

provincial del 4,5% (promedio nacional, 2,6%), indicativa de flujos inmigratorios, permite proyectar un crecimiento relativo de esta población respecto a la afrodarienita e indígena, dentro de los próximos años. La dinámica de ocupación latina de la tierra responde a los fenómenos que se detallan a continuación:

- la ocupación es expansiva, representado en los siguientes hechos:
 - a) la expansión de la frontera agrícola: el hecho de que los colonos tienden a talar el monte, para establecer cultivos de rastrojo y posteriormente pastizales;
 - b) la migración intraprovincial: la tendencia de los colonos a vender las tierras agotadas para el uso agrícola, que se han convertido consciente o inconscientemente en pastizales, a nuevos colonos terratenientes ganaderos, empresas reforestadoras de *teka* o especuladores de tierras. Con el efecto de que, por lo general, migran a otros lugares de la provincia a repetir el proceso, lo que incide sobre el aumento de la frontera agrícola; y
 - c) puede preverse que la pavimentación de la carretera, aumentará la migración y por ende, la ampliación de la actual frontera agrícola y las prácticas no sostenibles, si no se liga la titulación a planes de manejo participativos;
- el uso de la tierra tiende a no ser sostenible, distinguiéndose tres usos culturales específicos:
 - a) el santeño: caracterizado por la consciente conversión de bosques en sabanas para la agricultura. Tiende a conformar comunidades locales estables (Quintín, Río Iglesias y Río Congo);
 - b) el veragüense: caracterizado por el establecimiento de un sistema de agricultura rotativa, al inicio sostenible (Cucunatí). La sobre población, puede convertir el manejo de rastrojos en no sostenible (Calle Larga); y
 - c) el chiricano: caracterizado por un sistema doble de rastrojos y pastos (carretera, filo del Tallo) y por un uso del rastrojo presionado por demandas de mercado, que tiende a “pastificarse” (praderización inconsciente);
- sólo el 16% de las áreas de ocupación se encuentran en tierras libres de protección, dentro de las áreas cercanas a la carretera y Río Congo, principalmente. El resto de las posesiones se localizan dentro de las siguientes áreas: Reserva Forestal del Alto Darién (Chiatí), Reserva Hidrológica de la Serranía del Filo del Tallo, Reserva de Canglón y Reserva de Chepigana (Setegantí, Quintín, Calle Larga). Lo anterior, demuestra no sólo la precariedad de la tenencia de la tierra latina en la provincia, sino el hecho de que el establecimiento de normas de protección impuestas a las comunidades (sin haber sido consultadas y sin haber establecido obligaciones asumidas ni estrategias participativas), no ha sido óbice para el avance sobre ellas de la deforestación y el aumento de la frontera agrícola;
- los predios carecen de titulación (sólo 380 de más de 5.000 posesiones denunciadas²⁴ poseen título de propiedad), lo que conlleva a los siguientes efectos:
 - a) la economía es agraria, no existe empleo ni actividad empresarial, en razón a la incapacidad crediticia de los latinos que no pueden utilizar sus tierras como garantía. La carencia de capacidad de crédito, presiona la frontera agrícola con cultivos y ganadería extensivos e ineficientes;
 - b) la fijación territorial de las comunidades es insegura a largo plazo (herencia), lo que fomenta la actitud de vender las posesiones, dentro del activo y libre mercado de estos pseudo-títulos; y
 - c) la inexistencia de títulos, hace difícil el control ambiental y los controles de áreas máximas y de adjudicaciones únicas existentes en la Ley para la Titulación en Darién (Decreto No. 5-A de 1982); y
- los usos culturales permiten diseñar cambios específicos al uso actual que persigan la sostenibilidad de las explotaciones, con la ventaja de que se posee el instrumento jurídico, para ello, el Artículo No. 15 del Decreto No. 5-A, conocido como Decreto *Wacuco*, que le concede competencia a la

²⁴ En su gran mayoría correspondiente a los latinos.

autoridad ambiental para condicionar el título de propiedad al manejo ambiental, quedando la obligación, como condición resolutoria del dominio en el registro.

Propuesta. Tomando en consideración la problemática expuesta, se propuso una estrategia que comprende el establecimiento de un plan de titulación para las comunidades de poseedores latinos y de un plan de formulación y concertación de planes de manejo intraprediales. El plan de titulación debe diferenciar las titulaciones correspondientes a las áreas libres de limitaciones a la propiedad (para las cuales se ofrecería facilitar la titulación a cambio de compromisos de manejo sostenibles de las ocupaciones) y las titulaciones correspondientes a los terrenos localizados dentro de áreas actuales de protección, amortiguamiento o de aquellas que puedan ser incluidas dentro de su extensión o de nuevas limitaciones.²⁵ Estas últimas estarían condicionadas a planes de manejo intraprediales sostenibles de cada predio y como condicionamiento de las titulaciones que asuma el Programa, dentro de una estrategia de sostenibilidad participativa.

Estrategia de manejo territorial participativo

En el marco del concepto participativo del desarrollo sostenible, las comunidades definieron propuestas de participación en el manejo territorial, con el propósito de que fueran adoptadas por el Programa²⁶, clasificándolas en estrategias para seis áreas: de protección ambiental, de manejo forestal, ganaderas de producción agrícola, de pesca y urbana.

²⁵ De acuerdo con el ordenamiento territorial y las recomendaciones de manejo de áreas frágiles que fueron diseñadas por la firma consultora Dames y Moore y adoptadas por la ANAM como *Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial* en la Resolución No. 0012 de 1999.

²⁶ Sólo una pequeña parte de estas propuestas fue incorporada al diseño del Programa, directamente o con algunas variaciones y las otras podrán ser consideradas durante la ejecución del Programa en los POA (ver Capítulo V: Lecciones Aprendidas).

Áreas de protección ambiental

En este caso, existieron dos propuestas diferentes: la indígena y la afrodarienita, que se relacionan aparte.

Propuesta indígena

Para los indígenas, es menester definir y mapear dentro de sus territorios las áreas de protección que equivalen a dos categorías: las áreas de protección total (picos, nacimientos de aguas, lagunas sagradas, salados, bosques de *kalu* (kuna) y lugares de descanso de los animales), y las áreas de usos restringidos (bosques de materiales de construcción y bosques de plantas medicinales). Adicionalmente, propusieron desarrollar sus respectivas cartas orgánicas (instrumentos de legislación interna autónoma que el ordenamiento legal panameño les reconoce a las comarcas) a nivel de la reglamentación de restricción y uso correspondiente a cada una de las categorías mapeadas, previa coordinación técnica con la autoridad ambiental. Para los indígenas, se trata de que se reconozca el uso cultural tradicional en lo relativo a las normas internas de protección, apoyando la materialización de esos usos en términos de mapeo y reglamentación y generando una coordinación con la autoridad ambiental y el Programa, que conlleve a la posibilidad de ajustes técnicos frente al concepto de la sostenibilidad ambiental para el caso de disfunciones que se observen.

Los embera-wounaan de la comarca esperan usar el aparte de la carta orgánica referente a “reglamentación del uso de la tierra” para ajustar su desarrollo normativo a los usos culturales tradicionales. Los kuna y los embera-wounaan de *tierras colectivas*, esperan tener la oportunidad de, una vez reconocidos sus territorios (ver propuesta de regularización de tenencia de la tierra), trabajar sus cartas orgánicas directamente sobre sus propias categorías conceptuales de uso cultural, sin necesidad de acudir a otras concepciones para expresarlos.

Para estos efectos, los indígenas solicitaron el soporte técnico de una consultoría, que los apoye para la validación en términos de criterios de sostenibilidad ambiental de su labor de categorizar los usos culturales, dentro de las áreas de protección, con el propósito de recomendar los ajustes pertinentes a la reglamentación de sus cartas orgánicas. Consideran que para llevar adelante esta propuesta, el apoyo financiero debe consistir en:

- recursos para apoyar las labores de mapeo y de reglamentación de los usos culturales;
- financiación de una consultoría de validación de los criterios de sostenibilidad del mapeo y su reglamentación; y
- establecimiento de un sistema de transferencias presupuestales a las autoridades indígenas para el control y seguimiento de las áreas de protección.

Propuesta afrodarienita y latina

Los latinos y afrodarienitas propusieron el establecimiento y definición intrapredial de las áreas de protección, bien se trate de los bosques, humedales o zonas secas preexistentes o de áreas frágiles o fuentes de agua, que deban ser sometidas a planes de recuperación, dependiendo de las recomendaciones técnicas al respecto.

Para las poblaciones afrodarienitas y latinas, se trata de condicionar la titulación de sus posesiones a la moratoria de la tala y a manejos especiales de las áreas que ameriten protección y que se encuentren dentro de los predios o territorios a titular, de conformidad con los criterios técnicos de cobertura, pendiente, calidad de suelos, humedad y pluviosidad; asegurando de esta manera que las prácticas de protección partan de un contrato social, que asegure el compromiso y la participación de los titulados.

Específicamente, se ha propuesto el realindero de la reserva de Chepigana, para que sea posible la legalización de las posesiones que se encuentran afectadas por los actuales linderos de esta reserva. También se propuso el condicionamiento de las titulaciones individuales (propiedad privada) o colectivas (territorios

afrodarienitas o multiétnicos), al reconocimiento de las posesiones que se encuentren dentro de las actuales áreas protegidas que poseen restricción de titulación (Parque Nacional Natural de Darién, Bosque Protector del Alto Darién, Reserva Forestal Canglón, Reserva Hidrológica de la Serranía del Filo del Tallo, Humedal de Punta Patiño y Corredor Biológico del Bagre) así como las que se localicen en cualquiera de las áreas nuevas de protección que se determinen en el Programa (Corredor Biológico Centroamericano, áreas de recuperación, manglares, humedales y bosques xerofíticos protegidos) o en las ampliaciones de las ya existentes. Por último, para las áreas de usos libre, el Programa debe acudir al acuerdo de voluntades ofreciendo contractualmente el apoyo técnico y económico para facilitar la titulación, a cambio de compromisos de protección y de manejo (moratoria de talas y de quemadas de pasto, labores de reconstitución de manto).

En ambos casos, el acuerdo de titulación incluiría la condición resolutoria del título²⁷ en el caso de incumplimiento de las responsabilidades asumidas en el respectivo plan de manejo intrapredial.

Las poblaciones afrodarienitas y latinas solicitaron soporte técnico del Programa en la definición del ordenamiento territorial regional y de criterios de manejo de áreas frágiles, que permitan orientar las concertaciones de los planes de manejo intrapredial que condicionarán las titulaciones. Los comités de salud se encargarían del control y vigilancia de las áreas de protección de acueductos. Las organizaciones locales (comités de tierra) se encargarían del control y vigilancia del cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes de manejo intrapredial.

²⁷ La condición resolutoria podría ser directa para los predios localizados en áreas de protección, o por prenda para los predios condicionados por acuerdo de voluntades.

Para lo anterior, pidieron el siguiente apoyo financiero del Programa:

- financiación para la elaboración y concertación de los planes de manejo intraprediales²⁸;
- apoyo a los comités de tierra para el control y vigilancia participativa de dichos planes; y
- apoyo de la autoridad ambiental para el monitoreo del cumplimiento de esos planes.

Áreas de manejo forestal

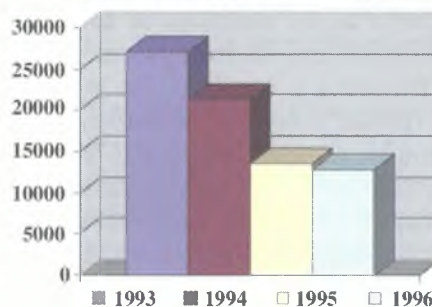
La propuesta comunitaria²⁹ de manejo de áreas de explotación forestal consensuada consistió en lo siguiente:

- la reforma al régimen actual de explotación forestal para Darién (abolición de las concesiones y los permisos colectivos comarcales y regulación sostenible de los permisos individuales), que implique una moratoria de la gran tala en Darién;
- el establecimiento de permisos especiales de explotación directa para comunidades organizadas de pequeños madereros;
- el apoyo a una empresa forestal indígena de tala de bajo impacto;
- el apoyo financiero, técnico y de comercialización a talleres de ebanisterías locales como fomento a la transformación secundaria y al ingreso provincial; y
- el apoyo a la reforestación de materiales de construcción y de insumos de artesanías a las comunidades locales.

²⁸ Hasta el momento, el Programa ha avanzado en la conceptualización de planes de manejo locales.

²⁹ A contrario sensu de lo propuesto por las comunidades, la firma consultora a cargo de elaborar propuestas productivas, recomendó al Programa una reforma al régimen forestal tendiente a un aumento considerable del volumen actual de tala, a través de concesiones por licitación internacional certificada. Lo anterior, sumado a las presiones de los grandes taladores, llevaron a que no se definiera una política forestal para el Programa.

Gráfico IV-1. Disminución de la producción forestal de Darién (miles de pies cúbicos)



Fuente: INRENARE.

Las anteriores propuestas han sido justificadas en la consulta por varias razones. La primera es la sobreexplotación del recurso (caoba, cedro espino, cativo), que se refleja en la disminución progresiva de los volúmenes aprovechados de más de 25 millones de pies cúbicos en 1993 a aproximadamente 13 millones en 1996 (ver Gráfico IV-1). Por otra parte, las especies aprovechables se encuentran cada vez más adentro del bosque, lo que implica un mayor impacto de las obras y trabajos para la tala y transporte y el alejamiento del recurso para las poblaciones artesanales locales. Esto significa que, cada vez más, la tala queda en manos de intermediarios industriales, que poseen los recursos mecanizados para el transporte de las tucas, así como el hecho de que las concesiones y permisos no han sido acompañados de reforestación restitutiva.

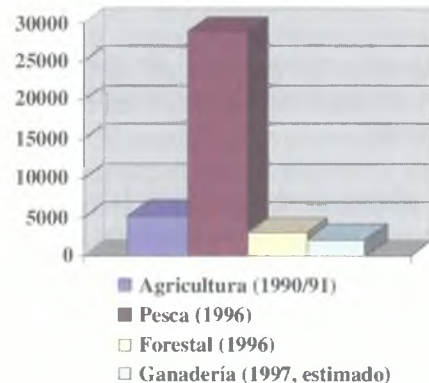
La propuesta para las áreas de manejo forestal también se justifica por el bajo ingreso que la explotación forestal actual de Darién representa para la provincia (ver Gráfico IV-2) que se acompaña con el impacto ambiental y sociocultural que ocasiona. (La contribución de las actividades forestales al ingreso provincial no alcanza los 5 millones de balboas). La madera ni se asierra ni se transforma secundariamente en Darién y sus precios son oligopolizados a la baja, al punto que las maderas finas son usualmente utilizadas en Panamá para labores de mampostería.

Por último, la propuesta se justifica por la contaminación e impactos negativos, representados por el efecto lagunar de mareas lejanas, las inundaciones por afectación de topografía, el alejamiento de los animales de caza, la afectación al uso cultural de los bosques y la compactación de suelos y semillas. En la zona del río Balsas (primer productor de madera en Darién), por ejemplo, se observa el efecto lagunar de las mareas lejanas. Los cambios de marea que se presentan en La Palma, demoran seis horas en llegar a Camogantí. Así, cuando la marea baja del Balsas se encuentra con la que sube por el Tuira se observa un fenómeno de retención de aguas en el río. Los detritos de las concesiones madereras se “enlagunan” entre Camogantí y Chuletí, produciéndose una descomposición orgánica, presencia de metano, disminución de oxígeno en el río que disminuye la pesca y afecta la seguridad alimentaria de las poblaciones ribereñas, que dependen del pescado para suministro de proteínas, aumentando los niveles de desnutrición.

Las poblaciones indígenas y afrodariénitas vecinas a concesiones madereras se quejan de que en el verano, cuando se saca la madera, se construyen trochas con tractores que alteran la topografía de los terrenos de baja pendiente. En invierno, se producen inundaciones por represamiento de las aguas, que afecta las viviendas, los vertederos de basura, la flora baja y la fauna del bosque. Las poblaciones indígenas manifiestan que las actividades de la maquinaria de los concesionarios madereros alejan los animales de cacería, afectando su seguridad alimentaria. Estos grupos también han hecho notar que la tala industrial afecta el uso cultural de los bosques porque daña la trama de bejucos que se usan para la construcción de casas; afecta las plantas bajas de donde se obtienen las medicinas tradicionales; aleja la posibilidad de consecución de madera fina y contribuye al despoblamiento de palmas, como la wágara, que se usan para los techos. El corolario de afectación cultural de este fenómeno es el hecho de que las comunidades indígenas y afrodariénitas han ido perdiendo su capacidad de reproducir su vivienda tradicional, pasando a depender de materiales exógenos, que generan una dependencia del mercado y que

son inadecuados sanitariamente (zinc vs. wágara para cubiertas). Por último, el tránsito de equipos pesados por los bosques, compacta los suelos y las semillas, afectando los ciclos de reproducción de su biodiversidad, problema que afecta especialmente a las poblaciones indígenas.

Gráfico IV-2. PIB de la Provincia de Darién por Actividad (en miles de balboas)



Fuente: CRG, INRENARE.

Por otra parte, existe la percepción de que la principal función de la autoridad ambiental es la de conceder permisos de explotación de la madera, no la de proteger el ambiente. Se establece, así, una paradoja entre las funciones de explotación y protección de la autoridad ambiental que desdibuja su accionar ante las comunidades, en donde son comunes las presunciones de corrupción que se predicen de los funcionarios de la institución.

Adicionalmente, existe una sensación de injusticia en el actual sistema, que a juicio de las comunidades está diseñado para beneficiar a los concesionarios y no a las comunidades, pudiendo diseñarse fórmulas de explotación de bajo impacto que benefician a las comunidades que interactúan con estos bosques y no a personas o a empresas exógenas.

Se solicitó al Programa apoyo para la realización de inventarios forestales en las comarcas indígenas y en los bosques de uso potencial de explotación forestal; apoyo técnico y de capacitación a la empresa forestal indígena y a

las empresas forestales de los pequeños taladores; la realización de un estudio de mercado para las ebanisterías locales y estudios de factibilidad, y apoyo crediticio para la empresa indígena, las empresas de los pequeños taladores; y las empresas locales de ebanistería.

Áreas ganaderas

Dentro del modelo de uso cultural santeño, se manifestó por parte de los ganaderos la intención de colaborar en aras de la sostenibilidad de la ganadería.

La propuesta se estableció en el compromiso de reducir pastos como elemento condicionante de las titulaciones demandadas al Programa, y la solicitud de apoyo para el cumplimiento de la tarea de reducción de pastos. Para estas últimas se ofrecen cuatro alternativas: la mejora de pastos, la mejora de razas, la reforestación por siembra y la reforestación reticular. La mejora de pastos se basa en el establecimiento de un programa crediticio para la siembra, con el ánimo de aumentar la cabida bovina y de disminuir los requerimientos de áreas de pasto. Esto conlleva a la identificación de semillas artificiales y a la financiación de su siembra e implica una moratoria de las quemas de pasto. Eventualmente, puede avanzarse en procesos de semiestabulación. La mejora de razas también incluye apoyo para la introducción de ganado de doble propósito. A su vez, se establecerían apoyos a la reforestación para facilitar al propietario la reducción de las áreas a las que se hubiere comprometido para promover la reforestación por siembra. En los casos de vecindad a áreas de bosque, se definirían áreas sobre las cuales el propietario dejaría crecer el rastrojo para propiciar la extensión reticular del bosque vecino. Este tipo de reforestación, biodiversa, no se sujetaría a una dedicación comercial, sino protectora y por lo tanto, a diferencia de la anterior, debería ser subvencionada (pago por fijación de carbono)³⁰.

³⁰ En el Programa se incorporó como experiencia piloto, el concepto de manejo de áreas críticas, integrando un sistema de incentivos o subsidios

La propuesta de reducción y tecnificación de pastos se justifica por los siguientes aspectos:

- por la insostenibilidad inherente a una práctica cultural que convierte el bosque en sabana;
- por la baja densidad ganadera existente en Darién (existen solamente 49.713 cabezas de ganado frente a 140.000 has. de pasto); y
- por el uso de las quemas para renovar las sabanas, por falta de pastos artificiales.

Se solicitó el siguiente apoyo normativo: la adecuación del régimen de COPFA a la modernización y tecnificación de los pastos; y el condicionamiento de la titulación a los planes de reducción de pastos y al compromiso en la moratoria de la quema de sabanas (planes de manejo intrapredial para las áreas dedicadas a la ganadería en cada predio).

Adicionalmente, se solicitó un proyecto de asistencia técnica para el plan de reducción de pastos que comprendiera:

- un plan de concertación con los poseedores para la definición de los compromisos de reducción de pastos, frente a la titulación y a los apoyos pertinentes;
- la identificación de semillas adecuadas a los suelos;
- la oferta de inseminación artificial y toretes para el mejoramiento de razas;
- la oferta de plántulas para reforestación en las áreas que se concierten como de recuperación en cada predio; y
- la identificación de zonas de encierro para la reforestación reticular.

Se consideró que el Programa debería estudiar mecanismos financieros para apoyar la siembra de pastos y el mejoramiento de razas y para reforestar especies maderables. Adicionalmente se debería estudiar un sistema de pago o subvención por fijación de carbono, concomitante a las

directos a pequeños productores (200 familias con promedio de 10 has. por familia) a fin de compensar el costo de conservar y proteger los bosques.

reforestaciones reticulares o a las reforestaciones biodiversas por siembra que no se dediquen a un ulterior aprovechamiento económico; es decir, cuyo objetivo sea la conservación. Se sugirió el estudio por parte del Banco de un sistema de emisión de bonos, para financiar las áreas de recuperación del bosque (y no de preservación) que se puedan obtener con este sistema.

Áreas de producción agrícola

Se diferenciaron las áreas de labranza mínima y aquellas susceptibles de una agricultura mecanizada sostenible, para las cuales se consideró que el Programa no debería ocuparse de ellas.

Para las primeras, se manifestó la necesidad de que se entre a regular el uso de los rastrojos para establecer sus criterios de sostenibilidad, en los reglamentos del uso cultural indígena, en los planes de manejo de los territorios afrodarienitas o multiétnicos, en los planes intraprediales de las posesiones familiares de estos últimos territorios y en los planes intraprediales condicionantes de los títulos de propiedad privada.

Se trata de considerar los rastrojos como áreas de amortiguamiento para regularlos de acuerdo con frecuencia, localización y diseño. La regulación de los usos de los rastrojos es función de la frecuencia de rotación, relacionada con la calidad de los suelos y la capacidad biológica de reproducción del rastrojo y la espacialidad de la siembra, que es función de la pendiente y de la erosión. Para la zona, de acuerdo con las clasificaciones de uso múltiple agrícola, la frecuencia de rotación va de 4 a 6 años. El hecho de que se establezca una frecuencia, trae como consecuencia para cada predio, la determinación de un área máxima de siembra por período, que depende de dividir la totalidad del área de uso para rastrojos por la frecuencia. El establecimiento de la norma de frecuencia —y su corolario, la definición de un área máxima de cultivo por período anual o semestral para cada predio—, puede traer como consecuencia la disminución de áreas de cultivo para el usuario, por lo que este plan debe acompañarse de apoyos e incentivos para la diversificación y la comercialización, tendientes a mejorar el ingreso

o a suplir la seguridad alimentaria. La espacialidad de la siembra implica recomendaciones relativas al establecimiento de barreras protectoras.

A pesar de las usuales críticas al sistema de roza y quema de la agricultura itinerante de barbechos o rastrojos, este sistema posee la ventaja técnica de tratarse de un sistema de labranza mínima, que puede ser manejado de una manera sostenible, como lo atestigua en la zona los paisajes culturales indígenas, afrodarienita y veraguense. Distinto es que este sistema se maneje de una manera que no sea sostenible, lo que sucede por la falta de controles en las quemas y por la sobreexplotación (alta frecuencia de rotación) que conlleva su pastificación, como hemos observado que sucede en el uso cultural chiricano-herreano³¹.

Un proyecto adecuado de manejo obligatorio, ligando la titulación a planes de manejo, puede establecer los parámetros de la sostenibilidad de los rastrojos en la provincia.

Para estos efectos, se propuso el condicionamiento de la titulación a los planes de manejo intraprediales de las áreas de agricultura de rastrojo y el soporte técnico para la elaboración y concertación de planes de manejo intraprediales en lo relativo a la determinación de áreas de agricultura de rastrojo y en la definición de las frecuencias y diseño de la espacialidad.

Igualmente, se solicitó al Programa la oferta de alternativas de diversificación (cultivos permanentes sobre áreas adecuadas, cultivos de baja área y alto rendimiento, esquemas de agricultura orgánica sostenible, especies menores, complementos a la seguridad alimentaria) y de comercialización, que no impliquen presiones para el aumento de las áreas de rastrojo y

³¹ El actual sistema, que obliga a los agricultores a solicitar permisos para las quemas, no se ocupa de la problemática anotada.

permitan complementar el uso sostenible de éstos³².

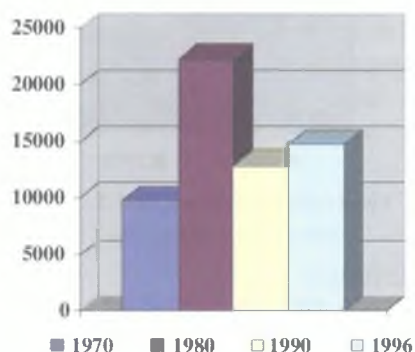
Áreas de pesca

La propuesta de las comunidades pescadoras para el ordenamiento territorial de las áreas de pesca contiene cuatro elementos. Se trata del establecimiento de un Santuario para la Pesca Artesanal, que a la vez sirva de protección a la reproducción del camarón blanco, en donde se prohíba de manera permanente la pesca industrial. El área propuesta es la que encierran las líneas Isla Iguana —Punta Patiño— Punta Santa Bárbara. La propuesta también incluye la revisión de los períodos de veda industrial del camarón, aumentando el período de octubre a diciembre al actual de enero a mayo. Asimismo se propone el establecimiento de un sistema de vedas para las poblaciones de mariscos de las *lamas* costeras y el establecimiento de un sistema de veda para los peces del río (propuesta indígena), acompañada de un programa de repoblamiento de especies fluviales (peces y camarón de río) a través de siembras en las lagunas.

La justificación a esta propuesta es una disminución de la pesca en Darién desde 1980 (de más de 20.000 toneladas a menos de 15.000 en 1996) (ver Gráfico IV-3). La pesca del camarón ha decaído por sobreexplotación de la flota industrial sobre el golfo de San Miguel (de 17 a 6 TM por barco) (ver Gráfico IV-4), la de mariscos por falta de veda y la pesca fluvial por la fragmentación de los corpúsculos de vertimiento al sistema fluvial, factor de la deforestación. La propuesta también se justifica porque aunque la pesca es la actividad económica primordial de la provincia, los altos ingresos que por exportación del camarón blanco tiene el

país, no se revierten a la provincia ni benefician a la población darienita.

Gráfico IV-3. Toneladas de pesca (todas las especies) capturadas en Darién



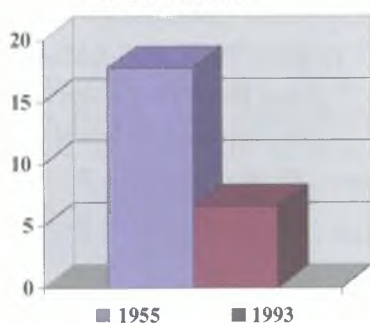
Fuente: Contraloría General de la República.

Como soporte del Programa para este plan se propone:

- la reforma al régimen de pesca para el Darién, a fin de establecer los santuarios y las vedas propuestas;
- el establecimiento de un sistema concertado de control del área de santuario de pesca artesanal entre la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y las comunidades de pescadores organizados;
- el estudio de los ciclos reproductivos de los mariscos presentes en la bahía de Garachiné-Taimatí, para recomendar un sistema de vedas;
- el estudio de las especies recomendables para el repoblamiento ictiológico de los ríos;
- apoyo en capacitación y asistencia técnica a los pescadores artesanales para la conformación de microempresas pesqueras; y
- la creación de un fondo de apoyo a las microempresas de pesca artesanal.

³² El Programa prevé apoyar actividades estratégicas de la comunidad para mejorar la estructura productiva.

**Gráfico IV-4. Tm./Barco
en el Darién**



Fuente: Dames y Moore, 1998, 2.

Áreas urbanas

Se propuso el establecimiento de planes de ordenamiento urbano que contengan la delimitación de espacios públicos, residenciales, de recreación y de expansión urbana; la titulación de los predios urbanos y la conformación de catastros; la definición de áreas de protección para el suministro de agua potable y la regulación de su manejo; y la dotación de sistemas adecuados de vertimiento de excretas y basuras.

La solicitud de los planes de ordenamiento urbano se justificó por cinco razones. En primer lugar, el patrón de asentamiento de la población en la provincia de Darién es de una serie de pequeños centros urbanos dispersos. Hasta el último censo, existían 650 poblados censados, que se estiman actualmente en una cifra superior a los 800. Ninguno de estos asentamientos

posee un ordenamiento urbano adecuado. Segundo, los planes de ordenamiento urbano también se requieren porque la desnutrición y morbilidad de la población infantil puede trazarse primordialmente a problemas sanitarios, ya que no existen sistemas adecuados de vertimiento de excretas (no hay alcantarillados, las letrinas se inundan en invierno) y de basuras (no existen vertederos ni sistemas de recolección de basuras adecuados). Tercero, una buena parte de los poblados carece de zonas de expansión para el crecimiento. Cuarto, son escasos los espacios públicos, zonas de mercado, mataderos y zonas de recreación. Por último, la carencia de títulos de propiedad de los predios urbanos es un impedimento para el desarrollo.

Se solicitó apoyo del Ministerio de Vivienda (MIVI) para la expedición de normas para el ordenamiento urbano de Darién, a través de un estudio de crecimiento, determinación de áreas públicas y apoyo a la titulación urbana y el establecimiento de catastros, y el estudio y diseño de alternativas adecuadas para el vertimiento de excretas y basuras.

El aporte financiero solicitado al Programa comprende la financiación de un plan de apoyo a las labores del ordenamiento urbano de Yaviza, El Real, La Palma, Metetí y Santa Fé; la financiación de un plan maestro de vertimiento de basuras; la financiación de sistemas de alcantarillado para La Palma, Yaviza, El Real y Garachiné; y apoyo con materiales para la adecuación de letrinas.

V. LECCIONES

De la experiencia de la consulta comunitaria dentro del proceso de formulación del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién se pueden coleccionar lecciones sobre los siguientes temas: reconocimiento previo, secuenciamiento, cultura de la participación, esquema institucional de la participación, manejo de conflictos, género, memoria institucional del Programa, canales de información y recursos. Estas lecciones se detallan a continuación.

Reconocimiento previo

Para identificar los sujetos sociales de la consulta se realizó un trabajo previo que consistió en entrevistas con organizaciones, ONG y especialistas y una revisión bibliográfica. La identificación, así lograda, fue aceptable en el caso indígena, en donde se dispuso de los mejores informantes previos; relativamente adecuado en el caso latino, al tenerse acceso a las organizaciones de base, y deficiente en el caso afrodariénita, que no cuenta con mayores instancias organizativas. En el transcurso de los talleres, se comprobó que la información que se buscaba estaba en el campo. En general la asistencia a los talleres fue buena, gracias a la actividad desplegada para programar los talleres y el reconocimiento previo a las zonas alertó a las comunidades acerca de las características del proceso (como se hizo, experimentalmente, en Sambú, con buenos resultados). Así, se logró establecer de antemano las fechas y lugares de los talleres.

Todas las poblaciones consultadas se mostraron gratamente sorprendidos porque se “les tuviera en cuenta”, no estando acostumbrados a esta clase de consultas, dado que las comunicaciones son difíciles, no existiendo prácticamente prensa escrita y contando las regiones aisladas con sintonía radial limitada. Reconocimientos previos con esta metodología para buscar consensos con las comunidades sobre el proceso,

identificar sujetos sociales y establecer cronogramas de trabajo y de talleres, han sido incorporados con éxito en las consultas del corredor Santa Cruz-Puerto Suárez y de la región occidental de la cuenca ampliada del Canal de Panamá.

Secuenciamiento

Uno de los problemas críticos que se experimentó en la consulta, fue el de la coordinación de las distintas firmas consultoras en el cumplimiento de sus diferentes tareas. Las fallas en la articulación de las consultorías pueden ser imputadas a debilidades en el secuenciamiento de las actividades de las consultorías y a la carencia de mecanismos de resolución de opiniones contradictorias de los consultores. En los términos de referencia, existía un organigrama, según el cual la consulta comunitaria debería alimentar y orientar las actividades de las consultorías de estudios, lo que sólo se pudo cumplir parcialmente. Por una parte el secuenciamiento era deficiente, al haberse avanzado las consultorías en paralelo, de tal manera que los diferentes informes de los consultores se iban produciendo mientras apenas se tenían datos parciales de las consultas. Por otra parte, se notó desinterés de algunas firmas consultoras en la consulta comunitaria, a la cual no le dieron importancia, considerándola una mera formalidad y siguiendo sus propias agendas.

Las deficiencias en la articulación fueron en buena parte causantes de que varias decisiones críticas para el Programa quedaran aplazadas para definirse durante su ejecución. Los proyectos del Programa no pudieron definirse a nivel de actividades, dejándose su determinación a los POA, lo que genera alguna incertidumbre entre las comunidades, por la posibilidad de imponderables que puedan intervenir negativamente en la materialización de las etapas

subsiguientes de la participación, en especial en el proceso de consulta y concertación con las comunidades para la programación de los POA.

Otro fenómeno observado en el proceso, que posee relación con el tema de la articulación de la consulta a los estudios técnicos, fue el surgimiento de contradicciones y diferencias de criterio entre los consultores sobre varios temas. Por ejemplo, una de estas contradicciones se relacionó con la política forestal. Las comunidades solicitaron en consenso disminuir los volúmenes de la tala y buscar esquemas de participación en explotaciones sostenibles de bajo volumen y fomento a la transformación secundaria local de la madera. Los consultores encargados de temas productivos, por su parte, proponían un aumento en los niveles de tala por sistemas de concesión, con contratos por licitación internacional a 50 años. En la consulta se proponía utilizar el Decreto Wacuco para condicionar la titulación a planes intraprediales de manejo, mientras que los consultores encargados de estudiar temas legales manifestaban la necesidad de propiciar una ley. Estos y otros asuntos no llegaron a resolverse, aplazándose estas decisiones para las labores anuales de planificación.

Como correctivo a estas situaciones, el Programa diseñó un mecanismo de concertación, basado en la conformación de un Comité Local Consultivo (CLC), con presencia de representantes de base de las comunidades, que debe avalar las iniciativas financiables para cada POA. Asimismo, se estableció un Comité Ejecutivo del Programa (CEP), con la participación de representantes elegidos por las comunidades, quienes están encargados de aprobar los POA.

En programas posteriores del Banco se han incorporado estas experiencias y se han elaborado dos estrategias diferentes para precaver las limitaciones anotadas: en el caso del corredor Santa Cruz-Puerto Suárez, las consultorías de estudios técnicos y la de consulta comunitaria no fueron contratadas por separado, sino como parte de un consorcio. Las firmas que participan en el mismo están siguiendo un organigrama

estricto de secuenciamiento que garantiza que las iniciativas de las comunidades serán tenidas en cuenta y evaluadas por los responsables de los estudios. En el proyecto de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá se está programando la consulta como actividad inicial en el secuenciamiento de las acciones de preparación del Programa, para asegurar que los consultores que preparan los estudios técnicos cuenten con las propuestas de las comunidades y así focalicen sus acciones para evaluarlas y mejorarlas. Adicionalmente, se anticipó la etapa de consulta con instituciones y ONG, para que sus propuestas reflejen las de las comunidades y se focalicen en su implementación o en su mejoramiento.

Cultura de la participación

Mientras los altos funcionarios del gobierno acogieron con voluntad manifiesta el compromiso de la participación, en la realidad falta una cultura institucional de la participación, en especial en los niveles medios de las instituciones. Existen fenómenos de etnocentrismo, pero principalmente se observa la dinámica de las agendas propias de cada funcionario o institución. Es difícil acostumbrarse a darle valor a las propuestas y manifestaciones de las comunidades que son percibidas como objetos y no como actores de la actividad pública. En el esquema inicial del Programa se preveía un proceso de concertación con las comunidades, a manera de una segunda ronda de consulta, para consensuar los componentes del Programa, que hubo que postergar. Sin embargo, quedó establecido que los planes operativos anuales serán consultados directamente con las comunidades, en la etapa de ejecución previa a la aprobación de los mismos por el CEP.

Por otra parte, hasta el momento no se han tomado los pasos conducentes a conformar las mesas de concertación de los instrumentos legales, que posibiliten la regularización de las *tierras colectivas* y de los territorios afrodescendientes (diferentes de las mesas de concertación de conflictos de tenencia de la tierra), ni tampoco se ha discutido la forma final que tendrá la

titulación de las propiedades de los colonos y su relación con condicionamientos de manejo ambiental. Se ha presumido que las mesas de concertación se restringen a los conflictos de tierra entre partes, quedando por fuera las concertaciones con el gobierno y el Programa sobre temas tan importantes como la regularización de la tenencia de la tierra (en donde se sigue adelante con el catastro sin resolver el componente legal), la protección a la pesca artesanal, la definición de la política forestal y el apoyo a la reglamentación cultural del uso de la tierra de las comarcas indígenas o la priorización de los proyectos productivos de las comunidades. Sin embargo, se espera que el esquema de participación establecido en el Programa será el foro adecuado para que estas indefiniciones vayan siendo abordadas y los temas resueltos, en función del diálogo entre el gobierno, las comunidades y la sociedad civil, presentes en el Comité Consultivo Local y en el Comité Ejecutivo del Programa.

Esta experiencia ha sido incorporada en el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Para precavar la situación anterior se optó por discutir un documento previo acerca de los lineamientos para la participación con la autoridad del Canal de Panamá. El documento establece los alcances de un plan de participación de las comunidades en el Programa que fuera acordado entre el Banco y la ACP como estrategia y que habrá de servir de compromiso y marco de referencia para el alcance de la participación comunitaria. Como parte de este plan, se ha convenido la realización de talleres con las autoridades para informarles sobre estos alcances y compromisos y fomentar la cultura institucional de la participación social. Algo similar se ha recomendado en los casos del programa de catastro y registro de Costa Rica y de Infraestructura Vial Rural del Perú (2^{da} etapa).

Esquema institucional de participación

Para garantizar la continuidad del proceso participativo en la etapa operativa del Programa, se llegó a la conclusión que era indispensable insertar instancias de participación dentro del organigrama institucional del Programa, asegurando recursos para su funcionamiento. El esquema utilizado es el de la conformación de una instancia de iniciativa, conformada por un Comité Local Consultivo, que a su vez se alimenta de diferentes comités locales que se vienen conformando por distritos³³, que se encarga de priorizar los proyectos y presentarlos al Comité Ejecutivo del Programa. Dicho Comité está compuesto por representantes de las comunidades y de la sociedad civil en general, quienes deben aprobar los POA. De esta forma, se asegura que ninguna inversión va a ser adoptada por el Programa que haya surgido por fuera del esquema de participación adoptado.

Manejo de conflictos

Para el manejo de conflictos, en especial aquellos relacionados con el tema de la tenencia de la tierra, se adoptó la vía de la conformación de mesas de concertación como instrumento para contribuir a resolverlos. También, se llegó al convencimiento que estas instancias no son factibles si no se aseguran recursos para su implementación, los que fueran incluidos dentro del diseño del Programa. Adicionalmente, se ha

³³ Los congresos indígenas y ONG afrobarrientas han criticado dos aspectos del funcionamiento de los comités locales: a) el escenario local y multiétnico de participación conlleva a una dinámica en la cual se priorizan sólo las coincidencias, dando como resultado una demanda de servicios públicos en detrimento de las acciones estratégicas de ordenamiento y de mitigación; y b) en los comités locales no se ausculta la opinión de las organizaciones de segundo grado y de las ONG locales. Al momento de esta publicación se estaban recomendando medidas para superar esa deficiencia de diseño.

observado la necesidad de proveer a las partes apoyo legal independiente, para aumentar su confianza en el proceso y crear un escenario realista para la búsqueda de soluciones.

Género

A pesar de que se aseguró la presencia de mujeres en los talleres de consulta, esto no dio lugar a un trato adecuado del tema de género en las propuestas de las comunidades. De las 96 iniciativas presentadas sólo dos, el proyecto de artesanías embera-wounaan y el proyecto de vedas de los mariscos de las lamas afrodarienita, pueden ser considerados como proyectos con componentes específicos de mujeres. Se sugiere que en el futuro, un especialista de género forme parte del equipo de consulta comunitaria.

Memoria institucional del Programa

En un programa de largo plazo y complejo como el que se trata, la rotación de consultores y los cambios de gobierno pueden dar lugar al peligro de que se pierda la memoria institucional; en especial en lo relativo a la consulta comunitaria. El mantenimiento de archivos no es suficiente para garantizar que esto no ocurra. Para asegurar que no se pierdan de vista los compromisos adquiridos con las comunidades, se recomienda la realización de talleres de capacitación y evaluación, que involucren a los consultores y funcionarios que se incorporan a la labor y a los que la dejan cuando ocurren rotaciones del personal. En especial, estos talleres deben abordar el tema de la participación comunitaria y de los diagnósticos socioculturales. Una publicación con estos temas sería también de invaluable ayuda. En la página *web* del Banco, se pueden consultar las ayudas memorias de las diferentes misiones.

Canales de información

El Banco ha recibido quejas sobre deficiencias en la información a las comunidades, en especial la relativa a las demoras del Programa y a los procedimientos y agenda de consulta y concertación para la programación de los POA. En este caso, se creó una gran expectativa entre la comunidad consultada, la cual no pudo ser atendida tan pronto se aprobó el Programa. El inicio de su ejecución tuvo retrasos importantes por razones de asignación de presupuesto de contrapartida y cambios en las autoridades de gobierno. Dicho atraso no puede ser entendido por la comunidad si no se tienen a mano mecanismos adecuados de información.

Para contrarrestar lo anterior, el Programa prevé usar las emisoras radiales y establecer una rutina informativa por este medio. De igual manera, prevé citar a las organizaciones de base de manera periódica para difundir la información que se considere pertinente. También, se espera que, en la ejecución del Programa, el Comité Local Consultivo sirva de canal multiplicador de la información ante los comités locales y por su intermedio a las diferentes comunidades.

Recursos

Otra de las lecciones aprendidas, es que el proceso de consulta comunitaria, a pesar de la intensidad con que fuera abordado por el equipo de proyecto del Programa, no llegó a implicar un costo significativo en su preparación y favoreció la viabilidad del Programa. La consulta comunitaria, incluyendo los estudios de base de metodología rápida y otras labores de apoyo, que se prolongara durante 8 meses de trabajo, costó US\$150.000 (sin estudios anexos), lo que representó aproximadamente el 11% de los costos de preparación del Programa.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Potlatch. 3 Informes de consulta comunitaria de Darién. Octubre 1997-mayo 1998. UCP Darién, 1998.
- _____. 3 Informes de tenencia de la tierra en Darién, UCP Darién, 1998.
- _____. Documento de dinámica sociodemográfica. Octubre 1997-mayo 1998. UCP Darién, 1998.
- _____. Mapa de usos culturales de Darién. UCP Darién, 1998.
- Congreso General de los pueblos embera-waunaan-kuna. Mapa de las tierras indígenas de Darién, 1993: zonas de subsistencia.
- Contraloría General de la República. Mapas censales de la provincia de Darién, 1990.
- Dames y Moore. Mapa del uso actual de la tierra, 1997.
- _____. Mapa de los conflictos de uso de la tierra, 1998.
- _____. Mapa del uso potencial múltiple de la tierra, 1998.
- _____. Mapa de cambios en el uso de la tierra y la cobertura vegetal en el período 1980-1997.
- _____. Mapa de sistemas de áreas protegidas propuestas, 1998.
- _____. Mapa de unidades espaciales de ordenamiento, 1998.
- De Arauz, R. T. 1974. Crisis de relocalización de una población indígena-kuna. Universidad de Panamá. Facultad de Humanidades. Centro de Investigaciones Antropológicas. Ciudad de Panamá.
- _____. 1975. Darién. Instituto Nacional de Cultura. Dirección de Patrimonio Histórico.
- González, E. M. 1974. Tensión de un ecosistema en la región del Bayano ante la construcción de una Represa Hidroeléctrica. Revista Hombre y Cultura. Universidad de Panamá. Facultad de Humanidades. Centro de Investigaciones Antropológicas. Ciudad de Panamá.
- Guionneau, S. F. 1991. Legislación Amerindia de Panamá. Universidad de Panamá. Facultad de Humanidades. Centro de Investigaciones Antropológicas. Ciudad de Panamá.
- _____. 1988. Población estimada y asentamiento amerindio de Panamá. Universidad de Panamá. Revista Scientia, volumen No. 4. Ciudad de Panamá.
- _____. 1992. Demografía de una población tradicional. Los amerindios de Panamá. Universidad de Panamá. Facultad de Humanidades. Departamento de Historia. Ciudad de Panamá.

- Gutiérrez, I. y O. Lastra. 1996. Punta Patiño, una reserva natural privada. Como alternativa de gestión de recursos naturales. Universidad de Panamá. Escuela de Geógrafo Profesional. Ciudad de Panamá.
- Heckadon, S. M. 1984. Colonización y destrucción de bosques en Panamá. Asociación Panameña de Antropología. Ciudad de Panamá.
- Herlihy, P. H. 1987. Cambios en el paisaje de los indios emberá-wounnan. Revista Lotería No. 368, páginas No. 131-143.
- Hernández, D. E. 1996. Diagnóstico rural participativo, comunidad de Quebrada Felix. Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables. Proyecto de Conservación de la Biodiversidad de Darién. Ciudad de Panamá.
- _____. 1995. Salvemos filo del Tallo. Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables. Proyecto de Conservación de la Biodiversidad de Darién. Ciudad de Panamá.
- Instituto Nacional de Recursos Naturales. 1992. Ley No. 24 del 23 de noviembre de 1992.
- Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables. 1974. Ley No. 1 del 3 de febrero de 1974.
- Instituto Nacional Geográfico "Tommy Guardia". 1988. Atlas Nacional de la República de Panamá.
- Méndez, T. E. 1979. El Darién, imagen y proyecciones. Instituto Nacional de Cultura. Colección Patrimonio Histórico. Ciudad de Panamá.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. 1972. El Darién, realidad y acciones. Departamento de Planificación. Dirección General de Planificación. Ciudad de Panamá.
- Organización de Estados Americanos. 1978. Proyecto de Desarrollo Integrado de la región oriental de Panamá, Darién. Washington, D.C.

USOS CULTURALES AFRODARIENITAS

Como ejemplo del trabajo de identificación de usos culturales, se presenta el modelo afrodarienita:

La población afrodarienita, dentro de la composición de la provincia de Darién, es aquella que controla un espacio territorial más reducido en comparación con las otras dos etnias presentes en la región. Esto, puede aparecer como paradójico, si se tiene en cuenta el hecho de que esta población posee una larga tradición de ocupación en la zona. Sin embargo, lo anterior se debe a la estrategia adaptativa de las comunidades afro al medio ambiente Pacífico, que es común a Colombia y a Panamá y que ha sido analizada como una estrategia de adaptación de oportunidades múltiples, vale decir, que estas poblaciones tienden primero a asegurar su base alimenticia para posteriormente tratar de aprovecharse de los diferentes espacios y oportunidades que pueda presentar el desarrollo regional del área en la que habitan.

Las poblaciones afrodarienitas han estado históricamente ligadas a los procesos extractivos, que periódicamente han constituido los ejes del desarrollo regional, como es el caso de la extracción maderera, la explotación aurífera, la exploración petrolera, la recolección de raicilla (ipecacuana), la explotación de concha de mangle, la recolección de mariscos y la pesca. Por otra parte, la población afrodarienita ha estado especialmente ligada al proceso de urbanización y a la conformación del aparato estatal en los centros urbanos.

Esta estrategia múltiple ha traído como consecuencia el que la población afrodarienita presente los mas altos índices de movilidad y de migración, intra y extra provincial, dependiente de las oportunidades existentes en un

momento determinado y de las crisis de los modelos extractivos de explotación y que a su vez presente el menor índice de ocupación territorial.

Descripción de usos

Para establecer sus usos culturales es entonces menester referirnos al entorno de las actividades económicas, lo que nos lleva a clasificar el ámbito de las poblaciones agricultoras, estuarias y mineras.

Agricultores

Los asentamientos de agricultores afrodarienitas están localizados en el denominado “Darién tradicional” que comprende las zonas de Jaqué, Chepigana, El Real, Pirre y Pinogana. Se trata de poblaciones actualmente dedicadas a la agricultura y parcialmente a la explotación de madera. En otra época, fueron centros de una mayor actividad maderera y también centros de procesos extractivos relacionados con la explotación de la raicilla y del mangle.

Todos estos lugares se encuentran actualmente en crisis económica por tres factores:

- la desaparición de los *booms* extractivos;
- el hecho de que las maderas finas ya han sido explotadas en las cercanías a los poblados afrodarienitas y que por lo tanto sólo puedan ser conseguidas a través de la utilización de permisos individuales en zonas lejanas a los poblados, de tal manera que la mayor parte de la actividad de tala en la que participan estas poblaciones está reducida al empleo en las concesiones madereras mecanizadas; y

- la agricultura, que fuera floreciente en dos épocas, en la de explotación del plátano y banano (Jaqué, Tuira) y de granos (maíz, arroz) y tubérculos, se ha deprimido por la presencia de la sigatoka y por el desmonte del sistema de precios subsidiados del IMA.

Esto conlleva altos índices de emigración dentro de la etnia. La población que permanece, mantiene una agricultura de subsistencia sobre rastrojos rotativos y una agricultura de excedentes sobre las várzeas de los ríos en los cuales se siembran granos y plátanos. El ingreso se compensa con las actividades del empleo urbano, los negocios urbanos y el transporte, que se dan en estas poblaciones, el empleo estacional en las actividades de explotación maderera de los concesionarios y con cortes anuales de madera de permisos individuales, muchos de ellos ligados directamente a intermediarios y concesionarios.

La tenencia de la tierra de estas poblaciones se maneja de una manera particular. La organización social afrodarienita, está basada en un sistema de parentesco conocido como de troncos familiares, centrados alrededor de las mujeres. Estos grupos manejan grandes extensiones de terreno, sin que se entienda que las personas que trabajan en uno u otro lugar posean un derecho exclusivo sobre espacios concretos de tierra. Lo que poseen es el derecho al acceso a las porciones familiares, en un momento determinado, si han de ser utilizados para un cultivo.

La dinámica de la ocupación familiar conlleva a que cualquier familiar pueda solicitar a los jefes familiares (abuelas, tías y sus maridos) espacio para cultivar; siempre y cuando se trate de cultivos rotativos ya que, cuando estos cultivos se convierten en permanentes, por virtud de la potrerización (en terrenos secos) o de la siembra de plátano (en terrenos inundables o de várzeas), el control pasa a estar en los jefes familiares.

Distinguimos tres categorías de uso cultural de la tierra:

- el rastrojo. Los afrodarienitas manejan dos tipos de rastrojo: el de tierras bajas y el de tierras altas. En las tierras bajas, en las várzeas de las riveras de los ríos que corresponden a los suelos de mejor calidad, los afrodarienitas tienden a trabajar los cultivos comerciales como el arroz y el ñame. Por lo general estos rastrojos no se manejan en términos rotativos sino que las áreas, así abiertas, son sembradas posteriormente con plátano para convertirlos en cultivos permanentes. En las tierras altas, el rastrojo se maneja de manera rotativa para la siembra de arroz, ñame y maíz. Se trata primordialmente de un manejo de subsistencia con una tendencia paralela a la producción de pequeños excedentes. Este manejo puede o no ser sostenible, dependiendo de la cantidad de tierra disponible y de la presión de la frecuencia de las socolas. Es típico de la Serranía de Pirre;
- las zonas de cultivo permanente. Se trata de las zonas de los bancos de las antiguas várzeas de los ríos, los cuales los afrodarienitas, previo el trabajo de rastrojos, van convirtiendo en zonas de cultivos permanentes de plátano. Es típica de las riveras del río Tuira;
- los enclaves de ganadería. En Jaqué y en ciertas zonas del río Tuira, en los alrededores de El Real y Pinogana, existen áreas de antiguos rastrojos que han sido abiertas a pequeñas explotaciones de ganadería. A diferencia de la ganadería latina, no se trata de grandes extensiones de pastos o sabanas, ni de una ocupación exclusiva de uso cultural, sino de simples enclaves de pastos en donde la actividad ganadera se entiende como un ahorro de las familias extensas afrodarienitas, de los cuales no se espera un ingreso cotidiano, sino que se tiene como reserva para emergencias, gastos médicos, educativos, de vivienda o de viajes.

Estuarinos

La población afrodarienita adaptada a las labores de pesca y recolección de mariscos comprende tres grupos:

- el sector de Río Congo, Arretí y Punta Alegre dedicado a la pesca del camarón;
- la población de Taimatí dedicada a la recolección de mariscos, aunque también pescan camarones; y
- la población litoral de Garachiné y de Jaqué dedicada a la pesca, aunque también los primeros capturan camarones y recolectan mariscos.

Este grupo posee en el momento, en virtud de los precios del camarón blanco, la estrategia de mercado afrodarienita más exitosa, razón por la cual, a pesar de la tendencia general de emigración de los afrodarienitas por fuera de la provincia de Darién, se pueden observar tendencias al aumento de las poblaciones camaroneras, como es el caso de Punta Alegre.

La captura de camarón se realiza con dos usos diferentes: el del atajo sobre las áreas de manglar (Arretí) y la del trasmallo sobre estuarios (Río Congo, Punta Alegre, Garachiné).

Todas estas poblaciones poseen áreas limitadas que se dedican a la agricultura de subsistencia y en algunos casos a alguna producción excedentaria. Sin embargo, su dedicación a las actividades agrícolas es apenas marginal, lo que conlleva a que tiendan a controlar efectivamente sólo áreas pequeñas y se sientan agredidos por las poblaciones vecinas, ganaderas o agricultoras, que avanzan hacia sus sitios de ocupación tradicional.

Los usos culturales son los siguientes:

- manglares de atajo: se trata de las zonas de manglar, en las cuales las poblaciones afrodarienitas vecinas tienden redes de atajo para la captura del camarón. Se considera que estas redes no son sostenibles por razón de las dimensiones pequeñas de su trama.

Los pescadores de Arretí, manifiestan que ellos utilizan un método de temple y des-temple de la red que permite a los peces pasar por encima y no ser atrapados. Sin embargo, agregan estar anuentes a una concertación con la autoridad marítima de Panamá para discutir la sostenibilidad de su operación;

- estuarios de camarón: se trata de las áreas estuarinas, cercanas al medio manglar, donde se reproduce el camarón y donde se practica la pesca con trasmallo en las áreas de Río Congo, Punta Alegre, Taimatí y Garachiné. La actividad pesquera en estas zonas es de bajo impacto, realizada sobre botes con trasmallo y sujeta a competencia de los barcos camaroneros industriales los cuales, a pesar de las restricciones, operan normalmente en los estuarios;
- zonas de pesca marítima: se trata de las zonas marítimas vecinas al litoral, en las cuales los pescadores afrodarienitas, con red o anzuelo, capturan pargos y corvinas. La actividad pesquera es importante para las poblaciones de Garachiné, Puerto Piña y Jaqué. Existen restricciones para la pesca en los alrededores de Puerto Piña, reservados para la captura deportiva del pez espada; y
- zonas de recolección de mariscos: la recolección de mariscos entre los afrodarienitas era, hasta hace poco tiempo, una actividad tradicional de subsistencia, que por efectos del precio en el mercado de estos productos se ha ido convirtiendo en una actividad comercial. Las poblaciones dedicadas a esta actividad son la de Taimatí y en menor escala, la de Garachiné. Como consecuencia de la sobre explotación y por el hecho de no existir vedas específicas para las conchas, la captura de mariscos ha ido disminuyendo, haciéndose cada vez más difícil la actividad de subsistencia basada en esta recolección. La recolección de conchas se realiza sobre las *lomas* o marismas que quedan sobre el litoral en los sitios de vertimiento de los ríos, al bajar la marea, quedando expuestos varios kilómetros del material de vertimiento, donde anidan cuatro

especies útiles de conchas: almejas, cocalocas, pingüas y ostiones.

Mineros

La única población afrodarrienita que mantiene un uso cultural específico, relacionado con la explotación minera, es la de Tucutí.

Se trata de la práctica de una minería de subsistencia, a partir del *mazamorreo*, en palanganas, sin utilización de dragas ni de aglomerantes químicos y por lo tanto, de una actividad de bajo impacto ambiental.

La actividad se realiza durante períodos de tiempo no mayor a los 15 días, en ríos y quebradas cercanas al poblado de Tucutí (entre 3 y 6 horas a pie) como el río Chiatí, Sábalo, Santo Domingo y muy poco en la quebrada Tucutí. El proceso consiste en establecer un campamento por cada minero. Allí se construye un rancho, donde se puede descansar y preparar los alimentos. Cada minero lleva los víveres suficientes para el tiempo que piensa permanecer y además cazan y pescan diariamente.

El trabajo es diario, pues todas las mañanas entre las 9 a.m. y la 1 p.m. se lava, mediante el sistema del barequeo; estas horas son las más indicadas porque el agua no está tan fría y el calor no importa porque se trabaja dentro del agua.

El barequeo consiste en sacar tierra del lecho del río con la ayuda de una pala y echarla dentro de la batea. Mediante un sistema de hacer girar con las manos la batea con algo de tierra, arena y agua, se va poco a poco separando los pequeños granos del mineral.

Afectación de usos

Se establecieron las siguientes afectaciones actuales a los usos culturales afrodarrienitas:

Sostenibilidad ambiental

- una disminución de la captura del camarón, ocasionada por la sobreexplotación del recurso por parte de la pesca industrial y por un sistema de veda inadecuado;
- una disminución en las capturas de la pesca marítima, ocasionada por la explotación de los barcos camaroneros que capturan cantidades considerables de peces en sus redes;
- una disminución en la recolección de mariscos por razón de la carencia de un sistema de veda, que afecta en especial la estrategia de seguridad alimentaria tradicional de las comunidades litorales;
- una tendencia a la reducción de áreas de los territorios afrodarrienitas por efecto de las ocupaciones de vecinos colonos, indígenas o de ONG (caso Ancón) que atenta contra la sostenibilidad del manejo de los rastrojos para la agricultura de subsistencia, en cuanto la presión sobre estas áreas conlleva disminución de las frecuencias de rotación, pérdida del manto boscoso, deterioro del suelo y pastificación; y
- una disminución de especies maderables en las vecindades de las poblaciones afrodarrienitas por efecto de la sobre explotación de los permisos individuales y la presencia de los concesionarios.

Sostenibilidad económica

- la crisis de la economía extractiva, por razones diversas, la explotación de la raicilla y aquella de la cáscara de mangle, dejaron de ser rentables por la aparición de sustitutos en el mercado. La explotación de la madera sigue siendo un elemento económico de importancia para los afrodarrienitas, pero se ha disminuido por la distancia a los árboles aprovechables y porque el control de amplias áreas ha sido entregado a los concesionarios, espacio en el cual los afrodarrienitas han pasado de explotadores independientes a asalariados, pagados de manera irregular y preferentemente en especie;

- la crisis de la economía agrícola de mercado, que hasta hace 10 años aseguraba un ingreso de importancia con los precios de sustentación del IMA, surgida por razón del abandono de la política de subvención de precios a los productores, por factores fitosanitarios (sigatoka del plátano) y por cambios en el mercado de demanda del banano (Jaqué);
- la crisis de la pesca por factores de la competencia de los barcos camaroneros y por la inexistencia (mariscos) o inadecuación (camarón) del sistema de vedas; y
- la falta de un sistema, que permita convertir el ahorro en inversión, ya que a pesar de existir un ahorro histórico macroeconómico por parte de la población afrodarienita, representado en sus mejoras y especialmente en sus cultivos permanentes, los predios de los afrodarienitas no se encuentran titulados y no pueden ser puestos como colaterales para obtención de capital con destino a la diversificación y modernización económica en los campos de la pesca, la agricultura y la microempresa. A pesar de que esta población cuenta con el mayor índice de población educada de Darién, ella se ve limitada en sus posibilidades de modernización por la falta de capital y garantías formales —a pesar de poseerlas realmente—.

Sostenibilidad cultural

- la problemática de la integridad territorial: representada en el hecho de que las poblaciones afrodarienitas no poseen ninguna seguridad territorial por falta de títulos de propiedad. Se sienten amenazados por colonos, asociaciones e indígenas y no cuentan con la consideración de un sistema de titulación especial, que tome en cuenta sus formas tradicionales de organización social frente a la asignación de la tierra, a partir de los troncos familiares;
- la problemática de la migración: afecta varias poblaciones afrodarienitas, en especial aquellas tradicionalmente dependientes de la economía extractiva y agrícola, agravada por los actuales problemas de seguridad que aquejan al Darién y por la

tendencia cultural a cualificar la educación y la capacitación de los hijos, que debe ser obtenida por fuera de la provincia y para quienes no existe la posibilidad de la aplicación de sus especialidades en el Darién, por falta de oportunidades de empleo y condiciones financieras de autoempleo; y

- la dificultad actual para la construcción y reparación de viviendas de madera tradicionales: por la escasez de materia prima y por el control que ejercen sobre ella los concesionarios madereros, que está conllevando un cambio radical en las costumbres de la cultura afrodarienita.

Mitigación de las afectaciones

En el desarrollo de la consulta, las poblaciones afrodarienitas presentaron las siguientes iniciativas de mitigación de los anteriores impactos para que fueran considerados por el gobierno y el Banco dentro de las posibilidades del Programa:

- resolver el problema de la sostenibilidad cultural a partir de la estrategia de determinación de espacios de seguridad afrodarienita, en términos de terrenos y de recursos, que comprendería lo siguiente: a) la titulación de territorios afrodarienitas. A pesar de que una parte de las comunidades afrodarienitas (Chepigana, Arretí) demandan una forma de titulación por propiedad privada, la mayoría (El Real, Pirre, Pinogana, río Congo, Taimatí, Tucutí, Camogantí, Punta Alegre, Jaqué) está de acuerdo en que la legalización debe ir más allá de la titulación individual, en cuanto consideran menester que se establezca alguna forma de *escudo protector* territorial; b) nace esta iniciativa del hecho de que el uso que los afrodarienitas hacen de su territorio es limitado, de tal manera que sólo parte de él se encuentra “trabajado” o “desmontado” en un momento determinado. Así, las áreas libres de tala, de pastos y de siembra, pasan a ser objetivo de ocupación de los colonos, o de tutela de las entidades del estado o de ONG, que buscan

para ellas esquemas de protección, sustrayéndolas de facto del control de los afrodarrienitas e impidiendo su uso posterior por parte de ellos. Más aún, el hecho de que la mayor parte de los territorios circunvecinos a las poblaciones afrodarrienitas puedan ser tenidas como “baldíos”, ha perpetuado el sistema de las concesiones forestales, que los afrodarrienitas miran, independientemente de otras consideraciones, como injusto; porque no sólo les priva del control del recurso —comercial y para construcción y reparación de viviendas—, sino que sobre esas áreas se impide su ulterior ocupación para las actividades económicas de agricultura, caza y recolección; y

c) cómo se avizora ese *escudo protector* territorial que estas comunidades demandan? de varias maneras: i) por una parte, en los lugares sin conflicto interétnico de tierras, se piensa en la demarcación de territorios multiétnicos (El Real, Pinogana, Pirre, río Congo, Camogantí). En los demás, en los cuales existe conflicto actual de posesiones, se piensa en territorios afrodarrienitas que puedan ser delimitados al final de procesos de concertación con sus contradictores (Garachiné con los colonos, Puerto Piña con *Tropic Star Lodge*, Punta Alegre y Taimatí con Ancón, Jaqué con los indígenas); y ii) por otra parte, se piensa que la demarcación territorial debe comportar a nivel de titulación sólo el derecho a la disposición, quedando las mejoras o “derechos posesorios” sujetos a un régimen familiar o privado. Esto, con el ánimo de que las posesiones puedan servir de garantías y con la intención de que el derecho al uso de cada una de estas porciones familiares sea asunto de las familias o *troncos* titulares y no de la comunidad en su conjunto;

- establecer espacios de pesca marítimos: se trata de la iniciativa de que se establezcan santuarios para la pesca artesanal, en donde se prohíba la pesca industrial, que cumplan con el doble propósito de proteger la cría del camarón y de conformar una reserva para las actividades de la pesca artesanal;

- reformar el actual sistema de la explotación maderera de los bosques de Darién: consistente en la abolición del sistema de las concesiones forestales y su reemplazo con un sistema de permisos individuales, regulados, combinado con un plan de fomento a los aserrios comunales y las microempresas locales de transformación secundaria de la madera;
- resolver el problema de la sostenibilidad ambiental de la siguiente manera: a) realineando la Reserva de Chepigana, de tal forma que la nueva demarcación deje el espacio para la legalización de los territorios afrodarrienitas; b) concertando planes de manejo de los territorios legalizados, que podrán basarse en el ordenamiento territorial y plan de manejo regional que establezca el programa, pero que deberán tener en cuenta los usos sostenibles tradicionales afrodarrienitas y respetarlos; de tal manera que el resultado final sea el producto de concertaciones específicas con la comunidad, por una parte y por la otra —para cada predio de “posesión”—, con las autoridades familiares poseedoras; y c) estableciendo vedas: i) el estudio de los ciclos vitales de los mariscos y la adopción de vedas para las actividades de recolección; y ii) la reforma de la actual veda del camarón, alargándola en el tiempo para los camaroneros entre los meses de octubre y diciembre, época del crecimiento de las larvas; y
- resolver el problema de la sostenibilidad económica a partir de lo siguiente: a) el fomento a la diversificación agrícola y al establecimiento de manejos orgánicos y sostenibles de la agricultura, a través de paquetes integrales de financiación, asistencia técnica y capacitación; b) el fomento a esquemas de reforestación de especies maderables para la vivienda y para el comercio; c) el apoyo a la creación de microempresas pesqueras y a comisariatos de comercialización de doble vía; d) el establecimiento de un sistema financiero que reconozca como garantías los títulos familiares dentro de los territorios afrodarrienitas para establecer una base de captación de

capital para el establecimiento de microempresas; y
e) la titulación de los predios urbanos que sirva para el mismo propósito anterior.

Participación

La participación afrodarienita se propone a nivel de la conformación de organizaciones o comités locales territoriales, integrados por las autoridades tradicionales de las familias extensas con posesiones en los territorios afrodarienitas, los cuales se encargarían de las labores de concertación y de control y vigilancia de los usos y manejos concertados.

Aporte del análisis de usos culturas al diseño del programa

Lo anterior implicaría para el programa lo siguiente:

- adecuar las normas de tenencia de la tierra al sistema mixto de propiedad colectiva territorial afrodarienita y posesión familiar;
- establecer el mapeo de los territorios afrodarienitas y multiétnicos a titular;
- fomentar mesas de concertación en Garachiné (afrodarienitas-colonos), Jaqué (afrodarienitas-indígenas), Puerto Piña (*Tropic Star Lodge*-afrodarienitas) y Punta Alegre-Taimatí (afrodarienitas-Ancón), para concertar las alinderaciones de los territorios afrodarienitas;
- establecer un plan de elaboración y concertación de planes de manejo de estos territorios, de acuerdo con el ordenamiento territorial regional; incluyendo la definición del área de protección a la pesca artesanal en el golfo de San Miguel;
- realinderar la reserva de Chepigana;
- reformar el régimen de explotación forestal;
- establecer planes de ordenamiento y titulación urbana en la provincia;
- crear fondos de apoyo a la pesca artesanal, de apoyo a la creación de comisariatos de comercialización y de apoyo a la microempresa; y
- diseñar un sistema financiero que admita como colaterales las posesiones familiares afrodarienitas.

ANEXO 2

RELATORÍAS DE CONSULTA

De los 45 talleres de consulta realizados durante la fase de diseño del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién se presenta un ejemplo de

una relatoría: la correspondiente a la consulta de la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá, COONAPIP (ver Cuadro A2-1).

Cuadro A2-1

Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, ficha de taller de consulta			No.1	Folio 1
Comunidad u Organización: Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá- COONAPIP	Grupo étnico: indígena (emбера-wounaan ¹ , kuna, ngob-buglé)	Lugar: Panamá	Fecha 21-28 - 11-97	
Temas de la consulta				
1. Manejo forestal 2. Transformación secundaria 3. Disposición de basuras 4. Comercialización 5. Transporte 6. Artesanías 7. Arte 8. Recuperación cultural 9. Ecoturismo		10. Educación 11. Salud 12. Ordenamiento territorial 13. Caza y pesca 14. Plan de vida 15. Agua potable 16. Energía 17. Minería 18. Disposición de excretas		
Problemática	Reflexión de alternativas	Relación de iniciativas		
1. Los permisos comunitarios en la comarca de Cémaco (Punta Grande, vigía, tortuga, Belén) se venden a los concesionarios al mejor postor. Se realiza una gran devastación y no se ha visto desarrollo social, sino algunos pequeños proyectos, tampoco se hacen las reforestaciones y se han generado contradicciones internas e imputaciones a las autoridades indígenas que intervienen en estos permisos. El que unas comunidades tengan permiso y otras no, ha llevado a que se efectúe una alinderación entre comunidades que es extraña a las formas de tenencia de la tierra embera. Comunidades de un mismo río que no tienen permiso, consideran que	Es necesario reflexionar y revisar completamente la política de los permisos colectivos que están acabando con la biodiversidad del bosque de Cémaco y generando contradicción dentro de la comunidad, que le entrega el recurso al concesionario (que figura para estos efectos como contratista), mientras la comunidad sólo se queda con algunos proyectos como son los de vivienda. Algunas personas se benefician más que otras y tienden a abandonar sus actividades tradicionales por el amor al dinero. No existe una racionalidad en esta explotación, sólo se aprovecha las tucas de los árboles abandonando una buena parte de la madera. La madera la deben aprovechar las	Una revisión normativa de los permisos comunitarios para reglamentarlos de tal manera que los aproveche la comunidad y no los concesionarios y para que no generen impacto negativo sobre la biodiversidad. Levantar un inventario de especies del bosque, cruzarlo con las normas tradicionales de manejo y establecer un ordenamiento territorial donde se definan las áreas y especies de protección, uso y aprovechamiento forestal. El montaje de una empresa indígena con tecnología de bajo impacto, aserraderos portátiles y esquemas de transformación secundaria de la madera <i>in situ</i> . Recuperar el conocimiento tradicional del uso del bosque, de acuerdo con las normas ancestrales que sirva de base para la		

	deben ser consultadas también para el permiso de sus vecinos. Hay especies que se han agotado (cativo y cedro espinoso en Belén) y los ríos se contaminan con la gran explotación. En Sambú, se continúa con los permisos individuales, donde hay mayor nivel de convocatoria. Los kuna, tuvieron su empresa extractiva de cativo propia que ya se acabó.	comunidades de una manera sostenible sin utilizar equipo pesado y sin causar un efecto dañino a la biodiversidad. No existe un inventario que permita hacer una planeación adecuada, es necesario capacitar y establecer bancos de semillas de árboles nativos. Los beneficios de la explotación deben servir para inversión social y no para fomentar la monetarización de la economía tradicional.	reglamentación interna de la madera. Establecer un banco de semillas nativas para reforestar las dehesas de cultivo, cuando los suelos se vayan agotando. Crear un centro de formación agroforestal con técnicas indígenas y buscar apoyo técnico de INAFOR para alternativas productivas con la madera especialmente en el campo artesanal y para buscar contacto con el mercado internacional para exportación.
2.	La economía indígena es de tipo tradicional orientada, principalmente al consumo y a la reciprocidad, pero requiere de conexiones al mercado. Hoy en día, se vende, principalmente, plátano, maíz y ñame, pero una buena parte de la cosecha se pierde. Una familia puede producir de 500 a mil plátanos y solo vender 200. Por las condiciones de humedad el maíz y el arroz también se dañan.	Se considera que apoyos pequeños en el campo de la transformación o almacenamiento de estos productos podrían potenciar la articulación de la economía tradicional al mercado, aparte de la transformación secundaria de la madera y de la artesanía.	Se propone la implementación de una planta productora de crema de plátano para usarla como elemento nutricional para alimento para la población Infantil. Establecimiento de pequeños silos y piladoras de maíz y de arroz en las comunidades.
3.	El manejo de la basura, es un problema creciente en las comunidades en la medida en que se han ido agrupando en poblados. Los rellenos sanitarios son difíciles por la humedad y el nivel freático. La mayoría de desechos van al río.	Es necesario estudiar alternativas de tecnología apropiada para enfrentar el manejo de basuras. Se requiere un componente de sensibilización y capacitación entre la población para este manejo.	Se propone el diseño de pequeñas plantas de reciclaje de basuras que permita una reutilización de esta al interior de la comunidad. Para la implementación de este proyecto se requiere un sistema de separación de desechos en la fuente (vidrios, papel, orgánicos, metales).
4.	La comercialización no es manejada por los mismos indígenas que dependen de tratos establecidos con los intermediarios.	Existe una serie de productos de recolección (borojó, pifua) que no se comercializan en el momento. Existen organizaciones de comercialización indígenas exitosas (cooperativa Jumaracarra) que podría ser multiplicada. Es importante que trabajen sobre la base de adelantos de víveres contra entrega de cosechas, artesanías o productos transformados.	Se solicita el apoyo a una empresa de comercialización de productos manejado directamente por indígenas, que trabaje sobre la base de relaciones tradicionales internas de reciprocidad, pero que posean un potencial adecuado para su articulación al mercado nacional y externo.
5.	Los indígenas poseen necesidades urgentes de transporte, pero temen que las carreteras traigan presiones negativas sobre sus territorios, en especial los que se encuentran por fuera de las comarcas delimitadas.	Las comunidades estarían de acuerdo con un desarrollo vial y multimodal de transporte, pero requieren que previamente se arregle el problema de la titulación de las tierras colectivas y se establezca las reglas pertinentes concertadas de ordenamiento territorial.	Se condiciona la aceptación de un plan vial a la solución de la tenencia de la tierra de los indígenas de tierras colectivas y de los territorios kuna. Se sugiere que el plan de transporte sea multimodal y que contemple barcos de cabotaje para la región de Sambú y un plan de apoyo a la construcción artesanal de botes.
6.	Existen muchos productos de artesanía indígena para el comercio y el arte y para el comercio internacional. La dificultad se encuentra en que hay varias materias primas que se están agotando y en el costo de traerlas a Panamá. No hay un estudio de factibilidad para la exportación.	Se debe impulsar a cada familia para que tenga un nivel de reforestación de materias primas para no agotar el bosque. Se debe buscar un punto de venta en Panamá. Se debe mejorar la calidad de los productos para buscar la exportación de los mismos. Se deben mejorar los instrumentos de trabajo. Debe existir una	Se solicita un estudio de factibilidad para el mercado internacional y nacional. Se requiere de un programa de mercadeo, administración, contaduría para los líderes artesanos. Se solicita apoyo para un proyecto para reforestación de especies utilizadas en la artesanía.

	capacitación en administración y contabilidad.	Se solicita capital de trabajo para las cooperativas y asociaciones para que puedan intermediar en la compra de artesanías.
7. Existen una serie de elementos producidos para el uso tradicional, así como prácticas, que se están perdiendo por procesos de aculturación. Es necesario fomentar la recuperación de estos elementos para el fortalecimiento étnico y cultural.	Es necesario un programa de recuperación cultural en arte y tradición que incluya cuentos, bailes, normas, lengua etc. Además es importante contar con los medios para poder capacitar a los niños y a las personas que han perdido parte de la cultura. Existen comunidades muy tradicionales y otras que no lo son. Se podrían crear escuelas con maestros en las áreas más tradicionales.	Se propone el apoyo para dos centros de arte y tradición, en Cémaco y en Sambú o Jaqué a manera de escuela cultural para confección de artes que sirva de multiplicadora para llevar los elementos culturales de más arraigo, donde están los más alejados. Se requiere financiar la manutención de los maestros y un apoyo para metodología e instrumentos de enseñanza.
8. La estructura administrativa de los congresos indígenas se basó en el modelo kuna.	La organización tradicional de parentesco embera posee autoridades familiares (ancianos) que sería conveniente que desempeñaran un papel de asesoría a caciques y congresos locales, zonales y regionales.	Se solicita apoyo para el fomento de consejos de ancianos, en donde participen exgobernadores para que sirvan como órgano de consulta de las actuales autoridades centralizadas electivas indígenas.
9. Hay un gran interés en el ecoturismo como un medio de obtención de dinero, como una forma de integración a la sociedad nacional y como un medio para divulgar las culturas indígenas. Sin embargo, se teme, que se tome la cultura como mercancía, que las jóvenes queden sujetas a presiones de los turistas, que se dé una pérdida de valores culturales por el contacto, que se utilice el turismo como medio para apropiarse de los secretos de la cultura indígena frente a la biodiversidad y que se violen los sitios sagrados. Existe una experiencia de ecoturismo avanzado en La Chunga.	Se debe definir áreas y senderos para la práctica del ecoturismo, tomar medidas de precaución y capacitar a la comunidad para la prestación del servicio como para tomar las prevenciones del caso. Se deben realizar los estudios necesarios para estudiar el potencial turístico, los requerimientos de publicidad y la conexión con agencias de turismo. Se debe diseñar un tambo típico para atención turística aséptico, con servicios de luz por paneles solares y filtros de agua. Se debe contar en cada lugar con un centro de reunión tradicional para los turistas y sistema de radio para comunicación en caso de accidentes. Se debe buscar alternativas para el tema de transporte.	Realización de un estudio de factibilidad ecoturística en las zonas indígenas. Implementación de un programa de capacitación en ecoturismo y hotelería, con pasantías. Diseño de un programa de construcción de cabañas ecoturísticas en La Chunga. Unión Chocó, Canaan y Peña Vijagual. Determinación de áreas y senderos. Articulación del ecoturismo a un programa de promoción de la actividad, (valoración cultural y ecológica) que comprenda una base en Panamá y una agencia propia (infraestructura que pueda garantizar un ingreso por alquiler de locales). Apoyo a un sistema de transporte de los turistas dentro de los territorios indígenas, manejado por indígenas.
10. El currículum educativo no está ajustado a las necesidades de la población, solo el 20% de los maestros son bilingües. Existe un bajo índice de captación. No hay una secundaria para indígenas. No existe una universidad para indígenas. Hay un programa de becas de IFOARHU para la secundaria, pero se considera que no es adecuado por la baja asignación, la limitación de cupos y manipulación política.	La educación debe ser la base para el fortalecimiento de la identidad indígena y no para lo contrario. La lengua debe sobrevivir. Los maestros deben ser bilingües. El alfabeto embera debe ser la base de la educación. El sistema educativo se debe adecuar con la participación de los ancianos en este diseño. Debe existir una reforma curricular.	Creación de una secundaria indígena en Unión Chocó, puerto Indio y en un lugar a determinar en tierras colectivas. Apoyo al desarrollo del alfabeto embera como base de la educación bilingüe. Apoyo a un proceso de adecuación de profesionales, a través de seminarios con participación de ancianos de las comunidades. Un plan de reforma curricular para adaptarlo a las particularidades indígenas. Plan de becas para estudios secundarios y universitarios indígenas.

11. Existen dos sistemas de salud el alópata y el tradicional. No existe una coordinación entre ambos. En los puestos de salud del gobierno falta personal y dotación. (En Cémaco hay 27 comunidades, 22 pequeños centros de salud, 7 asistentes y 60 promotores capacitados, pero sin remuneración, no hay médicos, solo hay enfermera en Unión Chocó y Capetuirá). En 1995, se trató de establecer una normativa para regular a los <i>jaibanás</i> que no resultó por el uso de elementos externos como sanciones.	Es necesario trabajar más con los botánicos para impedir que se pierda el conocimiento tradicional y articular las dos medicinas. Existen buenas experiencias en los programas de atención materno infantil (Fundación Pro Niños de Darién, Nutrehogar, Centro Nutricional de Bayamón), es necesario promover proyectos de agricultura orgánica, promocionar la diversificación para la seguridad alimentaria y aumentar el cubrimiento de suplementos alimenticios en las escuelas.	Programa de capacitación de promotores en medicina preventiva y en medicina tradicional. Dotación de los centros de salud. Nombramiento del personal de atención de los centros. Apoyo a un plan de diversificación para la seguridad alimentaria. Apoyo a un plan de consulta y diseño del fomento a la medicina tradicional, con vista a una normativa propia de los <i>jaibaná</i> y a la creación de un centro de medicina tradicional.
12. El sistema de protección ambiental no es participativo. Las normas del gobierno desconocen la normatividad cultural (clasificaciones, prohibiciones, ritualidades, uso cultural), que es un derecho de los indígenas. La sostenibilidad debe partir de la armonía entre lo cultural y lo ambiental. Los usos tradicionales —que en muchos casos no se cumplen, por la aculturación— del bosque son sostenibles y deben ser respetados, incorporados y utilizados para garantizar la sostenibilidad.	Es necesario que las normas de ordenamiento en los territorios indígenas correspondan al conocimiento y a las prácticas tradicionales, que son por definición, sustentables. Esto debe ser un proceso continuo en cada comunidad impulsado por los dirigentes y que participen los ancianos. Las áreas superpuestas (territorios indígenas, sistema de protección) deben ser coadministradas.	Se propone el apoyo a seminarios, talleres participativos con la presencia de autoridades y ancianos para discutir temas de ordenamiento territorial. Se propone la financiación de congresos de cultura tradicional en los que se sintetice los resultados de talleres y se adopten y revisen las directivas internas sobre ordenamiento territorial. Se debe revisar las normas ambientales para asegurar la participación indígena y concatenar las normas de protección y manejo con la normatividad cultural.
13. Los viejos se quejan de que se está cazando con arma de fuego. La cacería es una forma de subsistencia y ni el Inrenare ni Ancón tienen derecho a oponerse a esto. La pesca se ha reducido por problemas de aumento de la población, contaminación de los ríos y motores fuera de borda (ruido y aceite). La pesca es de subsistencia y solamente playa Muerto la practica comercialmente.	Se puede regular el uso de armas de fuego y la venta de carne de monte, pero se debe respetar la actividad de subsistencia. Los programas de zootecnia no han resultado, porque el embara no tiene tradición de domesticación de animales. También, es difícil implementar los estanques individuales.	Existe en Peña Vijagual la iniciativa de criar peces y usar el lago como desovadero. Las comunidades de Jaqué, playa Muerto y Mogue, requieren de botes de buen tamaño para pescar mar adentro.
14. Los congresos de los pueblos indígenas de Panamá, elaboraron en 1994 un plan maestro de desarrollo, en el cual sentaron su posición frente a los diversos temas del desarrollo de su interés.	Por falta de recursos económicos, fue imposible continuar avanzando en el plan de desarrollo que tiene definidas sus estrategias pero no ha adelantado la formulación de proyectos. Se requiere personal técnico y un proceso de capacitación con indígenas.	Se solicita un apoyo para la contratación de técnicos y capacitadores, con el fin de avanzar en la formulación de los proyectos del plan de desarrollo indígena tanto en las comarcas como en las tierras colectivas.
15. Cuando el cólera, se establecieron una serie de acueductos, la mayoría son de pozo y existen dos por gravedad, el salto y Sambú, ambos con problemas de saneamiento y mantenimiento. Se tiene conciencia de la dificultad de la carretera para la obtención de agua.	Se requiere una revisión completa del suministro de agua potable en los territorios indígenas y la elaboración de un plan, en donde se tenga en cuenta la potabilidad y la cercanía de las fuentes. El agua del río Chucunaque y sus afluentes, puede ser la solución para el problema de la carretera, se debe estudiar la factibilidad de	Elaboración del diagnóstico de agua potable en los territorios indígenas. Apoyo a un plan maestro de dotación de agua potable en los territorios indígenas. Subvención del mantenimiento y potabilización de los acueductos del plan maestro. Se propone que para subvencionar el cuidado del medio ambiente en las fuentes de la potabilizadora del Chucunaque de

	una potabilizadora en el río Chucunaque. El cuidado del medio ambiente por parte de los indígenas debe ser pagado por los consumidores del líquido.	acuerdo a la reglamentación a concertarse, se apoye la idea de que esta potabilizadora sea una empresa de los indígenas y a ellos se les financie. De otra forma que se dimensione para el consumo de la comarca.
16. Sólo algunas comunidades poseen planta eléctrica (Unión Choco, Lajas Blancas, Sambú).	Se considera necesaria la dotación de energía eléctrica a las comunidades, no solo para las viviendas sino para la posibilidad de un desenvolvimiento en la transformación secundaria (madera, artesanías). Se debe estudiar alternativas de tecnología apropiada (energía solar, generación por <i>Peltons</i>). También, la posibilidad de una interconexión eléctrica con las plantas de las ciudades o la hidroeléctrica de Bayano.	Se solicita la elaboración de un plan de electrificación en territorios indígenas, en el cual se consideren alternativas de la tecnología apropiada, generadores comunales o interconexión eléctrica.
17. Existe una oposición general a la concesión de licencias mineras de exploración y explotación en los territorios indígenas que no sean de subsistencia. En el área de Cube, Cana, Paca y Sierpe en las cabeceras han aparecido dragas de mineros colombianos ilegales que han amenazado a las comunidades. Se ha denunciado esta situación sin que se tenga respuesta aún. Algunos indígenas ya se encuentran trabajando con ellos. Se presume un nivel de contaminación en las aguas.	En 1996, el gobierno expidió una resolución ejecutiva considerando parte de Darién como reserva minera del estado. Se debe reconocer el derecho de los indígenas y darle prioridad a las comunidades acerca de la forma de como cuidar los recursos incluidos los mineros. Debe haber una corrección del marco legal de la explotación minera en territorios indígenas. Existen mineros indígenas en varias zonas con tecnología artesanal "de batea". Existe una artesanía de platería (monedas antiguas) para el uso de la mujer embera.	Se solicita la revisión normativa de las leyes sobre minería para que reconozcan la jurisdicción indígena en el manejo de este recurso en sus territorios. Se solicita un plan de apoyo a la minería artesanal indígena. Se solicita un apoyo al fomento de la orfebrería y platería indígenas.
18. En la época del cólera, se llevó a las comunidades un plan de letrización. Las letrinas no se usan por las inundaciones, la atracción de moscas y el costo del papel higiénico.	Se requiere estudiar alternativas tecnológicas apropiadas y un plan de consulta, interiorización y capacitación para la implementación de soluciones para la disposición de excretas.	Se requiere el diseño de letrinas confinadas o letrinas "gato" y de tanques sépticos con destinación a la obtención de <i>compost</i> cuyo diseño se discuta con la comunidad.

Correlación con proyectos

Revisión y Concertación Normativa de los Permisos Comunitarios de Explotación Maderera.
Proyecto de Inventario Forestal y de Recopilación de Normas Tradicionales de Manejo del Bosque.
Proyecto de Apoyo a la Explotación Forestal y a la Transformación Secundaria de la Madera en Territorios Indígenas.
Proyecto de Bancos de Semillas Nativas para Reforestación.
Centro Agroforestal de Yaviza.
Planta de Transformación de Plátano.
Fondo para Establecimiento de Silos y Piladoras Comunes.
Proyecto de Reciclaje de Basuras con Tecnologías Apropriadas.
Fondo de Comisariatos de Apoyo a la Economía Tradicional.
Subsidio al Transporte Indígena Lejano.
Programa de Apoyo a la Artesanía Indígena.
Plan de Centros de Arte y Tradición.
Programa de Apoyo a la Conformación de Consejos de Ancianos Embera–Wounaan.
Adecuación de la Educación Bilingüe en Darién.
Programa de Adecuación del Servicio de Salud de Darién.
Proyecto de Consulta y Diseño de Plan de Fomento de la Medicina Tradicional Indígena.
Apoyo a la Diversificación para la Seguridad Alimentaria Indígena.
Fondo de Apoyo a la Pesca Artesanal.
Apoyo Técnico a la Elaboración de Proyectos del Plan de Desarrollo Indígena de Darién.
Plan Maestro de Acueductos de Darién.
Estudio Técnico y de Manejo de la Potabilizadora de la Zona del Chucunaque.
Plan de Electrificación Indígena.
Estudio y Financiación de Alternativas Adecuadas para el Saneamiento Básico de Darién.
Proyecto de Dotación de Soluciones de Tecnología Apropriada para Servicios Públicos de Poblaciones Dispersas de Darién.

Comunidad u Organización: Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá COONAPIP	No.1	Folio 2
Número de Asistentes 18 (vocero: Cándido Mezúa)		

ANEXO 3

PERFILES DE PROYECTOS COMUNITARIOS

Durante la consulta se presentaron un número plural importante de iniciativas comunitarias para ser incluidas dentro del Programa. De las anteriores se escogieron 12 proyectos que se

llevaron a nivel de perfil para ser factibilizados en la fase de ejecución del programa. Se anexa como muestra una selección de perfiles de proyectos:

Programa de Desarrollo Sostenible de Darién
Unidad de Coordinación-Asociación Potlatch

Resumen de Proyecto 3
Septiembre de 1998

Componente	Actividades productivas.
Proyecto	Apoyo a la Empresa Forestal Embera-Wounaan.
Localización	Distrito de Cémaco, comarca indígena embera-wounaan, en la cuenca nororiental del río Chucunaque.
Antecedentes	La explotación del recurso forestal en el distrito Cémaco se realiza a través del sistema de los permisos comunales concertados entre autoridades indígenas locales y generales y de la ANAM que se ejecutan mediante la contratación de empresas intermediarias que pagan a los indígenas con programas de vivienda. Este sistema ha generado conflictos entre las comunidades y autoridades indígenas en donde se manifiestan dudas acerca de presuntas corrupciones. El tema fue crítico en la división de las autoridades en 1997, hoy superada. En el intermedio, los permisos comunales se suspendieron, lo que no fue óbice para que en la temporada de tala de 1998 el distrito fuera invadido por intermediarios madereros que alegaban derechos adquiridos sobre tratativas anteriores y por la actividad de suplantación de permisos de subsistencia (que no operan legalmente en la comarca) en donde los intermediarios compraban a los indígenas madera a bajo precio, que era justificada ante la autoridad con permisos sacados para extracciones en otras áreas. El desorden generalizado de estas explotaciones y los conflictos generados no sólo afectan la sostenibilidad ambiental de los bosques, sino la social y la cultural, por lo que este tema fue reflexionado de especial manera en la consulta. Se creó un consenso acerca de la necesidad de demarcar y regular el uso y aprovechamiento de los bosques de conformidad con los usos tradicionales, pero se propuso la iniciativa de la creación de una empresa forestal indígena de bajo impacto, con transformación secundaria en talleres de ebanistería localizadas en las comunidades y con programas de reforestación basados en las técnicas de los viejos. Se trata de una forma de suplir las necesidades interculturales de dinero dentro de la articulación de la economía tradicional indígena (eTI) a la economía de mercado, sin devastar el bosque ni afectar la integridad étnica y social de las comunidades. En el distrito comarcal de Sambú no existe explotación forestal de mercado. La explotación forestal en Cémaco afecta los usos culturales embera-wounaan del bosque, en especial la disposición de materiales de construcción tradicional (wágara para cubiertas, bejucos para amarres, jicara para pisos) haciendo depender cada vez más a las comunidades de los contratos de los permisos comunales con los concesionarios e intermediarios para reparación y construcción de vivienda, con materiales de mercado. También, afecta la cacería (que se ahuyenta) y la economía de la recolección al destruirse micro hábitas del bosque.
Objetivos y metas	Los objetivos de este proyecto son: estabilizar el bosque de Cémaco, explotar el recurso forestal con un manejo sostenible de bajo impacto, propiciar la recuperación de los usos culturales del bosque, recuperar las viviendas tradicionales y establecer una base de articulación al mercado a través de ingresos monetarios a los embera-wounaan de la explotación racional y sostenible del bosque y de su transformación secundaria <i>in situ</i>. Metas: a) diseñar una estrategia de explotación forestal de bajo impacto sobre la base de un inventario forestal y

exclusión de áreas de uso cultural diferentes a la forestal; b) recuperar los conocimientos tradicionales de manejo del bosque y de reforestación y ponerlos en práctica; c) conformar la empresa indígena de explotación y aprovechamiento forestal; d) planificar el proyecto para aplicar al Fondo de Desarrollo Sostenible; e) tramitar la base legal para sustituir el sistema actual de las concesiones comunitarias, las contrataciones y la explotación individual ilegal; f) concertar el proyecto con las comunidades y autoridades tradicionales; y g) capacitar a las comunidades locales para la ejecución del proyecto en el campo de la explotación forestal y la transformación secundaria.

Descripción

El proyecto consiste en la preparación del proyecto de creación de la empresa forestal y en el inicio de su ejecución, incluye: a) realización de un inventario forestal del distrito de Cémaco; b) reuniones de información, recolección de datos sobre usos y técnicas tradicionales y de concertación del proyecto; c) preparación de la propuesta técnico económica para solicitar financiamiento al Fondo de Desarrollo Sostenible; d) definición del marco legal para la creación de la empresa y para el cambio del sistema de los permisos comunales; e) conformación de un equipo asesor de asistencia técnica; f) preparación del programa de reforestación tradicional para especies comerciales y para materiales de construcción tradicional y árboles de interés para la actividad artesanal; g) inicio del programa de capacitación; y h) establecimiento de un esquema para el control y seguimiento posterior del proyecto.

Costo y financiamiento

Actividad	BID	GdeP*	Aporte comunal ***	Total
Inventario forestal	30.000	-	15.000	45.000
Preparación de propuesta técnica y económica (para financiación del FDSD)	15.000	-	-	15.000
Propuesta jurídica	6.000	-	-	6.000
Capacitación	12.000	8.000	-	20.000
Asistencia técnica	-	10.000	-	10.000
Consulta y concertación	8.000	-	4.000	12.000
Reforestación tradicional	25.000	8.000 **	-	33.000
Control y seguimiento	5.000	-	5.000	10.000
Totales	101.000	26.000	24.000	151.000

*ANAM. **plántulas. ***trabajo comunal y alimentación.

Ejecución y programación

El proyecto será ejecutado por el Congreso General de la Comarca Embera-Wounaan, en coordinación con las autoridades tradicionales del distrito de Cémaco y con la supervisión técnica de la ANAM, lo que implica la contratación de especialistas. El proyecto se ejecutará en el segundo año del Programa.

Proyectos complementarios

Mapeo y demarcación de usos culturales en territorios indígenas. Fondo de Desarrollo Sostenible.

Viabilidad

Impacto ambiental y social

El proyecto genera un impacto ambiental positivo en cuanto reemplaza explotaciones forestales ilegales o masivas por explotaciones de bajo impacto sobre recursos forestales inventariados técnicamente. Posee viabilidad social en cuanto suple la necesidad de dinero de las comunidades indígenas a través de mejores precios y de un aumento en los ingresos monetarios por efectos de la transformación *in situ* del recurso (ebanisterías locales). Genera impactos culturales positivos, porque parte del uso cultural tradicional de los bosques e incluye técnicas de manejo de bosques y de reforestación reticular tradicionales.

Estado de preparación

Perfil. El proyecto requiere preparación detallada.

Documentos de referencia

Potlatch. Informes de la consulta comunitaria. MIPPE-BID. Panamá, febrero a junio de 1998.
Ruta. Informe final alternativas productivas. MIPPE-BID. Panamá, septiembre de 1998.
Potlatch. Dinámica sociodemográfica. MIPPE-BID. Panamá, octubre de 1998.

Componente	Ordenamiento territorial, manejo y protección de los recursos naturales.
Proyecto	Bonos por Fijación de Carbono, por Reducción de Pastos y Regeneración Espontánea de Bosque en Darién (servicios ambientales).
Localización	Valle de los ríos Congo, Sabanas, Iglesias, Setegantí, Chucunaque (vertiente sur), serranía de Cañazas, filo del Tallo y sector colono entre Garachiné y Sambú.
Antecedentes	Las áreas de usos culturales del suelo <i>chiricano</i> y <i>santeño</i> se caracterizan por procesos de tala y potrerización para ganadería extensiva que han establecido 120.000 has aproximadamente de pasto en la provincia, subutilizadas con un inventario ganadero de aproximadamente 49.000 reses. La rentabilidad no es una condición necesaria de la actividad en el uso <i>santeño</i> , en donde es más importante el prestigio que ella genera. La actividad conlleva deforestación y causa incendios (para el rebrote) que amenazan áreas protegidas. La falta de rentabilidad en el uso <i>chiricano</i> por pastificación involuntaria y degradación de suelos conlleva tendencias a las ventas y el salto de los campesinos a áreas frágiles o protegidas (cordillera de Cañazas, filo del Tallo, reserva de Canglón, bosques xerofíticos de Garachiné, cordillera del Sapo, río Marea y Parque Nacional de Darién). Este proyecto ha sido solicitado por los campesinos que manejan pastos como un apoyo para involucrarse en programas de reducción de pastos y de regeneración del bosque natural biodiverso —de baja rentabilidad—, como alternativa a la reforestación comercial.
Objetivos y metas	Los objetivos de este proyecto son: reducir el área de pastos en la provincia sin afectar la rentabilidad campesina, fomentar la recuperación del bosque biodiverso y establecer un esquema de financiamiento para lograrlo. Metas: a) revertir la actual tendencia de la deforestación en la provincia; b) segregar 20.000 has. de pastos para dedicarlos a la regeneración espontánea de bosque secundario (reforestación reticular o por semillas); c) colocar en el mercado internacional bonos de fijación de carbono por valor de US\$6.000.000 a US\$300 la ha. en recuperación; d) generar un proceso de participación ciudadana y comunal para el desarrollo sostenible; e) propiciar el cambio en el uso del suelo sin afectar las particularidades culturales de la vocación ganadera implícitas en los usos culturales <i>santeño</i> y <i>chiricano</i> ; f) dotar a Panamá de un esquema factible de venta de bonos para fijación de carbono coherente con el acuerdo de Kyoto, a través de un fideicomiso del BID y sobre el esquema de la recuperación y no de la conservación de bosques; y g) dotar a los campesinos de un ahorro que puedan usar como colateral para acceder al sistema crediticio.
Descripción	El proyecto consiste en la preparación de un fideicomiso por parte del BID y el Gobierno de Panamá para la venta de bonos de fijación de carbono sobre áreas de bosque en recuperación. Estos bonos quedarían a nombre de los campesinos beneficiarios que encierren áreas actuales de pasto para la regeneración del bosque y serán redimibles a 10 años frente a certificación de conservación del bosque regenerado. Mientras tanto, los campesinos recibirían las rentas del fideicomiso y los podrán usar como garantía en el mercado financiero. La rentabilidad y las garantías podrán ser usadas en la tecnificación de la ganadería en sus predios. Se prevé el encerramiento de 8 has./predio para 2500 predios, incluye: a) estudios para la expedición de bonos BID-Gobierno de Panamá y para la conformación del fideicomiso; b) actividad de promoción y venta de bonos; c) demarcación y encerramiento de áreas de reducción de pastos; y d) actividades de control, seguimiento y certificación de la conservación de las áreas.

Costo y financiamiento

Actividad	BID	GdeP	Participación comunitaria	Total
Conformación fideicomiso	65.000	-	-	65.000
Promoción venta de bonos	70.000	-	-	70.000
Demarcación de áreas	130.000	45.000*	-	175.000
Monitoreo y certificación	90.000	-	55.000	145.000
Total	355.000	45.000	55.000	455.000

*ANAM.

Ejecución y programación	El proyecto será ejecutado por el BID (venta de bonos, conformación de fideicomiso) y por la ANAM, en concertación con los campesinos (determinación y demarcación de áreas dentro de los predios para la regeneración reticular o espontánea) y con sus comités de tierra (control, seguimiento y certificación en compañía de ANAM). El proyecto se ejecutará entre el primer y tercer año del Programa. Exceptuando el monitoreo y certificación que quedará en manos de la ANAM y las comunidades hasta el décimo año.
Proyectos complementarios	Catastro y Pretitulación, Planes de Manejo Intrapediales, Extensión Agroforestal.
Viabilidad	
Impacto ambiental y social	El proyecto tiene un impacto ambiental positivo porque contribuye a la recuperación del bosque biodiverso, a la educación ambiental de la población, revierte la tendencia a la deforestación, envía un mensaje a los colonos potenciales que puedan dirigirse al Darién una vez pavimentada la carretera panamericana y porque establece un mecanismo de financiación al campesinado basado en acciones positivas sostenibles. Posee componente de sostenibilidad ambiental porque los cambios que promueve no riñen con el uso cultural (los ganaderos podrán seguir con su actividad, pero sobre áreas más racionales y con la siembra de pastos artificiales mejoran su rentabilidad) sino que lo adaptan a criterios de sostenibilidad.
Estado de preparación	Perfil. El proyecto requiere preparación detallada.
Documentos de referencia	Potlatch. Consulta comunitaria. Informes 2 a 4 MIPPE-BID. Febrero a junio de 1998. Potlatch. Mapa de usos culturales. MIPPE-BID. Junio de 1998.

Componente	Actividades productivas.
Proyecto	Apoyo a la Pesca Artesanal de Darién.
Localización	Arreti, Punta Alegre, La Palma, río Congo, Taimatí, Garachiné y Jaqué.
Antecedentes	El golfo de San Miguel, por el efecto de <i>batidora</i> que posee la mezcla de aguas saladas de mareas extremas con las aguas dulces de los ríos Tiura, Cucunatí, Congo, Mogué y Sambú, libera minerales que alimentan una rica cadena biótica en el área. La actividad pesquera, especialmente la del camarón blanco, con ventas anuales cercanas a los 29 millones de balboas, constituye el 74% del PIB provincial de mercado de Darién. Sin embargo, este ingreso no se queda en el área ya que es gestión de la industria pesquera con sede en Panamá. La pesca del camarón blanco tiende a descender en términos de capturas, debido a la sobreexplotación y a la afectación de los esteros en el golfo de San Miguel por la presencia de barcos camaroneros que capturan un alto porcentaje de peces que no son aprovechados y constituye una amenaza para tortugas y delfines. Los pescadores afrodariénitas de manglar usan tecnologías inadecuadas. El marisco de las <i>lamas</i> que liberan las mareas bajas, ancestralmente usado como insumo de la economía tradicional, está siendo afectado por explotación comercial sin vedas. El establecimiento del golfo como zona de protección a la pesca artesanal y la revisión de las vedas ha sido recomendación técnica del programa, coincidente con los resultados de la consulta comunitaria, para salvaguardar el recurso y para dar la oportunidad a que la población afrodariénita se lucre con una explotación de bajo impacto dentro del golfo. La población afrodariénita requiere apoyos organizativos, financieros y de transferencia de tecnología para modernizar su explotación.
Objetivos y metas	Los objetivos de este proyecto son: proteger el recurso pesquero en el área del golfo de San Miguel y apoyar la pesca artesanal afrodariénita. Metas: a) establecer el golfo de San Miguel como santuario para la protección de la reproducción del camarón blanco y para la protección de la pesca artesanal; b) establecer un sistema de control en coordinación con los pescadores artesanales y la autoridad marítima; c) formalizar las organizaciones de pescadores; d) revisar el sistema de vedas; y e) preparar proyectos para el Fondo de Desarrollo Sostenible en concertación con las organizaciones de pescadores artesanales.
Descripción	El proyecto consiste en el establecimiento de áreas protegidas y de vedas para la pesca y en la preparación de proyectos de apoyo a las organizaciones de pescadores artesanales, incluye: a) delimitación del santuario de pesca artesanal en el golfo de San Miguel; b) diseño de un sistema de control del área que incluya la participación de las organizaciones de pescadores en coordinación con la AM y la dotación de equipos para alerta temprana; c) contratación de un estudio para la revisión de la veda del camarón blanco y el establecimiento de vedas para mariscos; d) acciones de apoyo para la formalización de las organizaciones de pescadores; y e) preparación de proyectos económicos de apoyo a las organizaciones de pescadores para el Fondo de Desarrollo Sostenible.

Costo y financiamiento

Actividad	BID	GdeP	Otros	Total
Delimitación	15.000	-	-	15.000
Control	25.000	25.000	-	50.000
Estudio y reglamentación de vedas	38.000	-	-	38.000
Apoyo a organizaciones de pescadores artesanales	14.000	-	-	14.000
Preparación de proyectos para fondo	10.000	-	-	10.000
Totales	102.000	25.000	-	127.000

Ejecución y programación	El proyecto será ejecutado por la autoridad marítima con el soporte técnico del MICI y con la participación de las organizaciones de pescadores de cada una de las poblaciones beneficiarias. El proyecto se ejecutará dentro del primer año del Programa.
Proyectos complementarios	Fondo de Desarrollo Sostenible.
Viabilidad	
Impacto ambiental y social	El proyecto genera un impacto ambiental positivo porque la demarcación de un santuario dentro del cual se prohíbe la pesca industrial, la revisión técnica de la veda del camarón y el establecimiento de vedas para mariscos, preserva el ecosistema del golfo y aumenta los recursos dentro de los criterios de sostenibilidad, beneficia a las poblaciones del área. Posee componente de sostenibilidad cultural porque previene la emigración, fortalece las familias extensas (<i>troncos afrodarienitas</i>) y fomenta la actividad tradicional de la pesca.
Estado de preparación	Perfil. El proyecto requiere preparación detallada.
Documentos de referencia	Potlatch. Propuesta de ordenamientos territorial: Informe 3 de consulta comunitaria. MIPPE-BID. Panamá, abril de 1998. Potlatch. Informes de la consulta comunitaria. MIPPE-BID. Panamá, febrero a junio de 1998. Potlatch. Dinámica sociodemográfica. MIPPE-BID. Panamá, octubre de 1998. Dames y Moore. Informe final. Ordenamiento territorial y manejo de áreas frágiles. MIPPE-BID, julio de 1998.

ANEXO 4

FICHAS DE DINÁMICA SOCIOECONÓMICA

El estudio de dinámica socioeconómica identificó en la provincia de Darién 22 modelos de dinámica. En el Cuadro A4-1 se anexa el plano

de dinámicas y las fichas de algunos ejemplos relevantes:

Cuadro A4-1. El arrastre uxorilocal: la integración wounaan a la población embera

Gráfico A4-1. Comparación entre población embera y wounaan

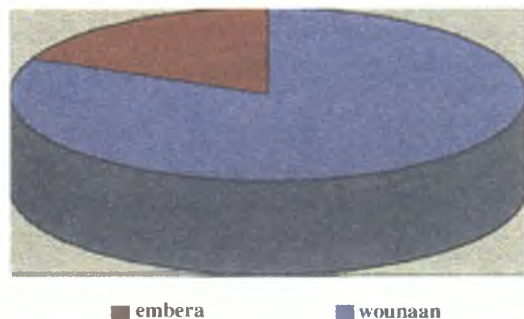
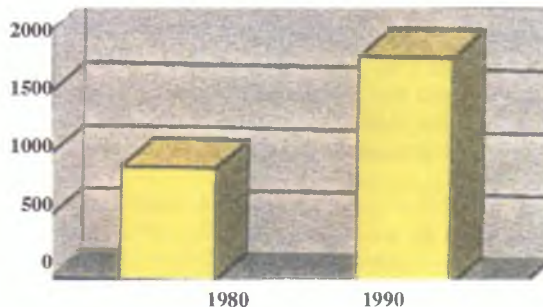


Gráfico A4-2. Población de alianzas matrimoniales embera-wounaan



Caracterización de dinámica sociodemográfica	
Área	Biroquerá y El Coco (Jaqué), puerto Indio (Sambú), Arimae y Tirado (CAP), Unión Chocó y Balsal (Tuira), Alto Playón (río Ucurganti) y Llano Bonito (Mogue).
Componente étnico	Indígena embera-wounaan.
Población	De acuerdo con el censo de la población indígena de 1993 de la COONAPIP, existían 10797 embera y 2405 wounaan en la provincia. Las comunidades de alianza matrimonial embera-wounaan presentaron una población de 903 personas en 1980 y de 1821 en 1990.
Uso cultural	Indígena embera-wounaan. Existe diferencia en el uso cultural de los bosques entre ambos grupos, ya que el uso wounaan está más dirigido al mercado que el embera, en términos de tala y de uso de materiales para elaboración de artesanías.
Conflicto social	Aunque se trata de una estrategia de aumento de la población por alianza matrimonial, se generan conflictos por uso de lenguas diferentes, movilidad social, uso de recursos, manejo de la medicina tradicional y especialmente en el campo de la dirección política, en donde los wounaan, que son una minoría de 1 a 3 en el conjunto de la población embera-wounaan de la provincia, demandan una mayor participación en los cargos directivos de los congresos, tanto comarcal como de <i>tierras colectivas</i> , lo que contribuyó a las divisiones del congreso de la comarcal en 1997 y a la existencia de dos organizaciones de <i>tierras colectivas</i> , ambas divisiones hoy superadas en el contexto del programa, sin que esas uniones puedan garantizar estabilidad futura.

Crecimiento de la población	La tasa media anual de crecimiento de las comunidades de alianza matrimonial embera-wounaan fue de 7,3% en la década entre 1980 y 1990, lo que indica un crecimiento vegetativo aumentado por una inmigración, principalmente wounaan, de un 2,3% anual aproximadamente.
Disponibilidad de servicios	Crítica la disposición de basuras y de excretas. En algunos lugares lejanos es crítico también el transporte.
¿Afecta áreas protegidas?	Sólo en el área del alto Jaqué, en donde se afectan terrenos del PNN de Darién, aunque hasta el momento la afectación es por agricultura itinerante sostenible de bosque secundario.
Correspondencia entre usos potencial y actual	Existe correspondencia entre el uso actual agrícola del suelo y el uso potencial en Jaqué medio, puerto Indio, Camarón y la ribera del río Tuira. No existe correspondencia en el alto Jaqué, en donde el uso potencial es de bosque protectorio.
Movilidad socioeconómica	Sistema consciente previsto desde 1970 por los embera de Darién para aumentar la población de sus territorios “importando” personal de la etnia wounaan del río San Juan en Colombia, tendiente a obtener el mínimo de población requerida para que el estado les reconociera el derecho al: establecimiento de una comarca distrital. Esto consiste en el matrimonio de emberas con mujeres wounaan, con <i>posterior arrastre</i> de hermanos de las mujeres wounaan, que se integraron también a las comunidades a través de matrimonios con mujeres embera, estableciéndose así una red de alianzas embera-wounaan. Los primeros grupos wounaan llegaron por vía marítima en los años 60, conformando comunidades autóctonas en río Congo, Chitola y Chinan. De allí, fueron entrando a las áreas embera del interior, “pidiendo permiso”, para establecer comunidades autóctonas. A partir de esta situación, se inicia el intercambio de mujeres y la integración de comunidades biétnicas, que sería aprovechado al fortalecimiento político de la demanda embera para la conformación de la Comarca.
Acciones recomendadas	Titulación de territorios de <i>tierras colectivas</i>. Proyecto de educación bilingüe y bicultural. Apoyo a mecanismos de integración de las autoridades tradicionales al sistema electivo. Proyecto de apoyo a la artesanía embera-wounaan. Proyecto de comisariatos de apoyo a las economías tradicionales. Apoyo a la empresa forestal embera-wounaan.

Casa comunal embera-wounaan en Arimae



Foto: Luis José Azcárate.

**Cuadro A4-2. Conflictos entre usos culturales:
las *tierras colectivas* embera-wounaan y Garachiné-Sambú**

<i>Caracterización de dinámica sociodemográfica</i>	
Área	Territorios de <i>tierras colectivas</i> embera-wounaan de: Arimae/Aldea Embera (carretera panamericana), Puerto Lara (río Sabana), Santa Rosa/Llano Bonito (río Cucunatí), Reserva y Caña Blanca (río Congo), Lirial (río Iglesias), Bura (río Marea), Mogue/Llano Bonito (río Mogue), Aruza, Bajo Lepe/Balsal y Pijibasal (río Tuira) y Jaqué (río Jaqué y Jaqué-Costa). Terrenos a lo largo del eje de la carretera entre Garachiné y Sambú.
Componente étnico	Multiétnico.
Población	En el área del modelo se registraron 56 lugares poblados, con una población de 2669 personas en 1980 y de 2372 en 1990.
Uso cultural	Indígena embera-wounaan, afrodarienita de agricultura, enfrentados a usos culturales latinos <i>chiricano</i> y <i>santeño</i> . La dinámica puede ser definida como la confrontación entre usos culturales diferentes: los colonos demarcan sus tierras con deforestación permanente, potrerización y uso de alambrados. Los indígenas y afrodarienitas practican agricultura itinerante y usan los bosques para recolección. Así, los colonos van disminuyendo el hábitat indígena y afrodarienita y desplazando a los indígenas y en el caso de Garachiné, a los afrodarienitas, gradualmente de sus territorios. Como corolario de esta dinámica, se disminuye el área de bosques, se afecta la fauna y la flora y se fomenta el reasentamiento de la población indígena en áreas baldías (incluyendo áreas protegidas) y la emigración afrodarienita de Garachiné a Panamá u otros lugares de la provincia.
Conflicto social	Conflicto por apropiación de tierras por parte de colonos que los afrodarienitas (caso Garachiné) y los indígenas (casos <i>tierras colectivas</i>), consideran parte de sus territorios. En el caso especial de Jaqué, el conflicto se establece sobre tierras que fueron utilizadas por los afrodarienitas para el cultivo comercial del banano, en la época del auge de su comercio, hoy abandonado, que los indígenas reclaman para su agricultura itinerante. Conflicto con el gobierno en el campo de la legalización de estos territorios, ya que falta un marco normativo para la legalización de los pequeños territorios de <i>tierras colectivas</i> que no pueden ser conformados como comarcas, por su escasa área, baja población y falta claridad acerca de las figuras alternativas para entrega de títulos colectivos a los afrodarienitas. En el caso de los conflictos de uso en las áreas de <i>tierras colectivas</i>, la tendencia es la pérdida de territorios indígenas por parte de las invasiones de colonos, ya que la ocupación permanente de los colonos prima sobre la ocupación itinerante del bosque por parte de los indígenas. En el caso de Garachiné, la tendencia es a la agravación del conflicto entre afrodarienitas y colonos y a la intensificación de la ocupación del ecosistema seco de Punta Garachiné.
Crecimiento de la población	La tasa de media anual de crecimiento entre 1980 y 1990, para los 56 poblados en el área del modelo, fue de -1,17%, lo que indica emigración por pérdida de territorios por parte de indígenas y afrodarienitas.
Disponibilidad de servicios	En río Cucunatí, Caña Blanca, Bura y Jaqué es crítico el transporte y la prestación del servicio de salud. En las comunidades del río Tuira son críticos los servicios de disposición de basuras y de excretas.
¿Afecta áreas protegidas?	A pesar de que los territorios indígenas con conflicto de uso cultural con los colonos no se encuentran en áreas protegidas, la relocalización de comunidades indígenas, producto de la presión territorial, se da en algunos casos en estas áreas, como en el de las nuevas comunidades de Manené, dentro del PNN de Darién. El conflicto entre campesinos y afrodarienitas en Garachiné afecta el ecosistema xerofítico de la Punta de Garachiné, que ha sido propuesto como área a proteger a través del aumento de la cobertura del PNN de Darién.
Correspondencia entre usos potencial y actual	Por lo general, los usos indígena y afrodarienita se corresponden con los usos potenciales. El uso actual de los colonos <i>santeños</i> y <i>chiricanos</i> no corresponde con el uso potencial.
Movilidad Socioeconómica	Lucha de conservación de hábitats por parte de indígenas y de afrodarienitas vs. dinámicas de movilidad social de campesinos tendientes a obtener patrimonios a través del establecimiento de mejoras y de la venta de derechos. De acuerdo con el concepto de función social del Código Agrario, los colonos usan el derecho a posesionarse de terrenos boscosos que no aparenten ocupación permanente, a través de la deforestación, que “demarca” el ámbito de sus mejoras.

Acciones recomendadas	Legalización de los territorios de <i>tierras colectivas</i>. Previas mesas de concertación entre el gobierno y el congreso indígena de los instrumentos legales para la legalización y concertación de conflictos. Mercado de tierras para relocalización de ocupantes de Punta Garachiné y de colonos en territorios indígenas y afrodariénitas.
-----------------------	--

Mesa entre campesinos e indígenas en Bura, Marea



Foto: Luis José Azcárate.

Cuadro A4-3. El *boom* del camarón blanco: los pueblos afrodarienitas que crecen

Gráfico A4-3. Población de Punta Alegre

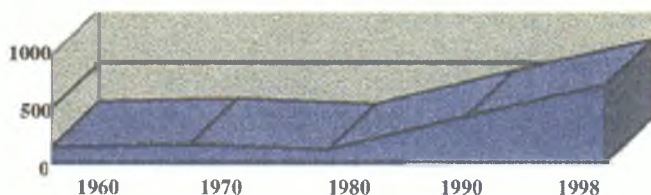
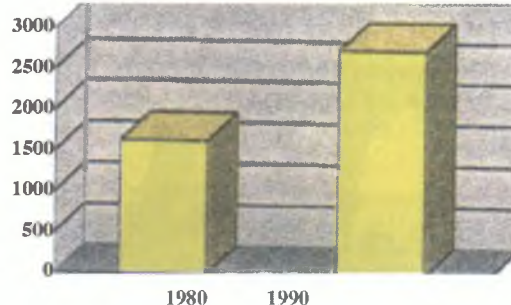


Gráfico A4-4. Población en áreas de pesca del camarón



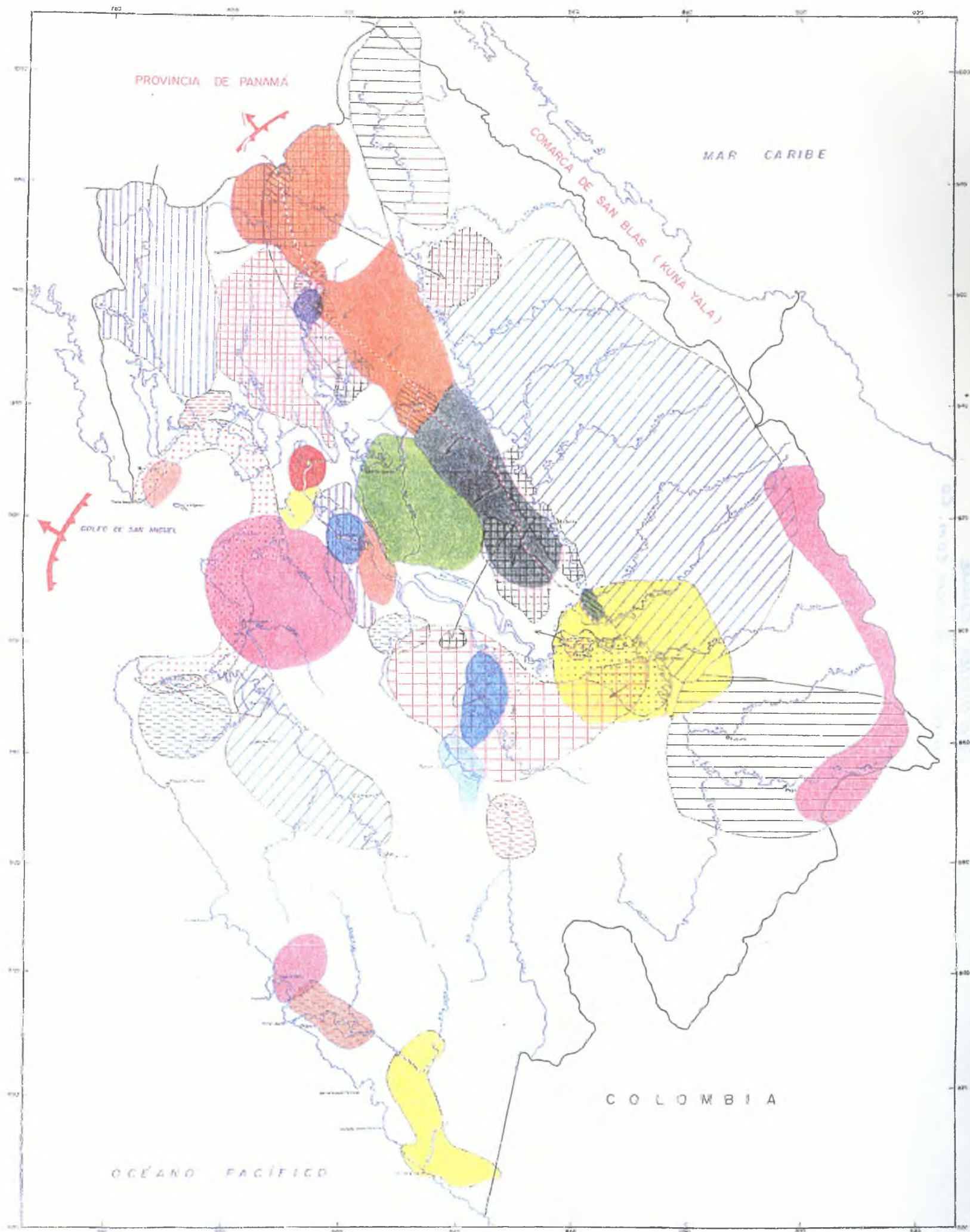
Caracterización de dinámica sociodemográfica	
Área	Punta Alegre y zona estuarina de la pesca del camarón blanco.
Componente étnico	Afrodarienita.
Población	En el conjunto de las áreas de pesca del camarón blanco se registraron 20 lugares poblados, con una población de 1627 personas en 1980 y de 2748 en 1990.
Uso cultural	Afrodarienita de pesca (camarón blanco) con agricultura de subsistencia.
Conflicto social	En Punta Alegre se presentan conflictos con la ONG Ancón por la delimitación de terrenos de subsistencia para la comunidad y con <i>piratas</i> que hurtan motores y trasmallos en el golfo de San Miguel.
Crecimiento de la población	La tasa de media anual de crecimiento entre 1980 y 1990, para los 20 poblados en el área del modelo, fue de 5,4%. El lugar poblado que más creció fue Punta Alegre, que pasó de poseer una población de 111 personas en 1980 a 431 en 1990. Hoy en día se calcula una población de 720 personas para las 120 viviendas existentes actualmente.
Disponibilidad de servicios	Crítica la disponibilidad de agua potable, la disposición de excretas y basuras y la seguridad.
¿Afecta áreas protegidas?	No en la actualidad, pero la necesidad de terrenos de cultivos de subsistencia que complementen la dieta de los pescadores y las necesidades de madera para reparación de casas tradicionales afrodarienitas tienden a presionar la reserva de Punta Patiño.
Correspondencia entre usos potencial y actual	Existe correspondencia entre el uso actual marino y el potencial y entre el uso actual de las 500 has. sobre las cuales permite cultivos de la comunidad Ancón y el uso potencial de esas tierras, que es agrícola.
Movilidad socioeconómica	La dinámica del aumento de la población en Punta Alegre, a pesar de sus limitaciones en agua potable y en terrenos de cultivo y de la competencia en las capturas con los barcos camaroneros, está determinada por el <i>boom</i> de la pesca del camarón, que es en el momento la más exitosa entre las alternativas de articulación de la economía afrodarienita en el mercado. En 15 años, el asentamiento ha pasado de 30 a 120 viviendas, atrayendo afrodarienitas de otras poblaciones de la provincia y afrochocanos inmigrantes. Punta Alegre posee varias ventajas sobre los otros poblados de pescadores de camarón como Taimatí, río Congo y Garachiné, que son asentamientos de mayor antigüedad: el piso marino es más pendiente, por lo que al bajar la marea no encallan las embarcaciones y los barcos camaroneros prefieren barrer los esteros antes que las zonas adyacentes a las playas, por lo que la competencia por las capturas es menor. El factor que ha impedido un mayor crecimiento poblacional de Punta Alegre ha sido la escasez de tierras para complementar la dieta, por encontrarse la comunidad encerrada por el predio de Punta Patiño, de propiedad actual de la ONG Ancón.

Acciones recomendadas	Establecimiento de un santuario de pesca artesanal en el golfo de San Miguel. Fomento a las organizaciones de pescadores. Apoyo a la pesca artesanal, incluyendo un sistema participativo de control del santuario. Establecimiento de una mesa de concertación con Ancón para aumentar el área de cultivos de subsistencia de la población de Punta Alegre.
-----------------------	--

Tejiendo redes en Punta Alegre



Foto: Luis José Azcárate.



MODELOS : DINAMICA SOCIO DEMOGRAFICA

Leyenda

- | | |
|--|--|
| 1. Estableciendo comunidades a largo plazo: Comunidades Santeñas. | 12. Jaibanas conflicto interétnico y relocalización: La segmentación por fusión de las comunidades Chocoes. |
| 2. Hacer Pastos para vender a Ganaderos y Reforestación: La Dinámica de la Valorización de la Tierra y del Salto de Asentamiento. | 13. El Retorno a Takarkun-Yala: La reconquista kuna de los sitios de origen. |
| 3. El Efecto Servicios y Escuela: Los Asentamientos concéntricos de la carretera y la conformación de Barriadas y Latifundios. | 14. Conflictos entre Usos Culturales: Las Tierras Colectivas Emberá-Wounaan y Garachiné-Sambú. |
| 4. El Síndrome de la Pasificación Involuntaria: de Chiricanos a Santeños. | 15. Aprovechando el Negocio de la Ruta: Narcotráfico, Minería ilegal y trata de Inmigrantes. |
| 4A. Terminado | 16. Abandonando Las Economías inviables: Los Pueblos Fantasmas Afrodarienitas de Chepigana a Jaqué. |
| 4B. En Proceso | 17. El Boom del Camarón Blanco: Los Pueblos Afrodarienitas que crecen. |
| 5. Deforestar para tener Agua: La Paradoja de la Ocupación del Río Iglesias. | 18. Crecimiento, Burocracia y Educación: La Palma. |
| 6. Siguiendo la ruta de las Concesiones Forestales: Los asentamientos Veraguenses de Subsistencia. | 19. Uniformes para Santiago de Veraguas: La Emigración Estacional Afrodarienita. |
| 7. Las Concesiones Forestales son sólo Trabajo Estacional: Los Cativales entre el Tuira y el Balsas. | 20. El Efecto de la Burocracia Externa: Metetí. |
| 8. Territorios Marcados por el Plátano: La Medialuna Afrodarienita del Tuira y el Balsas. | 21. La Casa de la Tala: Santa Fé |
| 9. Escapando a la Pobreza y a la Guerra: Los Inmigrantes. | 22. La Frontera entre la Subsistencia y el Consumo: Yaviza. |
| 10. La Unión y la Concentración hacen la Fuerza: Los poblados Emberá-Wounaan | 23. La Marcha del Miedo: La Violencia y el Alto Tuira. |
| 11. El Arrastre Uxorilocal: La Interacción Emberá-Wounaan | 24. Territorio de Integración Étnica. |
| Movimientos Migratorios Internos | 25. La Articulación entre la Minería, el Comercio y el Narcotráfico: Tuculí. |
| | 26. Grandes Propietarios y Comunidades, Colaboración y Confrontación: Puerto Pina y Punta Patiño. |

BIBLIOTECA NACIONAL DE PANAMÁ



3 4189 00063 2015

Alcibrades Esquivé
acin@cdz.telecom.com.co



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577, USA
www.iadb.org/sds