibilidad de su participación en el desarrollo sostenible del área del proyecto, dentro de un proceso que establezca un escenario de derechos y de obligaciones, que abra las puertas a una dinámica de *feedback* para los diseñadores del proyecto y al establecimiento de una agenda para dar paso a la concertación de la proyección, ejecución y seguimiento del Programa.

La metodología comprende los siguientes elementos:

- identificación de sujetos sociales a ser consultados;
- facilitamiento de talleres de consulta, a través del método de reflexión/confrontación;
- aplicación de una concepción conducente a la aplicación de criterios holísticos para el

focaliza los conflictos entre el uso actual y potencial de la tierra, lo que conllevaría a la necesidad de planear cambios en el uso. La metodología, parte de la premisa de que estos cambios sólo son posibles en la práctica, si se califica la sostenibilidad de cada uso cultural y se programan los cambios desde cada concepción cultural particular, lo que constituye una vía eficiente para la interiorización e implementación participativa de estos cambios. La experiencia anota que si se opera con un esquema sólo normativo, por lo general estos planes no son debidamente ejecutados.

⁹ Renshaw, Jonathan. *Guyana's SIMAP Amerindian Program Evaluation*. SDS/IND, 2 de febrero del 2000.

⁸ El componente cultural es fundamental en la concepción metodológica, en cuanto al Programa

desarrollo sostenible (complementariedad de factores) con énfasis en lo cultural;

- elaboración de estudios de base complementarios a la consulta con el uso de metodologías rápidas; y
- establecimiento de un plan de participación.

Identificación de sujetos sociales

La metodología intentaba optimizar el acceso a las comunidades como sujetos de consulta, buscando un método para llegar eficientemente a ellas. Desde un comienzo, quedó en claro que la actividad se reduciría a consultar a las comunidades y a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de carácter estrictamente comunitario, lo anterior, en cuanto se trataba de explorar la participación de las comunidades —y sus organizaciones de base— en el Programa y porque las demás ONG poseían otros espacios de participación (Comité Asesor, Comité Local).

Se optó por realizar este cometido a partir del concepto de sujetos sociales. La identificación de los sujetos sociales consiste en la clasificación de la población, bajo las categorías de etnia, cultura, grupos endogámicos y unidades de parentesco, en orden descendente, que se relacionan espacialmente (mapas de uso cultural), sincrónicamente (organización social y autoridades) y diacrónicamente (dinámica sociodemográfica). Lo anterior, permite alistar una clasificación de segmentos sociales, con sus autoridades segmentarias correspondientes, que pasan a ser los sujetos de las consultas y del proceso posterior de concertación.

Para estos efectos se diferenciaron los conceptos de: organizaciones funcionales y segmentos sociales.

Las organizaciones funcionales se definieron como aquellos tipos de organización que surgen ante problemas específicos, como sería el caso del Comité Salvemos el Filo del Tallo en lo que toca con el problema de suministro de agua a las 20 comunidades de la carretera Santa Fé-Canglón o su némesis, la Asociación Pro Defensa de los Derechos Posesorios del filo del Tallo, que defiende las posesiones de los

campesinos que se ven afectados por las regulaciones de dicha zona. La característica de estas organizaciones —como aquellas de productores, artesanos, madereros, pescadores, etc.— es que la problemática que los agrupa es lo suficientemente aguda —falta de agua vs. indefinición en la tenencia de la tierra, para nuestro ejemplo— y la situación en que se encuentran, por una u otra circunstancia, es lo suficientemente crítica —ausencia de solución sostenible al problema del agua sin la colaboración de los poseedores del filo del Tallo vs. posibilidad de perder las posesiones o de restricciones a la producción—, que es dable el que estas organizaciones conviertan el escenario de la consulta en una oportunidad para expresar propuestas de acomodamiento a la situación que, por definición, son altamente interiorizables y pueden ser fácilmente encauzadas en los esquemas de sostenibilidad que persigue el Programa.

Los segmentos sociales, se definieron como las unidades conspicuas, determinables y operantes en la trama de la organización social de una sociedad. Se trata de unidades de parentesco, consanguíneo y afin (alianzas matrimoniales) a partir de las cuales se teje la trama social. Estas unidades pueden ser influyentes, dentro de grupos más grandes u operar aisladamente. Cada sociedad tradicional posee su propio sistema, ya que existen varias posibilidades de trazar el parentesco consanguíneo y de organizar los intercambios matrimoniales. Los segmentos sociales, no necesariamente corresponden a divisiones geográficas o se agotan en un área determinada; así, los segmentos tienden a trascender las localidades y en cada localidad es usual la coexistencia de varios segmentos. Los segmentos a su vez, están diferenciados por circunstancias de género y generación.

El interés de trabajar con este concepto al tiempo que con el de la comunidad local estriba, primero, en el hecho de que los segmentos pueden ser antagónicos y como consecuencia puede hacerse difícil o equívocas las concertaciones con comunidades locales cuando no todas sus unidades segmentarias han sido consultadas. Corolario de lo anterior, es el hecho de que los consensos se ubican en los segmentos,

mientras que en las comunidades locales, entre segmentos, internamente, operan los acuerdos. Un detalle que se escapa normalmente en los procesos de consulta y concertación y que puede fácilmente conducir a equívocos; segundo, la manera como se estructura el control social: si un pueblo posee tradicionalmente sistemas de control social centralizados —como en el caso de la institución de los *sakla* entre los kuna— se observa un alto nivel de cumplimiento de las concertaciones que se realicen directamente con ellos o con su participación, sin la necesidad de la inclusión de sus segmentos de parentesco de doble descendencia, típico de los pueblos de *filum* chibcha al que los kuna pertenecen.

Pero, si tradicionalmente no existe un sistema de control social interno centralizado, siendo este de carácter segmentario, como en el caso de los embera, afrodarienitas y campesinos, es deseable, por fuera de la participación de sus instancias centralizadas modernas, la participación y ratificación de los acuerdos por parte de las autoridades segmentarias, también llamados *jefes familiares*. El hecho de que los embera-wounaan posean en el momento autoridades centralizadas —congresos y *nokora* locales, congresos y caciques zonales, congresos y caciques comarcales y de *tierras colectivas*—, como efecto de su coyuntura de relación con el estado y la sociedad panameña, fenómeno de circunstancias similares al hecho de la tendencia hacia la conformación de poblados, en el ámbito de su racionalización por la lucha territorial, no debe ocultarnos la evidencia de que el control social —y la posibilidad de la interiorización— sigue estando en buena medida localizado en los segmentos de la organización social tradicional, patrilinajes y parentelas, bajo patrilinajes dominantes. Este hecho, ha sido puesto en evidencia en las dificultades encontradas en algunos casos por caciques y congresos para implementar proyectos o simplemente para ser obedecidos y en la tendencia de una corriente de asesores indígenas de “recuperar” la participación de los *viejos* como *consejos de ancianos* al interior de la actual y moderna estructura de los congresos indígenas.

Entre la población afrodarienita, sus procesos de urbanización de vieja data (Yaviza, El Real, La

Palma) dificultan tratarla como comunidades antes que como miembros de sociedades orgánicas adaptadas al contorno, empleo e ingreso urbano, comercial y burocrático. Sin embargo, subsisten formas tradicionales de organizaciones sociales, caracterizadas por *troncos* matrilocales de familias extensas, con tendencia a la neolocalidad masculina y a la migración bisexual. La variabilidad de la residencia masculina y la adaptación periódica a labores diferentes, sumado a la migración extraterritorial, hacen relevante destacar el género femenino como base de la consulta comunal afrodarienita.

El nivel segmentario también es conspicuo entre algunas comunidades campesinas latinas, especialmente veraguenses y santeñas, que han desarrollado ya en la zona un sistema *cognático* de parentesco y que por esta razón es pertinente con ellos la búsqueda de consensos segmentarios, aunque no en el caso del uso cultural chiricano. Los colonos alrededor de la carretera, ganaderos o cultivadores de áreas semi-permanentes, asociados en la Asociación de Productores Independientes de Darién, o la de los taladores asociados en la Asociación de Pequeños Madereros de Darién, nos muestran poblaciones sin mayor cohesión de parentesco y de alianzas matrimoniales, en donde la posibilidad de los consensos es funcional o política.

En consecuencia, los sujetos sociales escogidos para la realización de los 45 talleres, en la etapa de consulta del proceso de participación social del Programa, obedecieron a los anteriores criterios de búsqueda de consensos, bien a partir de su estructura segmentaria/local organizativa o a partir de los elementos político circunstanciales que los agrupan en organizaciones funcionales. Se agregó un criterio de inclusión de género y generacional, para asegurar la voz de jóvenes, ancianos y mujeres en los talleres.

Desde el punto de vista de la distribución geográfica de la población, se buscó un cubrimiento exhaustivo. Esto ha sido posible, realizando talleres de consulta comunitaria en los lugares en los cuales no existen organizaciones funcionales que aglomeren a las poblaciones

del área. A *contrario sensu*, no se realizó consulta comunitaria en el área en la cual la población se encuentra agrupada en una organización funcional. Teniendo en cuenta que son las comunidades latinas las que mayor número de estas asociaciones poseen, así fue menor su número de consultas comunitarias y mayor su participación en consultas de organizaciones funcionales de base. La mayor tendencia a la concentración urbana por parte de la población afrodarienita hizo que el número de talleres de consulta comunitaria para ellos fuera menor que la indígena, que posee una población con mayor dispersión geográfica de sus asentamientos.

De lo anterior, se colige que el problema no se enfocó en consultar la voz de las comunidades o de sus gremios, sino en asegurar compromisos prácticos para la formulación del Programa. Sobre lo anterior, es importante aclarar que muchos de los compromisos se refirieron al tema del cambio de las prácticas actuales no sostenibles del uso del suelo. Estos cambios no pueden ser implementados sino a través de dos vías: o por regulaciones coercitivas o por autorregulaciones. Si se trata de lo segundo, hay que tener en cuenta que la simple voluntad de las organizaciones representativas no garantiza estos cumplimientos, siendo necesario contar con la voluntad participativa que se da o en el caso de consensos políticos o por vías de la actuación de los mecanismos segmentarios de consenso familiar y control social consuetudinario.

Reflexión/confrontación

Los facilitadores de la fase de consulta, para efectos de dinamizar los talleres de consulta, utilizaron una metodología de choque, para exponer a los consultados su visión de la calificación de sostenibilidad del uso cultural del grupo que se trataba y el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial (en el estado de avance en que se encontraba) e inducirlos a presentar sus reflexiones sobre el tema y a proponer sus iniciativas de solución. Los talleres se programaron para un día de duración y contemplaron espacios de tiempo apropiados para consultas internas entre los consultados. El propósito de los facilitadores fue el de esclarecer

las propuestas de los consultados para cumplir dos objetivos: a) la reflexión sobre los temas propuestos en términos de sostenibilidad; y b) la identificación de propuestas de los consultados que serían llevadas como iniciativas de proyecto al equipo de diseño del Programa, tratando de que estas propuestas se ajustaran a los componentes acordados de manera estratégica y conducente. Para este efecto, los consultores quedaron en comunicación con autoridades segmentarias y organizaciones de base, para informarles de los avances de sus trabajos y realizar las consultas posteriores que fueran necesarias. Durante la ejecución del Programa, la búsqueda de acuerdos con las autoridades, frente a las propuestas de las comunidades en términos de sostenibilidad, se espera que sea materia de concertación.

El nivel propositivo que se esperaba obtener por parte de los actores sociales consultados, en el desarrollo de los talleres de consulta, se indujo a través de una ambientación metodológica, en la cual se explicaron los condicionamientos del Programa y se pidió a la audiencia que determinara la o las problemáticas del caso —bien funcionales, bien temáticas— y que presentase las iniciativas de solución, bajo la perspectiva de una negociación entre dador y receptor, en términos de “que estaría dispuesto a aportar o ceder y a cambio de qué”. Excepcionalmente, los facilitadores introdujeron temas que no fueron mencionados por los consultados, cuando su importancia frente a la sostenibilidad de Darién así lo ameritaba.

Esta información se decantó con la intervención de los facilitadores de la firma consultora, quienes apoyaron con análisis sobre la viabilidad técnica y de regulación de las propuestas para desechar aquellas que a *grosso modo* no se acomodaban a la sostenibilidad del Programa o cuyo costo o dificultad técnica las harían inelegibles; con el ánimo de decantar propuestas generales integrales y articuladas a las posibilidades del Programa.

En el caso de talleres con participación segmentaria, se registró el parecer de las autoridades segmentarias presentes. Se tuvo también en cuenta la opinión de género y generación.

Para esto, se solicitó desde un principio si existían temas que las mujeres, los jóvenes o los viejos deseaban introducir en el debate. De todas maneras, los facilitadores retroalimentaron la información de género y generación a lo largo del taller con el método de preguntas cruzadas.

Se buscó que los resultados de la consulta apuntaran a formulaciones integrales y propositivas de medidas, programas o iniciativas de proyectos, que obedecieran al tratamiento de problemáticas particulares y a la búsqueda de sus soluciones, en ningún caso a la simple exposición de una lista de necesidades y a sus correspondientes proyectos. En todos los casos, los facilitadores trataron de buscar puntos débiles a las iniciativas, para su fortalecimiento. Para este efecto, se tuvieron en cuenta factores económicos, técnicos, legales, de sostenibilidad y complementariedad de factores. Tratándose de iniciativas económicas, se inquirió acerca de aspectos de rentabilidad, capacitación, interiorización de prácticas, cubrimiento, propiedad, responsabilidad de la administración y compromisos de ejecución y seguimiento. Se hizo especial énfasis en las dificultades de ejecución de proyectos indefinidos en su cubrimiento y responsabilidad segmentaria u organizativa.

Complementariedad de factores

El tema primordial de la consulta consistió en la sostenibilidad de la provincia de Darién, bajo la premisa de cómo *ordenar la casa*, para mitigar los impactos de un programa de desarrollo con inversiones en infraestructura, que conllevaría a una mayor presión sobre las tierras y los recursos de la provincia.

Con el propósito anterior, como lección aprendida, se incorporó el concepto de “complementariedad de factores” desarrollado en el Programa de Desarrollo Alternativo PLANTE (Préstamo 984-OC/CO), que consiste en considerar la sostenibilidad en función de tres factores: el ambiental, el económico y el cultural y que entiende al factor cultural como el vehículo *sine qua non* que hace posible en la práctica la articulación de los otros dos factores.

Dicho de otra manera, el concepto establece que es necesario conocer el ámbito cultural del uso de la tierra, calificar su sostenibilidad y afectaciones y planear ajustes a partir de las concepciones y prácticas de cada grupo social de que se trate.

Para esto, la consultoría detectó los llamados *usos culturales del suelo* (kuna, embera-wounaan, afrodarienita, santeño, chiricano y veragüense) calificando su sostenibilidad¹⁰. Esta calificación trajo como consecuencia:

- la identificación de usos no sostenibles ambientalmente (santeño y chiricano) y problemas de sostenibilidad ambiental en los otros (sobreexplotación forestal y degradación ictiológica de los ríos en territorios de la comarca embera-wounaan, peligros de sobreexplotación del suelo en el modelo veragüense, disminución de la pesca del camarón y de la recolección de mariscos en el afrodarienita, falta de un marco regulatorio y jurisdiccional para el ordenamiento territorial interno de los territorios indígenas, problemática de sanidad por carencia de agua potable e inadecuada disposición de basuras y de excretas en todos los asentamientos);
- la identificación de problemas de sostenibilidad cultural (desprotección de los territorios indígenas y afrodarienitas ante el avance de la colonización); y
- la identificación de problemas de sostenibilidad económica (venta de tierras, aumento de la frontera agrícola que sigue a la explotación de las concesiones madereras, emigración afrodarienita por crisis económica).

Los anteriores impactos fueron ampliamente discutidos con los consultados, los cuales reflexionaron sobre ellos y manifestaron propuestas específicas para su solución. Dentro de las iniciativas propuestas por los actores sociales en el desarrollo de la consulta encontramos las

¹⁰ Véase informes *Potlatch* “Propuesta de ordenamiento territorial” y “GIS de usos culturales”. UCP Darién, 1998.

siguientes, que presentan elementos evidentes de sostenibilidad:

- los planes de manejo intraprediales;
- las vedas a la pesca y la recolección de mariscos;
- la reforma al sistema de manejo forestal de las concesiones y de los permisos comunitarios;
- la adecuación del ordenamiento territorial a los usos culturales sostenibles;
- la renuncia a solicitar un programa de comercialización, basado en la sustentación de precios;
- la tendencia a no priorizar grandes carreteras sino sistemas multimodales;
- la propuesta de los taladores del cambio de moto sierras por tenencia;
- la iniciativa de que la educación se acompañe de una oferta de financiación microempresarial a los especialistas;
- la iniciativa de que el apoyo a la producción se base en diversificación sostenible a partir de paquetes integrales que unan la capacitación con la financiación y la asistencia técnica;
- el apoyo a una normativa interna de regulación del manejo de recursos naturales en los territorios indígenas;
- la propuesta de realinderamiento de áreas protegidas para la pesca artesanal;
- las propuestas de fondos rotatorios para el fomento de la microempresa, de la pesca artesanal y de esquemas de comercialización de doble vía de asociaciones de productores; y
- la solicitud de que se establezcan sistemas de disposición de excretas y de basuras adecuadas a las condiciones de la región.

Estudios de línea de base sociocultural

Como parte integrante de la consultoría se realizaron estudios de línea de base. La idea fue la de integrar estudios de las actividades de consulta, a través de metodologías rápidas, que aprovecharan el contacto de los consultores con las comunidades. Todos estos estudios tienen

relación directa con los productos del Programa y se justificaron en cuanto servirían de sustento a las propuestas de sostenibilidad que se esperaba obtener de las comunidades.

GIS de usos culturales

La identificación de usos culturales del suelo es vital para la efectividad del diseño de propuestas comunales participativas de sostenibilidad, que presumen compromisos culturalmente viables de ajuste en las prácticas de uso actual. Tradicionalmente, para efectos de diagnóstico y de formulación de planes de manejo, se estudian los llamados “conflictos de uso” con el método de superponer mapas de uso potencial a mapas de uso actual de una región y así evaluar las incompatibilidades. La metodología que aquí se propone incorpora un tercer mapa a este análisis: el de uso cultural, con el propósito de enriquecer la evaluación y de incorporar el concepto de participación en el manejo ambiental.

La identificación de los usos culturales posee dos escalas: a) el de la identificación genérica de áreas por uso cultural; y b) el de la elaboración de planos detallados de las categorías internas de usos, que permitan la planeación de las condiciones específicas de manejo sostenible que deberán condicionar las titulaciones.

Para Darién, a nivel de mapa (ver mapas anexos) sólo se pudo identificar la primera escala, a través de análisis multispectrales de imágenes remotas (Landsat TM 30 metros) y de trabajo de campo. Sin embargo, se elaboró un documento en el que se especificaron las categorías de uso, sus afectaciones y las propuestas de sostenibilidad por grupo. Este trabajo¹¹ permitió distinguir tres usos culturales diferentes entre los campesinos latinos, que hasta ese momento habían sido tratados como un grupo homogéneo,

¹¹ Véase *Potlatch*, ídem. SDS/IND viene adelantando una cooperación técnica (TC-003017-RG) para el desarrollo del Software *Cultural Land Use Classification GIS* —CLAN—, con el propósito de ofrecer este instrumento en diferentes escalas y para facilitar a los consultores la incorporación de estudios de uso cultural a sus trabajos.

al igual que distinguir cuatro usos culturales diferentes entre la población afrodarienita.

Es menester aclarar que la identificación de los *usos culturales* sólo hace referencia a un aspecto del complejo cultural y no implica que a todos los usos identificados corresponda una cultura integral presente en Darién. Mientras los kuna, embera-wounaan y afrodarienitas poseen dicha integralidad (identificación de pertenencia, cosmología, patrones específicos ideales de comportamiento, organización social, reproducción étnica y cultural, lengua —indígenas—, cultura material específica, territorio, prácticas —dentro de las cuales se encuentra el *uso cultural del suelo*— ritualidad, control social), esto no es cierto para todas las poblaciones de colonos, con excepción de los santeños (Río Iglesias, Quintín, Agua Fría, Río Congo), cuya antigüedad en el área, territorios específicos, organización social, alto nivel de endogamia y patrones de comportamiento ameritan considerar a su población como una unidad cultural. De los veragüenses se puede decir que poseen estas características sólo en el área de Cucunatí y para los chiricanos, por su dispersión, es difícil llegar a estas conclusiones. Sin embargo, la práctica cultural del uso del suelo es un factor que debe ser apreciado en su integralidad, independientemente de la existencia de grupos consolidados, ya que es a partir de la concepción cultural que se tenga de la relación con la tierra que es plausible diseñar los correctivos a esas prácticas y hacer de ese proceso una dinámica participativa.

Algunos ejemplos de lo anterior, son los siguientes: para los ganaderos santeños y chiricanos la posibilidad de mitigar el impacto de su práctica de deforestación, pastificación y quema de potreros en verano, no estriba en que “se bajen del caballo a sembrar hortalizas”, algo contrario a sus patrones culturales de *status*, sino que “quedándose a caballo”, pueden cambiar —con los debidos compromisos de titulación o programas de incentivos o subsidios— la práctica extensiva hacia la

intensiva con siembra de pastos, adopción de técnicas silvopastoriles y reforestación; lo que, enmarcado en sus culturas, les aumentaría el *status* —al aumentar el número de reses— y haría posible el Programa. Un cambio desde la cultura que, por otra parte, sostiene —no cambia— la cultura. Al menos, esta es la propuesta de las comunidades consultadas.

Lo mismo puede decirse de los veragüenses, cuyas propuestas apuntan a la diversificación (paquetes integrales de crédito, asistencia técnica y transferencia de tecnología) que permita mantener la frecuencia de rotación de su sistema de barbecho, manteniéndola sostenible, mientras se mejora el ingreso. Este grupo también ha propuesto esquemas de comercialización a través de la financiación de comisariatos de doble vía manejados comunalmente, que permitan la reciprocidad de productos agrícolas/mercancía. Esto es preferible a los subsidios de precios a los productos, que tenderían a un aumento de áreas de cultivos tradicionales y a una disminución de las frecuencias de la rotación del barbecho, haciéndolo insostenible y contribuyendo a la pastificación, que no es una práctica cultural de este grupo.

Por su parte, los afrodarienitas proponen vedas para el marisco y alargue de la veda para el camarón. Los indígenas proponen la eliminación de los *permisos comunales* de tala y que se les den los instrumentos de titulación (comarcas kuna, *tierras colectivas* emberas) y regulatorios (cartas orgánicas) para asumir la jurisdicción del ordenamiento territorial de sus territorios de acuerdo a los usos culturales *tradicionales*. En algunos casos (como en el de la explotación maderera en la comarca de Cémaco o el inicio de la ganadería en Mogue), los usos culturales tradicionales están pasando por procesos de cambio que afectan su sostenibilidad.

Como información sobre uno de los resultados del análisis de usos culturales, ver el ejemplo afrodarienita en el Anexo 1.

Estudio del uso del dinero

A través de encuestas corridas con entrevistados escogidos por los consultores con ocasión de los talleres de consulta, se evaluó la articulación de las economías de subsistencia al mercado, para identificar el ámbito de la existencia de economías tradicionales vs. economía de mercado.

El propósito de estos estudios fue el de orientar a los consultores en la formulación de proyectos productivos. Es decir, el objetivo fue de identificar la existencia de mecanismos tradicionales nomonetarios de reciprocidad y redistribución así como de identificar productos *nicho* para el mercado. Los estudios también sirvieron para evaluar los cambios y el impacto que se han producido sobre la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de la trama social. Se pretendió así poseer un insumo para orientar la discusión tendiente a promover los proyectos que no afecten el *colchón* de subsistencia sino que, más bien, promuevan el diseño de proyectos que fortalezcan las particularidades culturales y la organización social de las comunidades, dentro de una concepción de desarrollo con identidad.

Tenencia de la tierra

En consultoría aparte, se realizó el estudio de tenencia de la tierra y se presentó una propuesta de catastro y titulación, que incluyó la regularización de los territorios indígenas extracomarcales (proyectos de comarcas kuna de Wargandí, Púcuro, Paya y propuesta de titulación de *tierras colectivas* embera-wounaan). El tema de la tenencia de la tierra fue elemento importante en el desarrollo de la consulta (ver propuesta de tenencia de la tierra en el Capítulo IV).

Dinámica sociodemográfica

Este estudio incorporó análisis censal y trabajo de campo para identificar los cambios en los asentamientos, estableciendo modelos de

dinámica con el propósito de orientar al Programa acerca de las tendencias migratorias de la población. Se identificaron 26 modelos de dinámica, a través de fichas, en las cuales se registró la siguiente información: área, componente étnico, población, uso cultural, conflicto social, crecimiento de la población, disponibilidad de servicios, afectación de áreas protegidas, correspondencia entre usos actuales y potenciales, movilidad y acciones recomendadas. Se anexa Mapa de Dinámica y tres ejemplos de Fichas de Dinámica (ver Anexo 4).

Etnoingeniería

Uno de los problemas que surgió reiteradamente en la consulta fue la carencia de adecuación de los diseños de infraestructura de servicios respecto a las características ambientales de la región y culturales de la población. Entre éstos se encuentra el de las escuelas y de los puestos de salud que fueron construidos a partir de un diseño homogéneo para todo el país, que en esta zona significa que los escolares y usuarios deben soportar el calor bajo techos de zinc sin aislamiento y espacios sin ventilación. Sin embargo, el problema priorizado en este aspecto de la consulta fue el de las letrinas. El diseño de la letrina que las autoridades de salud generalizaron en la zona, con ocasión de la pasada epidemia de cólera, se inunda, convirtiéndose en foco de infecciones. Los indígenas han dejado de usar las letrinas, retornando a su costumbre de depositar las excretas en el río, un uso que no presentaba impactos cuando el patrón de asentamiento era disperso, pero que ahora, con la construcción de poblados, es fuente importante de morbilidad¹².

La consultoría utilizó el concepto de etnoingeniería, que consiste en la elaboración de diseños, adaptados a las condiciones culturales de la población objeto y presentó una propuesta de modelos de letrinas adecuadas a estas condiciones y a los suelos y pluviosidad de Darién.

¹² Véase Potlatch, "Estudio de desnutrición" en: "Informe final de consulta comunitaria", 1998.

III. LA CONSULTA COMUNITARIA

Cobertura

La consulta comunitaria de los actores presentes en la provincia de Darién se realizó a través de la implementación de 45 talleres en los cuales fueron consultados los diferentes sujetos sociales. Se llevaron a cabo 18 talleres para grupos indígenas, 15 para poblaciones afrodarienitas y 12 para poblaciones latinas.

En el caso de los indígenas, se especifica si se trata de kuna, embera-wounaan o gnöbe-buglé. Cuando se trata de embera-wounaan, se agrega si las comunidades consultadas se encuentran dentro de la comarca indígena (distritos de Cémaco o Sambú) o dentro de territorios por fuera de la comarca, identificados como de *tierras colectivas*. Así, se llevaron a cabo 2 consultas con participación kuna, 10 para poblaciones embera, 5 para comunidades wounaan, y 1 consulta general. El pueblo gnobe fue consultado en el taller latino de Chiate.

En el caso afrodarienita, se registra si se trata de poblaciones prioritariamente urbanas, cultivadoras, pescadoras, ganaderas o mineras. Se aclara que los grupos de pescadores son también cultivadores, pero especialmente de autosubsistencia. Se organizaron 3 consultas para grupos urbanos, 5 consultas para cultivadores agrícolas, 5 para pescadores, 1 para grupos dedicados a la minería y 1 para aquellos que son ganaderos.

En el caso de los campesinos interioranos, colonos de primera o subsiguientes generaciones, la clasificación se ha realizado teniendo en cuenta el uso cultural de la tierra, predominante en la zona de la consulta (santeña, veragüense y chiricana), lo que no quiere decir que toda la población consultada en cada caso en particular

pertenezca a esa etnia. Se llevaron a cabo 4 consultas para la población veragüense, 5 para la población santeña y 3 para la chiricana.

Se puede observar que una parte (6) de las consultas a latinos (12) no se realizó directamente con las comunidades, sino con organizaciones (de base, no ONG, por tratarse de actores sociales), como es el caso de la Asociación de Defensa de Derechos Posesorios de los Moradores del filo del Tallo, la Asociación de Pequeños Madereros de Darién, la Asociación de Productores Independientes de Darién, del Comité Salvemos el filo del Tallo, la Asociación Nacional de Ganaderos y la Asociación de Productores de Ñame de Santa Fé. Lo anterior, por razón de la situación de dispersión de estas comunidades en pequeños asentamientos a cada lado de la carretera y de la existencia de intereses específicos de agremiación. Para estos casos, también se especifica el uso cultural predominante de los integrantes de dichas organizaciones. Del total de talleres, se llevaron a cabo 9 consultas con organizaciones y 36 con comunidades.

La cobertura geográfica de la consulta en la provincia fue la siguiente:

El grupo latino puede clasificarse por su modalidad migratoria en dos conjuntos:

El *marítimo*. Este da cuenta de los asentamientos más antiguos de colonos llegados a la provincia por vía marítima cuando no existía la carretera y que comprende los asentamientos de Cucunatí, Río Iglesias, Setegantí-Quintín y Garachiné-Sambú (que hemos llamado Calle Larga). Estos fueron consultados en su totalidad (talleres de Moradores del filo del Tallo, Cucunatí, Río Iglesias, La Palma, Setegantí, Asociación de Ganaderos, Quintín y Garachiné).

Cuadro III-1. Talleres realizados por sujeto social consultado*

- Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá (indígena).
- Asociación de Defensa de Derechos Posesorios de los Moradores del filo del Tallo (latina, chiricano).
- Asociación de Pequeños Madereros de Darién (latina, veragüense).
- Asociación de Productores Independientes de Darién (latina, chiricano).
- Comité Salvemos el filo del Tallo (latina, santeño).
- Consejo Indígena Nokora de Sambú (Comarca-Sambú).
- Comunidad afrodarienita de Chepigana (cultivadores).
- Comunidad urbana de La Palma (afrodarienita e indígena).
- Comunidades latinas (veragüense) e indígenas de Cucunatí.
- Comunidad afrodarienita de Río Congo (pescadores).
- Asociación Nacional de Ganaderos, Capítulo de Darién (latina-santeño).
- Asociación de Productores de Ñame de Santa Fé (latina veragüense e indígena).
- Comunidades latinas (veragüense) y gno-be-buglé de Chiatí.
- Comunidades latinas, área de Canglón (chiricana).
- Comunidad urbana de La Palma (afrodarienita, indígena).
- Comunidades afrodarienitas de Pinogana y Pirre (cultivadores).
- Comunidad urbana de El Real (afrodarienita) y Mercadeo (indígena).
- Comunidad afrodarienita de Camogantí (cultivadores).
- Comunidades afrodarienita y latina de Arretí (pescadores).
- Comunidad latina de Río Iglesias (santeño).
- Comunidades afrodarienita (ganaderos) y latina (santeño) de Setegantí.
- Comunidad latina de Quintín (santeño).
- Comunidad afrodarienita (pescadores) de Punta Alegre.
- Comunidad afrodarienita de Taimatí (pescadores).
- Comunidad indígena de Cémaco (*tierras colectivas*, wounaan).
- Comunidades afrodarienita (pescadores) y latina (veragüense y santeño) de Garachiné.
- Comunidad afrodarienita de Jaqué (agricultores).
- Comunidades indígenas de Jaqué (*tierras colectivas*, embera).
- Comunidades indígenas de Sambú abajo (Comarca-Sambú).
- Comunidades indígenas Sambú arriba (Comarca-Sambú).
- Cooperativa Jumara Carrá y Organización Artesanal Embera-Neo (Comarca-Sambú).
- Comunidad de Wargandi (indígena kuna).
- Comunidad de Takarkun-Yala o de Púcuro y Paya (indígena kuna).
- Comunidades indígenas de los ríos Chico y Tupiza (Comarca-Cémaco).
- Comunidades indígenas de Unión Chocó y Capetuirá (Comarca-Cémaco).
- Comunidades indígenas del río Mogue (*tierras colectivas*, embera-wounaan).
- Comunidades indígenas del río Marea (*tierras colectivas*, embera).
- Comunidad indígena de Chuletí (*tierras colectivas*, wounaan).
- Comunidad afrodarienita de Tucutí (mineros).
- Comunidad indígena de Lajas Blancas (Comarca-Cémaco).
- Comunidad indígena de Vigía (Comarca-Cémaco).
- Comunidades indígenas de Arimae y Aldea Embera (*tierras colectivas*, wounaan-embera).
- Comunidades indígenas de Puerto Lara y Ariza (*tierras colectivas*, wounaan).
- Comunidades latinas de Río Frío y Río Congo (santeño).
- Comunidad indígena de Caña Blanca (*tierras colectivas*, wounaan).

* Véase ejemplo de relatoría de un taller en Anexo 2.

El de *carretera*. Este comprende las más recientes migraciones, con flujos a lo largo de la vía Panamericana, de la carretera Tortí-Barrales y de sus ramificaciones secundarias, muchas veces siguiendo los *cortes* de los concesionarios madereros. El grupo latino de carretera comprende las comunidades de Río Congo, Agua Fría, eje Santa Fé-Metetí, Canglón y Chiatí que fueron consultadas en los talleres de Río Congo, Agua Fría, Canglón y Chiatí. Las comunidades del eje Santa Fé-Metetí-Canglón, donde se encuentra la mayor y más dispersa parte de los asentamientos de colonos, fueron consultadas en los talleres de Asociación de Pequeños Madereros de Darién, de la Asociación de Productores Independientes de Darién, del Comité Salvemos el filo del Tallo y de la Asociación de Productores de Ñame de Santa Fé.

En la consulta latina existió la debilidad de que dos centros urbanos de mayoría colona, Metetí y Santa Fé —donde se encuentra el grupo de intermediarios madereros—, no fueron consultados específicamente dentro del ámbito urbano, aunque indirectamente se tratara su problemática en los talleres del Comité del Filo del Tallo y de la Asociación de Cultivadores de Ñame de Santa Fé.

El grupo afrodarienita puede clasificarse, por área de ocupación, entre las poblaciones urbanas (Yaviza, La Palma, El Real), fluvial (áreas rurales de Yaviza y El Real, Pirre, Pinogana, Boca de Cupe, Camogantí, Tucutí —los mineros— y Setegantí —los ganaderos—), estuarina (Arretí, Río Congo, Punta Alegre, Taimatí) y marítimas (Garachiné, Puerto Piña y Jaqué). Fueron consultados en su totalidad, con la excepción de Boca de Cupe, donde no se programó taller por razones de seguridad.

El grupo indígena comprende comunidades del pueblo kuna (Wargandí y Takarkun Yala), consultadas en su totalidad y de los pueblos embera-wounaan (comunidades de la Comarca embera-wounaan de los distritos de Sambú y Cémaco y comunidades de *tierras colectivas*).

En cuanto al distrito de Sambú, se consultaron sus comunidades en los talleres de Río Abajo, Río Arriba, así como la Cooperativa Júmara Carrá y la Asociación de Artesanos Embera-Neo, aunque no fue posible en el taller de río Arriba (Jingurodó), contar con la presencia de las comunidades de Pavarandó, por razones de dificultad de transporte (ríos secos en verano).

Las comunidades del Distrito de Cémaco, se consultaron por cuencas ribereñas, en los talleres de Lajas Blancas, Nuevo Vigía, Río Chico y Río Tuira (Unión Chocó —Capetuirá— Yape, que incluyera a las comunidades de *tierras colectivas* del Tuira, Vista Alegre, Bajo Lepe y Puente). Por razones de deficiencias en la coordinación, en los talleres de Nuevo Vigía y Lajas Blancas, no se hicieron presentes las comunidades correspondientes localizadas río arriba de esas poblaciones.

Las comunidades de *tierras colectivas* (Arimae, Aldea Embera, Puerto Lara, La Reserva, Cañas Blancas, Río Congo, Cucunatí, Ariza, Chuleti, Río Marea, Manené, Río Tuira, Río Mogue, Cémaco-Taimatí, Playa Muerto y Jaqué) fueron consultadas en los talleres de Arimae, Puerto Lara, Asociación de Cultivadores de Ñame de Santa Fé, Río Congo, Camarón, Camogantí, Chuleti, Unión Chocó (realizado en Yaviza por razones de seguridad), Mogue, Cémaco, Jaqué, Puerto Lara y Cañas Blancas. Las comunidades de La Reserva, Playa Muerto y Manené, quedaron sin consultar por dificultades de comunicación y transporte. Sin embargo, Potlatch, dentro de sus labores de consultoría de tenencia de la tierra, realizó un taller de *tierras colectivas* en Puerto Lara, al cual acudieron las comunidades faltantes.

Por último, la consultoría encontró un pequeño grupo gnöbe-bugle en las riberas del río Chiatí, que fuera consultado en el taller de Chiatí. Adicionalmente, se realizaron dos talleres de consulta con organizaciones indígenas: con la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá y con el Consejo de Nokora de Sambú.

Análisis de la consulta comunitaria

Los resultados de la consulta comunitaria adelantada en la provincia de Darién, se analizan en función de los siguientes indicadores:

Motivación

Población afrodarienita. La población afrodarienita consta de grupos urbanos, rurales y de pescadores. A la población urbana les motiva las perspectivas de generación de empleo (fomento a la microempresa), de mejoramiento de servicios públicos y educación. A los grupos afrodarienitas que viven en zonas rurales les mueve la perspectiva de la titulación de sus tierras, de un ordenamiento territorial participativo y de una adecuación normativa e institucional que les dé acceso al crédito y a la explotación de recursos naturales. Por último la población pescadora se motiva por la posibilidad del apoyo a la pesca artesanal y la regulación de vedas y santuarios que les permita la sostenibilidad de sus capturas.

Población de colonos (latino). A este grupo le motiva la posibilidad de la titulación de sus posesiones, la generación de empleo, el mejoramiento de los servicios públicos y de la educación y la regulación sostenible de sus explotaciones, a través de un ordenamiento territorial participativo que les permita acceso regulado a los recursos naturales, diversificación, mejoras en la comercialización y posibilidades de transformación secundaria de sus productos.

Pueblos indígenas. Los pueblos indígenas están conformados por tres grupos: los embera-wounaan que residen en zonas comarcales, los embera-wounaan de *tierras colectivas* y los kuna. A los primeros les mueve la posibilidad del desarrollo de su autonomía político-administrativa, el mejoramiento de los servicios y la educación y las concertaciones normativas de ordenamiento territorial que les permita el sostenimiento ambiental, económico y cultural, de acuerdo con sus usos tradicionales. Los embera-wounaan de *tierras colectivas* se motivan por la perspectiva de la titulación colectiva de sus tierras y de un ordenamiento

territorial que incorpore sus usos culturales, el mejoramiento de servicios y de educación. A los kuna les motiva la expectativa de la legalización de sus territorios y del logro de autonomía político-administrativa dentro de parámetros de sostenibilidad cultural, social y económica.

Participación

Para la fase de diseño, los términos de referencia del Programa definieron dos etapas de participación: la consulta y la concertación. Se realizó la primera y se ha iniciado parte de la segunda (con las mesas de concertación de conflictos sobre la tenencia de la tierra en Bayano y con la instalación de Comités Locales de Participación), que se extiende a la etapa de ejecución del Programa. Las inversiones serán definidas año por año en los Planes Operativos Anuales (POA), de conformidad con la matriz de secuenciamiento aprobada. Los consultados presentaron propuestas, correlacionando demandas de infraestructura, legalización de la tenencia, apoyo a la generación de empleo y educación, con ofertas de participación en el ordenamiento territorial, desde el punto de vista de planes de manejo, control y seguimiento. Se prevé que estas propuestas serán estudiadas por el gobierno y el Banco y concertadas con las instituciones y el sector privado en su momento, para que de esta manera se le dé una respuesta a las comunidades sobre sus demandas y sobre su eventual participación en el ordenamiento territorial de la provincia. Se prevé, también, que la participación se extienda a la ejecución de proyectos por parte de las organizaciones de base y al seguimiento y evaluación de estos proyectos, que son mecanismos aún por definir.

Alianzas. Se manifestaron alianzas entre los diferentes grupos indígenas (comarcales y de *tierras colectivas*), acerca de la necesidad de la legalización territorial y de la autonomía político-administrativa; entre éstos y las poblaciones afrodarienitas de ciertas zonas (Congo, Real-Mercado-Pirre-Pinogana, Camogantí), acerca de la tenencia de la tierra (territorios multiétnicos), la prestación de servicios y la educación; entre los sectores de colonos ganaderos de ambas riberas del río

Tuira, acerca de un sistema multimodal de transporte (*ferry* de Chepigana y vías anexas) y de facilidades de comercialización y entre indígenas y colonos acerca de la posibilidad a una solución al problema del agua de las comunidades asentadas a lo largo de la carretera (potabilizadora del río Chucunaque).

Se manifestó una alianza entre los pescadores artesanales, para solicitar la revisión de los límites del área de prohibición de la pesca industrial. Igualmente, se manifestó una alianza general de todas las comunidades para la demanda de la abolición del sistema de las concesiones madereras, que incluye para la gran mayoría de los indígenas la figura de los permisos comunitarios madereros.

También, se ha manifestado una alianza entre colonos y afrobarinenses agricultores, para que se diseñe un ordenamiento territorial basado en el reconocimiento de la realidad de las posesiones actuales de los campesinos, entrándose a regular por concertación (entre la autoridad ambiental y cada poseedor) el manejo de los bosques, rastrojos, pastos y zonas de cultivo permanente de cada predio (plan de manejo intrapredial). Todo ello bajo los parámetros de una moratoria de tala permanente, como instrumento estratégico de un ordenamiento territorial participativo.

Existe un consenso entre los ganaderos de sujetarse a un plan de reducción de áreas de pastos, si obtienen apoyo para la reforestación y el mejoramiento de especies y de pastos. Existe un consenso entre los productores acerca de que se requiere un apoyo integral financiero, de asistencia técnica y de capacitación, a manera de paquetes tecnológicos, para la implementación de alternativas productivas sostenibles, basadas en la diversificación, antes que en la extensión de áreas de cultivos tradicionales.

Conflictos. Se manifestaron contradicciones de los actores sociales de base con el sector de los madereros, la pesca industrial y de las empresas reforestadoras, proponiéndose, por parte de las comunidades, la revisión de las políticas de explotación de estos recursos. Las contradicciones sobre tenencia de la tierra son particulares y

localizadas (colonos vs. afros en Garachiné, colonos vs. indígenas en *tierras colectivas*, agricultores y pescadores indígenas y afros de Mogue, Punta Alegre, Taimatí y Cémaco contra Ancón y afros de Punta Piña contra *Tropic Star*) y permiten la exploración de soluciones en mesas de concertación y el apoyo del Programa a los acuerdos de deslinde y de reasentamiento.

Adicionalmente, con la inclusión del área de Bayano en el Programa, se han asumido dos conflictos de tenencia de la tierra entre colonos e indígenas en Madugandí y en Ipetí-Piriati de dimensiones relativamente importantes. Los conflictos de esa zona fueron generados como consecuencia de los reasentamientos de población indígena al construirse el embalse de Bayano y de procesos de colonización posterior, encontrándose las autoridades en mora de promover soluciones adecuadas de demarcación de la comarca kuna de Madugandí, de titulación de las comunidades embera-wounaan de *tierras colectivas* de Ipetí-Piriati y de saneamiento y protección de esos territorios indígenas. Se convino que estas acciones quedaran a cargo del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién en razón de que el área de Bayano, a pesar de estar por fuera de la provincia de Darién, es asiento del primer tramo de la carretera que se planea rehabilitar (Puente Bayano-Cañazas).

Se manifestó contradicción sobre el tema de la conformación de la Reserva Hidrográfica del Filo del Tallo entre los moradores del filo del Tallo y las comunidades que surten sus acueductos de nacimientos localizados allí, que pueden ser solucionados a través del recurso de la reforma y reglamentación de la resolución de creación de la reserva.

Capacidades. Las capacidades desarrolladas por los actores a lo largo de las consultas se relacionan con: a) la capacidad de reflexionar acerca de sus circunstancias y expectativas bajo la perspectiva de la sostenibilidad, entendida como la armonía integral de las sostenibilidades ambiental, sociocultural y económica; y b) la tendencia a comprender la necesidad de organizarse comunal o funcionalmente para asegurar,

con cierto grado de certeza, el cumplimiento de las responsabilidades comunitarias incluidas en sus propias propuestas (control y seguimiento de los planes de manejo intraprediales, control de ventas de tierra, manejo de esquemas de comercialización, reforestación, reducción de áreas de pasto, selección de multiplicadores para ser capacitados, vedas de recolección de moluscos y en el caso de los indígenas, control social tradicional para la implementación de normativas de ordenamiento territorial acordes con sus usos culturales, vedas de pesca fluvial y limitación de aprovechamiento forestal de acuerdo con el uso tradicional).

Sobre el tema anterior, se espera en el futuro que:

- en la etapa de concertación, las comunidades y organizaciones negocien los proyectos del Programa a partir de criterios de sostenibilidad participativos;
- en la etapa de ejecución, demuestren la capacidad de ejecutar directamente parte de los proyectos; y
- sus organizaciones participen en los esquemas de evaluación y seguimiento que se definan concertadamente en el reglamento operativo del Programa.

Eficiencia

Es muy temprano para evaluar la eficiencia de la incorporación de los resultados de la consulta en el Programa, porque las actividades de concertación con el gobierno han sufrido retrasos y porque la incorporación de la consulta sólo se irá haciendo efectiva año con año en la definición de los POA. Sin embargo, se pueden adelantar proyecciones acerca de la eficiencia del Programa, si se llegare a concertar la participación propuesta por los actores sociales en la consulta, en términos de la participación de los actores sociales en el ordenamiento territorial a través del intercambio de legalización de sus posesiones frente a la regulación concertada del manejo de los predios, que implica costos y ahorros.

Costos. El mayor costo se prevé en dos acciones, a mediano plazo: en la de la titulación de aproximadamente 4.000 posesiones y en la definición para cada predio, de manera concertada entre la Autoridad Nacional del Ambiente y los poseedores, de sendos planes de manejo intrapredial, actividades que deberán extenderse en un período de tiempo prudencial de varios años y cuyo costo —por calcularse— se prevé a cargo del Programa e implica una reforma procedimental y técnica de la Dirección de Reforma Agraria y de la Autoridad Nacional del Ambiente para llevarla a cabo.

Para el caso de las comunidades indígenas, se trataría de que la legalización de sus territorios, localizados por fuera de la actual comarca, también se ligara a un ordenamiento territorial específico, acorde con los usos culturales tradicionales sostenibles del suelo y con las culturas kuna y embera-wounaan. Se buscará solucionar los usos no sostenibles (producto del cambio en las prácticas tradicionales), a través de la expedición de las cartas orgánicas pertinentes, su reglamentación, la alinderación de las zonas internas de ordenamiento territorial y el fortalecimiento de las autoridades tradicionales para el ejercicio de su jurisdicción en el tema del control y seguimiento de dicho ordenamiento. El costo de inversión en este caso, es el de las alinderaciones, demarcaciones y apoyos a las autoridades tradicionales pertinentes para el diseño y ejecución de sus planes de ordenamiento.

Ahorro. Los ahorros de la participación, a corto plazo, se relacionan con el hecho de que la ejecución de los proyectos que se concierte a cargo de las organizaciones conllevan contrapartidas en trabajo y administración por parte de los beneficiarios, lo que abarata los costos de los proyectos respectivos. De igual manera, la contratación a cargo de dichas organizaciones supone ahorros en costos de oportunidad y un seguimiento directo de los proyectos que garantiza una mejor eficiencia de la contratación. A largo plazo, la función de control y seguimiento de los proyectos en manos de las

organizaciones de base, abarata su costo, comparado con aquellos cuando ella estuviere a cargo de instituciones o contratistas.

Por último, la participación de los actores sociales, será la medida de la eficacia del ordenamiento territorial en virtud de su posible interiorización por parte de los actores sociales presentes en la región, de su implementación voluntaria y del control comunal a su cumplimiento.

Impacto

Hasta el momento no se puede decir que se hayan alcanzado los últimos objetivos del Programa. Para ello, falta ver el avance del proceso de concertación de los componentes del Programa en los POA, para evaluar hasta que punto se tendrá en cuenta las propuestas y opiniones de las comunidades. En este sentido, la realización de la consulta comunitaria ha establecido un reto al Programa, que establece parámetros para evaluarlo: el de la adecuada participación por parte de los sujetos sociales.

El resultado positivo alcanzado hasta el momento en el estado actual del Programa es el consenso de la voluntad de la participación. Esto, probablemente, se ha construido a partir de la imagen de abandono en el cual se sienten los sectores sociales, en especial desde el punto de vista de la indefinición de la tenencia de la tierra y de las limitaciones para el desarrollo sostenible, que se cree puedan ser resueltas por el Programa (propuestas de legalización de la tenencia de la tierra y de ordenamiento territorial).

La reflexión positiva acerca de las alternativas de solución a las problemáticas vividas, se ha manifestado en la consulta, bajo la perspectiva del concepto de sostenibilidad.

Así, en el tema de transporte se han priorizado vías de penetración antes que carreteras. En el tema de la comercialización, se ha comprendido la insostenibilidad de las soluciones de sistemas de precios subsidiados para proponerse, en su lugar, apoyos relacionados con la mejora en la

información y la creación de fondos de manejo asociativo para convertirse los actores sociales en factores de mercado de doble vía.

Se ha manifestado una voluntad autorregulatoria (vedas, maderas indígenas) y se ha llegado al punto en que los pequeños taladores ofrecieron el cambio de sus motosierras por la legalización de sus actuales posesiones agrícolas y apoyos a la producción. Se ha consensado la moratoria en la tala permanente, siempre y cuando el Programa responda a las demandas de tenencia de la tierra, vías y apoyo a la producción.

Se ha logrado una ponderación del sentido de sostenibilidad inherente a las técnicas tradicionales de la agricultura itinerante. Se ha reflexionado acerca del manejo de los *rastrojos*, en el sentido que los esquemas de aumento de la producción, basados a su vez en el aumento de áreas de cultivo, conllevan una presión sobre las áreas de rastrojo que alteran las frecuencias de rotación, ocasionando la invasión de gramíneas al predio cultivado —como sucediera en la zona de la carretera en la época de la sustentación de precios de los granos—. Para asegurar la sostenibilidad de la agricultura itinerante, se han priorizado soluciones de autorregulación de áreas y frecuencias, acompañadas de diversificación agrícola, capacitación y asistencia técnica bajo el apoyo y control de la comunidad organizada.

Se ha reflexionado acerca de la conveniencia de disminuir la sobreexplotación de la madera frente a esquemas de transformación secundaria local que aumenten el ingreso en la provincia.

Los ganaderos han aceptado acogerse a un plan de disminución de pastos frente a la realidad de la existencia de un hato ganadero de sólo 45.000 cabezas frente a 120.000 has. de pasto. Para ello, se han considerado soluciones de reforestación, no sólo plantar sino reticular, técnica con la cual estarían dispuestos a cerrar áreas de pastos vecinos a la montaña para extender el bosque. Se propone el estudio de una subvención o subsidio —¿venta de oxígeno?— para esta “creación” de bosques sobre áreas actuales de pasto.

Equidad

Para estimar la equidad de los beneficios del programa, como dicho, falta conocer cuáles habrán de ser los componentes del programa que se concierten entre el gobierno y el Banco en los POA.

De especial importancia para esa definición habrá de ser la respuesta a varias preguntas:

- ¿Cómo se ejecutarán las inversiones del Programa comparando el gasto en infraestructura de transporte (cuyo costo mayor será el de la pavimentación de la carretera) respecto de los proyectos de contenido social?
- ¿Cómo se compararán las inversiones entre el sector de Darién Tradicional (al sur del río Tuira) y aquel localizado en el área de influencia de la carretera?
- ¿Cómo se distribuirá la inversión social entre los diferentes grupos étnicos y culturales beneficiarios del Programa?

- ¿El Proyecto de Catastro y Titulación, incluirá la legalización de los territorios indígenas extracomarcales y de los territorios afrodariénitas, que requieren de voluntad política más que de financiación?

A pesar de que las acciones de regularización de la tenencia de la tierra son más costosas en el caso del plan de titulación para las 4.000 familias latinas que se planea beneficiar, la decisión de regularizar los territorios indígenas y afrodariénitas posee un costo político para las autoridades, que puede redundar en dificultades para la ejecución de las acciones de mitigación a favor de indígenas y afrodariénitas. La voluntad política que se exprese en el futuro para tomar las medidas a favor de estos grupos más excluidos, será la medida de la equidad del Programa.

De igual manera, será pertinente medir el nivel de inversión que se concierte para la dicotomía rural/urbana como indicador de equidad en relación con los porcentajes de población que se benefician del Programa.

IV. RESULTADOS DE LA CONSULTA

Aspecto propositivo de la consulta

Como resultado de la dinámica propositiva que adquirió la consulta, por la metodología utilizada, los consultados manifestaron estar dispuestos a asumir, individual y colectivamente, formas de autorregulación, frente al ordenamiento y manejo del territorio, siempre y cuando el Programa entrara a solucionar problemas que ellos consideraron estratégicos.

Las propuestas elaboradas, fruto de los talleres, se basaron en una concepción de contraprestación entre demandas y ofertas¹³, así:

Demandas

- la titulación de la tierra en posesión actual de los comuneros, como propiedad privada, colectiva o mixta, aunque esta pueda ser condicionada a su sostenibilidad ambiental;
- la construcción o mantenimiento de vías adecuadas de comunicación, en especial de vías de penetración, caminos de herradura y su articulación con *ferrys*, buses acuáticos u otras formas de transporte multimodal;
- la oferta de paquetes tecnológicos integrales de alternativas productivas sostenibles que incluyan asistencia técnica, capacitación de la comunidad, fondos de financiación y conexión a mercados, que les permita cuidar el medio ambiente sin menoscabo de sus ingresos y manteniendo sus formas tradicionales de producción;
- la oferta de servicios públicos adecuados para las condiciones de la región, bien a través de soluciones clásicas —acueductos, alcantarillados, interconexión eléctrica, vertederos de basura, plantas de tratamiento de

aguas servidas— o de paquetes de tecnología apropiada —filtros de agua caseros, letrinas aisladas, energía solar, pozos sépticos aislados— dependiendo de los patrones de asentamiento de cada población;

- en la educación, establecimiento de ciclos completos de secundaria, de un plan de becas y la oferta de educación profesional ligada a la posibilidad de que los profesionales encuentren financiación para el montaje de microempresas en la región de sus especialidades, para lo cual, contarían con las garantías de la tierra titulada a sus padres o familiares; y
- la ejecución preferencial de los proyectos a través de las organizaciones de base.

Ofertas

Frente a las anteriores demandas se presentan las siguientes ofertas:

- la moratoria en las actividades de tala. Esta oferta incluye a los pequeños madereros que ofrecieron entregar sus motosierras. Las excepciones son las siguientes: la tala de subsistencia —madera para construcción u obras, madera caída para aprovechamiento— y los casos de las familias jóvenes que aún no poseen áreas de rastrojo suficientes para la rotación de sus cultivos, ambos casos a partir de programación y concertación con la autoridad ambiental. La propuesta presupone que no se prorroguen las concesiones madereras en Darién;
- un *status quo* de las posesiones de Darién, en donde se cense la población y los predios correspondientes, no permitiendo nuevos asentamientos y en donde las ventas estén condicionadas a que quien compre deba ajustarse al plan de manejo intrapredial del vendedor, bajo supervisión de la comunidad y la autoridad ambiental. Implica que las reforestaciones de monocultivos actuales

¹³ Para los latinos, esta dinámica tomó la forma de la expresión: “no hay gi’mi-gi’mi sin téiqui-téiqui”, haciendo referencia coloquial a las expresiones inglesas *give me* y *take it*.

(teka), de la Ley de Incentivos Forestales, si permanece en Darién, se tenga que reducir a las actuales áreas de sabana, para que no afecte los bosques ni, especialmente, los rastrojos;

- la disposición de la población, de ajustarse a planes de manejo intraprediales, planeados y concertados con la autoridad ambiental, bajo supervisión de las organizaciones de base. Los planes consisten en la regulación de la protección y eventual aprovechamiento —de subsistencia— de las áreas de bosque dentro de los predios; en la regulación de áreas máximas de aprovechamiento, calculada para una frecuencia de rotación de barbechos, que permita la restitución de los suelos dependiendo de su calidad y condiciones fisicoquímicas; en el manejo de sabanas y en el de áreas de cultivo permanentes. Estos planes intraprediales deben corresponder al ordenamiento territorial regional, pero respetando las posesiones actuales bajo la moratoria de nuevas explotaciones, lo que implica la adecuación del sistema de protección a la realidad de la presencia de los actuales predios existentes; y
- la reducción de áreas de pastos, a través de reforestación, reticular o por siembra, bien de bosque biodiverso o de plantación comercial, siempre y cuando se financie la última o se subvencionen las primeras —que no se destinarían para aprovechamiento—.

Otros aspectos de la consulta. En los talleres con gremios (La Palma, Yaviza, El Real) surgieron un número importante de iniciativas microempresariales en los campos del ecoturismo, la transformación secundaria de la madera —agregación de valor local—, talleres mecánicos, eléctricos y electrónicos, modistería, panaderías, mataderos, cuartos fríos, comercio y servicios varios. Existe para estas iniciativas la presunción de que los predios urbanos y los rurales, debidamente titulados, son la base colateral y de garantía para acceder a su financiación. En los talleres con pescadores, se ha solicitado la veda de los barcos camaroneros en el golfo de San Miguel —la actual veda no se cumple— y la financiación de canoas y motores de 8 hp. para los pescadores artesanales.

Adicionalmente, surgieron de las consultas 96 iniciativas de proyectos comunales (ver Anexo 3, Ejemplos de Perfiles de Proyecto).

Desde el punto de vista de las estrategias que interesaban al Programa de Desarrollo sostenible de Darién, los resultados específicos de la consulta pueden ser clasificados dentro de dos estrategias generales propuestas por las comunidades consultadas.

Estrategia de regularización de la tenencia de la tierra

Por estar el tema de la tenencia de la tierra ligado a la dinámica sociodemográfica (ver Anexo 4, Ejemplos de Modelos de Dinámica), los resultados de la consulta en este tema se presentan diferenciados para cada uno de los grupos étnicos. En cada caso, se registraron aspectos relevantes de su dinámica socio demográfica y se concluyó con propuestas específicas.

Adicionalmente, dada la existencia de conflictos específicos entre parte de estos grupos en relación con la tenencia de la tierra, debe también anotarse que se logró el consenso del establecimiento de mesas de concertación de conflictos sobre la tenencia de la tierra¹⁴, como espacios que las partes consideraron adecuadas para su manejo.

Afrodarienita

Dinámica y tenencia. Seis factores causaron la disminución de la población afrodarienita en la provincia. El primero de éstos comprende las crisis económicas de las actividades extractivas (tala, recolección de raicilla, recolección de corteza de mangle, pesca, recolección de mariscos), por efectos de mercado (desaparición

¹⁴ Las mesas de concertación propuestas, fueron incluidas en la matriz de secuenciamiento del Programa, como condicionamiento previo para el desembolso de recursos para los diferentes tramos correspondientes de la carretera.

de la demanda del mangle y la raicilla) o ambientales (agotamiento de los recursos madereros cercanos a las poblaciones afrodarienitas, disminución de la pesca y de la producción de mariscos de las *lamas*). La crisis de la economía agrícola de mercado afectó a la población afrodarienita por medio del cambio de la política estatal de subvención de los precios de productos básicos, que estuviera a cargo del Instituto de Mercadeo Agropecuario, en función de las políticas de apertura económica y de modernización del estado; por razones de mercado (desaparición de la demanda local de banano); y por razones fitosanitarias (afectación de las plantaciones de plátano por la sigatoka). Otro factor es la carencia de alternativas productivas o de empleo, para dedicarse a actividades rentables, en gran parte ocasionada por la incapacidad de endeudamiento, por falta de garantías. La tendencia a la urbanización de la población afrodarienita y a la profesionalización de las nuevas generaciones, que se manifiestan en desplazamientos por fuera de la provincia, en búsqueda de oportunidades de educación y de financiación, también tuvieron como consecuencia la disminución de la población en la zona. Esta situación se agrava por el hecho de que las personas que logran estudiar a nivel profesional no poseen oportunidades de empleo en Darién, ni sus padres o familiares, la capacidad de endeudarse para financiar su autoempleo. Por último, la zozobra existente entre las poblaciones del río Tuira, por razones de seguridad, concomitante a los problemas de orden público recientes en la zona, también ha dado lugar a la emigración de estos grupos poblacionales.

La población afrodarienita es la que ejerce menor control de áreas territoriales en la provincia, lo que se explica por el hecho de tratarse de poblaciones que poseen estrategias adaptativas múltiples, que a la agrícola suman la pesca, la explotación forestal, la minería y el empleo urbano; de tal manera, que la ocupación territorial, en aras del trabajo agrícola, es apenas una actividad complementaria, tendiente al aseguramiento de una base alimenticia de subsistencia y excepcionalmente, de mercado. Esto es conspicuo en las poblaciones pesqueras

(Río Congo, Punta Alegre, Taimatí, Garachiné, Puerto Piña, Jaqué, Arimae), en las madereras (Camogantí), mineras (Tucutí) y urbanas (Yaviza, La Palma, El Real). Sólo las poblaciones de Pirre, Pinogana, El Real y Chepigana pueden clasificarse como primordialmente agrícolas (en donde aparte de la explotación de subsistencia, existe un renglón de importancia en el establecimiento de cultivos permanentes de plátano en las vegas de los ríos y en donde, excepcionalmente, existen explotaciones pecuarias) y son las que presentan mayores índices de emigración, fenómeno que comparten con las poblaciones de pescadores camarones, donde ha disminuido la captura (Río Congo, Arretí, Garachiné). Sólo Punta Alegre, en donde han aumentado las capturas del camarón, presenta índices de crecimiento. Además, al no poseer títulos de propiedad y practicar una agricultura de rastrojos, las poblaciones afrodarienitas que ocupan la tierra sólo para subsistencia (priorizando los rastrojos antes que los cultivos permanentes), dejan áreas libres considerables de bosque secundario. Esto permite la competencia por parte de colonos, que establecen áreas permanentes de cultivo y ganadería, originando un fenómeno de encerramiento de las poblaciones afrodarienitas.

La mayor parte de la población afrodarienita, se encuentra localizada dentro del llamado Darién tradicional, que corresponde a las áreas de ocupación inmigratoria por vía marítima y fluvial. Esto la hace, junto con los indígenas, la población de mayor antigüedad en la provincia. Un corolario de lo anterior, es que las posesiones afrodarienitas representan, en su conjunto, un patrimonio considerable, por la antigüedad de las mejoras establecidas. Sin embargo, existe una disfunción económica específica, representada en el hecho de que, en términos macroeconómicos, el ahorro representado por la materialización del trabajo en mejoras realizadas sobre la tierra en el curso del paso del tiempo, no es susceptible de convertirse en inversión, porque la falta de legalización de la tenencia de la tierra impide utilizar esas mejoras como patrimonio colateral para la financiación de esquemas productivos. Esto impide, entre otras cosas, que pueda combinarse en alternativas

productivas, con la otra fortaleza de esta población, que es su nivel educativo y de capacitación.

La falta de una legalización de las posesiones afrodaríenitas no parece ser un factor relevante en términos del precio de la tierra. Esto, por la forma de tenencia tradicional afrodaríenita, dedicada al uso y no al comercio, ya que se trata de posesiones de familias extensas o *troncos* al interior de los cuales pueden tener acceso para cultivar, un número plural de personas correlacionadas por lazos de parentesco uxori-lineales. Uno de los factores que explica la baja demanda afrodaríenita para la titulación de la tierra, es que la forma normal de solicitarla, en adjudicación onerosa, implica que el título se expida en propiedad privada unipersonal, que es una forma de la tenencia poco compatible con la tenencia tradicional afrodaríenita. Mientras la anterior indefinición de la legalización de la tenencia de la tierra afrodaríenita se mantenga, sin que se adecuen las figuras legales a su problemática de la necesidad del reconocimiento de un escudo protector de los territorios en su conjunto y el reconocimiento a las posesiones de las familias extensas dentro de dichos territorios, puede decirse que el desarrollo regional *ad futuro* y en especial, el aumento de los flujos migratorios que puede fomentar la pavimentación de la carretera, constituyen una amenaza para la integridad de los pueblos afrodaríenitas en la región. A su vez, representa un factor de fomento y continuidad del fenómeno de emigración provincial de esta etnia, aspectos que impactan negativamente la sostenibilidad cultural afrodaríenita en la provincia.

Propuesta. En el campo de la sostenibilidad étnica y cultural, se estima que el problema puede ser abordado con un plan que persiga asegurar los territorios de subsistencia afrodaríenitas, a través de su demarcación y de la creación de una figura de derecho colectivo de la tierra, adaptada a la realidad de las formas tradicionales de apropiación y tenencia de las poblaciones afrodaríenitas, como una manera de expresión legal de su reconocimiento y un factor de control futuro que garantice su estabilidad y pervivencia en el tiempo.

El plan incluiría el mapeo, la demarcación y el reconocimiento de títulos colectivos afrodaríenitas a los siguientes territorios¹⁵:

- territorio multiétnico de Río Congo;
- territorio afrodaríenita de Punta Alegre;
- territorio afrodaríenita de Taimatí;
- territorio afrodaríenita de Tucutí;
- territorio afrodaríenita de Garachiné;
- territorio afrodaríenita de Jaqué;
- territorio afrodaríenita de Puerto Piña;
- territorio multiétnico de Pinogana, El Real y Pirre; y
- territorio multiétnico de Camogantí.

La demarcación de estos territorios, requiere labores de concertación (mesas de concertación) en los siguientes casos¹⁶:

- Jaqué, con los indígenas de *tierras colectivas* de la zona;
- Garachiné, con las poblaciones latinas de Calle Larga;
- Punta Alegre y Taimatí, con la ONG ambientalista Ancón; y
- Puerto Piña, con la empresa hotelera *Tropic Star Lodge*.

Para efectos de la sostenibilidad económica, se propuso que la demarcación de los territorios afrodaríenitas (y aquellos multiétnicos), se combinen en un sistema de tenencia de la tierra mixto, con el reconocimiento de posesiones familiares al interior de los territorios colectivos. Ello, con el propósito de que esos títulos

¹⁵ No se incluyen los casos de Arretí ni de Chepigana, por haber sido en ellos solicitados planes de titulación de propiedad privada.

¹⁶ Las mesas de concertación han sido sugeridas en todos los casos, en la consulta comunitaria, por ambas partes en Garachiné y Jaqué. En los casos de Taimatí y Punta Alegre se relacionan con las obligaciones legales de Ancón, frente a la resolución de desafectación de la expropiación de Punta Patiño—Ancón, recientemente, negoció límites con la comunidad indígena de Mogue—. En el caso de Punta Piña, sólo existe solicitud de negociación por parte de la comunidad afrodaríenita.

familiares puedan servir de garantías para mejorar la accesibilidad al crédito o posibilitar el aporte de la tierra a sociedades o esquemas de cogestión, en aras de facilitar el papel de las posesiones en el circuito económico de conversión del ahorro en inversión.

En cuanto a la sostenibilidad ambiental, se sugirió condicionar la demarcación de territorios y la titulación familiar a planes de manejo acordes con el ordenamiento territorial regional que se adopte.

Para adelantar esta propuesta, se convino la necesidad de establecer un marco legal para su implementación, consistente en lo siguiente: a) el realinderamiento de la reserva de Chepigana, que afecta a los territorios afrodariénitas de Chepigana, Punta Alegre, Taimatí, Garachiné, Sambú, Puerto Piña y Jaqué, para posibilitar la demarcación y titulación requeridas; y b) el estudio de alternativas jurídiconormativas conducentes y la implementación del sistema mixto de legalización de la tenencia de la tierra tradicional afrodariénita¹⁷.

Indígena

Dinámica y tenencia. La provincia está ocupada por culturas embera-wounaan y kuna, que poseen una forma de tenencia de la tierra, caracterizada por ocupaciones territoriales de áreas de subsistencia o de carácter ancestral (territorio Takarkun-Yala para los kuna), en cuanto ámbito para el ejercicio de sus prácticas económicas y culturales. En este sentido, la población indígena requiere de la integridad de sus territorios, para asegurar su reproducción cultural. Los principales factores de afectación a esta ecuación cultura/territorio, son cuatro.

¹⁷ La propuesta busca superar los obstáculos de otras experiencias de titulación de poblaciones afroamericanas, caracterizadas por soluciones de privatización, con efectos de pérdida de la tenencia de la tierra a mediano plazo, por efectos del mercado (caso Bahía Solano —El Valle— Nuquí en el Chocó colombiano) o de titulación colectiva (Ley No. 70 en Colombia), que presenta la dificultad del impedimento de usar la tierra como colateral.

Primero, las comunidades embera-wounaan, localizadas en los globos comarcales de Cémaco y Sambú, poseen el reconocimiento legal —y la seguridad— de sus territorios.

Segundo, las comunidades kuna de Wargandi, Púcuro y Paya (Takarkun-Yala) y varias comunidades embera-wounaan se encuentran localizadas por fuera de las áreas de reconocimiento legal. De estas, las localizadas cerca a la carretera (Arimae, Puerto Lara, Tirado y Pueblo Nuevo) y las localizadas en el área del río Congo, se encuentran amenazadas en su integridad territorial y cultural. Las amenazas vienen de fenómenos de acorralamiento territorial, que surgen de los usos culturales diferentes que practican los indígenas (manejo de rastrojos con áreas de bosque para caza, recolección y protección) y los colonos (apropiación permanente), en donde estos últimos ven las áreas no taladas de los indígenas como “baldíos” susceptibles de apropiación con el establecimiento de mejoras y potreros.

Tercero, las comunidades embera-wounaan de *tierras colectivas*, no pueden aspirar a convertirse en una comarca distrital, por tratarse de poblaciones pequeñas, dispersas y sin continuidad territorial entre ellas.

Por último, aunque los usos culturales indígenas de la tierra —tradicionales— son sostenibles, el manejo del bosque se ha visto afectado por el efecto *moneda* de la madera. También, se han afectado la pesca y la cacería, por el proceso embera-wounaan de asentamientos en poblados. Los indígenas poseen sus propias autoridades y sus métodos de control social, pero ellos no están reconocidos —por la falta de aprobación de la carta orgánica en la comarca embera-wounaan y por la falta de reconocimiento de los demás territorios indígenas y de sus respectivas cartas orgánicas— lo que imposibilita el establecimiento y el control de la norma tradicional.

Las presiones antes mencionadas, son susceptibles de aumentar como consecuencia de la posible pavimentación de la carretera, atentando

contra la sostenibilidad cultural de estas poblaciones y la ambiental de sus territorios.

Propuesta. Las comunidades indígenas consultadas presentaron cuatro estrategias de solución al problema de la tenencia de la tierra, en aras de la sostenibilidad cultural de las poblaciones indígenas y de la sostenibilidad ambiental de sus territorios. Una de estas estrategias es el reconocimiento de las comarcas kuna de Takarkun-Yala y de Wargandi¹⁸, para lo cual se propuso una mesa de concertación con el gobierno¹⁹. También se propuso la expedición de la ley de *tierras colectivas*²⁰, que permita demarcar los territorios localizados por fuera de la comarca embera-wounaan, reconocer sus autoridades y dotarlos de sus respectivas cartas orgánicas. Para este efecto, se propuso la instalación de una mesa de concertación con el gobierno y la legislatura, con el propósito de buscar un consenso sobre el texto legal correspondiente. Otra solución al problema puede encontrarse en el apoyo para la concertación intraétnica de las respectivas cartas orgánicas²¹ y de sus reglamentaciones, que regulen el uso cultural de los territorios indígenas. Por último, se propuso un plan de alindamiento que

¹⁸ La comarca de Wargandi, acaba de ser constituida, a través de la expedición de la Ley No. 34 del 25 de junio del 2000.

¹⁹ La Oficina de Política Indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia, venía promoviendo la conformación del territorio de Wargandi en Reserva de la Biósfera. Los *sakla* y caciques consultados se habían manifestado en contra de esta iniciativa. El gobierno es poco sensible a la regularización del territorio kuna de Takarkun-Yala, por considerar esta área, vecina a Colombia, como zona de orden público.

²⁰ En una reunión propiciada por el Programa en Puerto Lara, celebrada entre el 27 y 28 de mayo de 1998, los embera-wounaan acordaron un texto unificado de propuesta de ley. La comisión de concertación, gobierno-legislatura-indígena para el estudio de este proyecto de ley, está planeada para ser conformada en noviembre del 2000.

²¹ La carta orgánica de la comarca embera-wounaan, fue aprobada por el gobierno después de la aprobación por parte del Banco del Programa.

comprenda la demarcación de los territorios de los comarcas kuna de Wargandi y Takarkun-Yala y la demarcación de los territorios embera-wounaan de *tierras colectivas*. Estos comprenden el área de la carretera: Arimae, Tirado, Pueblo Nuevo y Puerto Lara; la zona de río Congo/Cucunati: Santa Rosa, Llano Bonito, Reserva y Caña Blanca; Chepigana/Marea: Mogue, Llano Bonito, Cémaco, playa Muerto, Lirial, Bura y Aldea Embera; río Balsas: Boca Chiati, Manené, Pueblo Nuevo, Llano Bonito, Nueva Galilea, Buenos Aires y Chuleti; Alto Tuira: Balsal, Pijibalsa, Aruza, Bajo Lepe; y el área de Jaqué.

La demarcación de estos territorios, requiere labores de concertación (mesas de concertación)²² en los siguientes casos: Jaqué, con los afrodariénitas de la zona; Cémaco y Río Mogue (con Ancón),²³ y Arimae, Tirado, Pueblo Nuevo, Puerto Lara, Reserva, Caña Blanca, Marea, Lirial, Bura y Aldea Embera con colonos.

Latina

El aumento de la población latina en la provincia, se debe a flujos migratorios de campesinos colonos provenientes de las provincias del interior de la república, iniciadas hace unos 40 años (migraciones santeña y chiricana por vía marítima), pero acrecentadas en los últimos 20 años por el impacto de la apertura de la carretera. La actual cifra de crecimiento anual

²² Al integrarse el área de Bayano al Programa, por estar localizado en esa zona el tramo inicial de la carretera a pavimentar, se incluyeron dos mesas adicionales de concertación: la kuna-colona de Madugandí y la embera-colona de Ipeti-Piriati, que fueran realizadas en agosto de 1999. Los acuerdos de las mesas son de dos clases: implican deslindes o planes de reasentamiento. El Banco y el GOP vienen estudiando la posibilidad de apoyar los reasentamientos con recursos del Programa, dentro del marco de la directiva operacional OP-710 de Reasentamiento Involuntario del BID.

²³ Con la colaboración del licenciado Héctor Huertas, se logró, en el mes de abril de 1998, un principio de acuerdo de deslinde entre Ancón y la comunidad de Mogue.