



mida

**DIRECCION DE COOPERACION
INTERNACIONAL**

**CONVENIO DE EJECUCION NACIONAL
PROYECTO DE DESARROLLO
RURAL SOSTENIBLE
DARIEN**

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO



Produc

mida

**DIRECCION DE COOPERACION
INTERNACIONAL**

DOCUMENTO DE PROYECTO
CONVENIO DE EJECUCION NACIONAL
PROYECTO DE DESARROLLO
DEL RURAL SOSTENIBLE
DARIEN

498
7688
31919
1991

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

PANAMA, MARZO DE 1996

Produc

A.	CONTEXTO	1
1.	Descripción del Sub-sector	1
	ANTECEDENTES GENERALES	1
1.1.	El Entorno Geo-Político del País	1
1.2.	Asocios Demográficos y Geográficos del área del Proyecto	1
1.3.	El nuevo socio-económico del país	2
1.4.	La Población Objetivo	3
2.	Estrategia de Gobierno para el Subsector	6
3.	Asistencia Anterior o en curso	8
4.	Marco Institucional: La Institución Ejecutora	9
B.	JUSTIFICACION DEL PROYECTO	11
1.	Problema	11
2.	Situación Prevista al Final del Proyecto	13
3.	Beneficiarios Previstos	16
4.	Existencia del proyecto y Análisis de Ejecución	16
4.1.	Ejemplar del Proyecto	16
4.2.	Arreglos de Ejecución	21
	Recursos para la Solicitud de Asistencia al PNUD	23

Este documento se elabora tomando como referencia principal el INFORME DE LA MISION DE EVALUACION EX-ANTE FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) Informe No 0587 Panamá, Abril de 1995. Se usa como referencia asimismo el INFORME DE LA MISION DE FORMULACION FIDA, Panamá, Octubre de 1994.

A. CONTEXTO¹	1
1. <u>Descripción del Sub-sector</u>	1
ANTECEDENTES GENERALES	1
1.1. <u>El Entorno Geo-Político del País</u>	1
1.2. <u>Aspectos Demográficos y Geográficos del área del Proyecto</u>	1
1.3. <u>El marco socio-económico del país</u>	2
1.4. <u>La Población Objetivo</u>	3
2. <u>Estrategia de Gobierno para el Subsector</u>	6
3. <u>Asistencia Anterior o en curso</u>	8
4. <u>Marco Institucional: La Institución Ejecutora</u>	9
B. JUSTIFICACION DEL PROYECTO	11
1. <u>Problema que aborda el Proyecto</u>	11
2. <u>Situación Prevista al Final del Proyecto</u>	13
3. <u>Beneficiarios Previstos</u>	16
4. <u>Estrategia del proyecto y Arreglos de Ejecución</u>	16
4.1. <u>Estrategia del Proyecto</u>	16
4.2. <u>Arreglos de Ejecución</u>	21
5. <u>Razones para la Solicitud de Asistencia al PNUD</u>	23

¹ Este documento se elabora tomando como referencia principal el INFORME DE LA MISION DE EVALUACION EX-ANTE FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) Informe No 0587.Panamá, Abril de 1995. Se usa como referencia asimismo el INFORME DE LA MISION DE FORMULACION. FIDA, Panamá, Octubre de 1994.

6. Consideraciones especiales	23
7. Coordinación Inter-Institucional	24
8. Capacidad de la Contraparte.	34
C. OBJETIVO DE DESARROLLO	35
D. OBJETIVOS INMEDIATOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES	35
E. INSUMOS	49
F. RIESGOS	52
G. OBLIGACIONES ANTERIORES Y REQUISITOS PREVIOS	54
H. EXAMEN, PRESENTACION DE INFORMES Y EVALUACION	54
I. CONTEXTO LEGAL	56
J. PRESUPUESTO	58
K. ANEXOS	
Anexo I Contrato suscrito entre FIDA y el Gobierno de Panamá	
Anexo II El Entorno geográfico, socio-económico y político del área del Proyecto.	
Anexo III Desarrollo de las Organizaciones de los beneficiarios: Eventos de Capacitación.	
Anexo IV Modelo de Finca Componente Agrícola: Manejo y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.	
Anexo V Plantaciones forestales comunitarias	
Anexo VI Piscicultura	
Anexo VII Módulos de Capacitación Agrícola	
Anexo VIII Costos del componente de Validación y Transferencia de Tecnología.	
Anexo IX Apoyo a la Comercialización	

Anexo X Fondos Comunitarios

Anexo XI Infraestructura

Anexo XII Adquisiciones y Contrataciones mediante Actos Públicos

Anexo XIII Indicadores de Seguimiento y Evaluación.

Anexo XIV Organización y Administración del Proyecto

La población del país de acuerdo con el censo de 1990 alcanza los 2,329,329 habitantes con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.6% durante la última década y una densidad poblacional de 30.8 hab/KM². La población urbana alcanza el 54% y la rural, al 46%. La ciudad capital concentra el 46% de la población del país. La PEA se concentra en el sector terciario (servicios) con un 53%, mientras que el sector primario (actividades extractivas) incluye el 27% de la PEA mostrando tendencias decrecientes.

1.2. Aspectos Geográficos y Demográficos del Área del Proyecto

El Darién es la provincia de mayor extensión geográfica del país ocupando el 22% de la extensión total, o 16,671 KM². Se divide en cuatro distritos: Chepigana (12 Corregimientos), Firigana (7 Corregimientos), Cénasco (3 Corregimientos) y Sambá (2 Corregimientos). En estos dos últimos distritos se ubica la Comarca Indígena Emberá-Wounaan en un territorio autónomo creado por Ley Nacional (Ley 22 del 8 de Noviembre de 1983).

La Población de la Provincia de Darién es de 43,832 hbs. (según el Censo de 1990). Esta población representa el 1.9% de la población nacional. La tasa de crecimiento poblacional es superior a la media nacional debido principalmente a los movimientos migratorios de colonos hacia la frontera agrícola alrededor de la carretera Panamericana. La densidad poblacional es de 2.6 hbs/KM² (densidad nacional: 30.8 hbs/KM²). La gran mayoría de la población es rural *de Darién*

La distribución poblacional por distrito es como sigue:

DISTRITO	% POBLACION Provincial	% INDIGENA
Chepigana	55%	25%
Firigana	27%	25%
Cénasco	14%	73%
Sambá	5%	81%

Además de la población indígena, la población afrodescendiente que comprende tanto los negros que fueron incorporados a la región como esclavos para la extracción de oro, como los de más reciente origen ("colombianos") se ubican principalmente en los distritos de Chepigana (65%) y Firigana (23%)

A. CONTEXTO

ANTECEDENTES GENERALES

1.1. El Entorno Geo-político del País

La República de Panamá está ubicada en Mesoamérica entre los 7-12'-07'' y 9-38'-46'' de latitud norte y 77-09''-24'' y 83-03'-07'' de longitud oeste. La superficie del territorio es de 75,517 Km². Está organizado en 9 provincias, 67 distritos municipales dos comarcas indígenas y 510 corregimientos.

La población del país de acuerdo con el censo de 1990 alcanza los 2,329,329 habitantes con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.6% durante la última década y una densidad poblacional de 30.8 hab/KM². La población urbana alcanza el 54% y la rural, el 46%. La ciudad capital concentra el 46% de la población del país. La PEA se concentra en el sector terciario (servicios) con un 53%, mientras que el sector primario (actividades extractivas) incluye un 27% de la PEA mostrando tendencias decrecientes.

1.2. Aspectos Geográficos y Demográficos del Area del Proyecto

El Darién es la provincia de mayor extensión geográfica del país ocupando el 22% de la extensión total, o 16,671 KM². Se divide en cuatro distritos: Chepigana (12 Corregimientos), Pinogana (7 Corregimientos), Cémaco (3 Corregimientos) y Sambú (2 Corregimientos). En estos dos últimos distritos se ubica la Comarca Indígena Emberá-Wounáan en un territorio autónomo creado por Ley Nacional (Ley 22 del 8 de Noviembre de 1983).

La Población de la Provincia de Darién es de 43,832 hbts. (según el Censo de 1990). Esta población representa el 1.9% de la población nacional. La tasa de crecimiento poblacional es superior a la media nacional debido principalmente a los movimientos migratorios de colonos hacia la frontera agrícola alrededor de la carretera Panamericana. La densidad poblacional es de 2.6 hbts/KM² (densidad nacional: 30.8 hbts/KM²). La gran mayoría de la población es rural (96%).

La distribución poblacional por distrito es como sigue:

DISTRITO	% de la POBLACION PROVINCIAL	% INDIGENA
Chepigana	55%	25%
Pinogana	27%	25%
Cémaco	14%	75%
Sambú	5%	81%

Aparte de la población indígena, la población afrodarienita que comprende tanto los negros que fueron incorporados a la región como esclavos para la extracción de oro, como los de más reciente arribo ("colombianos") se ubican principalmente en los distritos de Chepigana (65%) y el de Pinogana (23%)

La población afrodarienita se ubica mayoritariamente en áreas urbanas o semi-urbanas tales como Yaviza, El Real, y Garachiné, entre otras. Un importante segmento de esta población sin embargo se ubica en las orillas de los ríos del Darién.

La actual población indígena del Darién migró desde sudamérica entre los siglos XVI y XIX, luego de la extinción del Pueblo CUEVA -habitantes originarios del Darién- a consecuencia de la conquista europea. La población negra comienza a migrar hacia el Darién proveniente del Chocó Colombiano (principalmente) en el siglo XVII.

Un hecho de crucial importancia para el proyecto es que la población indígena del Darién vivió hasta la década de los setenta de forma nómada, dispersa alrededor de los ríos. Solo a partir de los años 70 comienzan un proceso de sedentarización. En la década de los 60 habían seis pueblos Emberá/Wounáan, en 1972 habían ya 25 pueblos, y para 1983 se estimaba que el 85% de la población indígena vivía en 53 pueblos alrededor de los ríos del Darién. en menos de una generación la población indígena esta en proceso de ser una población nómada a una sedentaria.

1.3. El marco socio-económico del País

Hacia finales de la década de los 80, Panamá enfrentó una crisis política que agravó significativamente su ya deteriorada economía, como consecuencia de los problemas globales que afectaron a la región durante la década.

La situación crítica comienza a ser superada a partir de 1990 y hacia el 94 mantiene un relativamente alto crecimiento global. Sectorialmente es el sector de la construcción el que mas contribuye al crecimiento del PIB. Los sectores primarios (extractivos) y secundarios (transformación industrial) permanecen sin embargo bastante débiles.

Dado que este proyecto se inserta dentro del sector primario, y en este contexto, dentro del área de la producción agrícola, se deberá tomar muy en cuenta las tendencias económicas recientes en el país que influyen en la configuración de la estructura productiva. El dominio del sector de servicios en la constitución del PIB, es concomitante con la débil participación del sector agropecuario, el cual representaba el 27% del PIB en 1950 y sólo un 10% del mismo en 1994. Debe considerarse en este contexto sin embargo, que a pesar de su débil contribución al PIB, los productos agropecuarios representaron el 60% de las exportaciones de bienes en 1994.

La recuperación del aparato productivo medido a través de indicadores macro-económicos, no se traduce en una mejora de las condiciones de vida para la mayoría de la población del País. En efecto, en Panamá la distribución del ingreso es uno de los mas desiguales en América Latina: el 40% de los hogares mas pobres reciben el 7% del ingreso total. De acuerdo con algunas estimaciones, en 1992 alrededor del 50 % de la población total del País, vivían en condiciones de pobreza. Esta pobreza se concentra en áreas rurales donde habitan el 62% de los pobres. Dentro del marco de la pobreza se incluyen niveles de "muy baja y baja satisfacción

24 / 67 = 35.8%

de las necesidades básicas". En esta categoría quedan incluidos 24 distritos, representando mas de la tercera parte del total de distritos del país, conteniendo el 15% de la población total y ocupando el 15% del territorio nacional. En estos mas bajos niveles de pobreza se concentran los cuatro distritos del DARIEN.

62% de los pobres del país están en el campo

Ocupacionalmente, los pobres se concentran en actividades de agricultura, silvicultura y pesca confirmando el hecho antes anotado que la pobreza es un problema especialmente rural.

1.4. La población Objetivo

En términos generales la población objetivo está constituida por indígenas de los pueblos Emberá y Wounáan y por población afrodarrienita. De este universo poblacional se han seleccionado 2600 familias indígenas y 1000 familias afrodarrienitas siguiendo como criterios: ubicación geográfica de las viviendas, niveles de pobreza, y tipo de ocupación. Así, se incluyen como beneficiarios del proyecto aquellos individuos indígenas y afrodarrienitas, que habitan con sus familias en las orillas de los principales ríos del Darién.

La población objetivo se distribuye geográficamente de la siguiente forma:

Tabla I

Población Objetivo por Etnia y Ubicación

UBICACION GEOGRAFICA	ETNIA		TOTAL
	INDIGENA	AFRODARIENITA	
Chepigana	988 (38%)	330 (33%)	1318
Pinogana	338 (13%)	240 (24%)	578
Cémaco	910 (35%)	330 (33%)	1240
Sambú	364 (14%)	100 (10%)	464
TOTAL	2600 (100%)	1000 (100%)	3600

De esta población objetivo se han seleccionado muestras de ambas poblaciones obteniendo un total de 2200 familias indígenas y 700 familias afrodarrienitas que constituyen la población de beneficiarios. La Tabla II nos muestra la población distribuida geográficamente.

La población objetivo está comprendiendo los beneficiarios directos e indirectos es decir de 3600 familias. De población objetivo se beneficiaron 2900 (que es el 80%)

Tabla II
Beneficiarios del Proyecto por Ubicación Geográfica

DISTRITO	TOTAL		INDIGENAS		AFRODARIENITAS	
	familias	%	familias	%	familias	%
Chepigana (%)	1060 100	36 [↓]	830 79	38 [↓]	230 21	33 [↓]
Pinogana (%)	460 100	16	300 65	13	170 35	24
Cémaco (%)	1000 100	34	770 78	35	230 22	33
Sambú (%)	380 [↗] 100	13 [✓]	300 280 79	14	70 [↗] 80 18 21	10
TOTAL (%)	2900 100	100	2200 77	100	700 23	100

En cuanto a la distribución de la población de beneficiarios por cuenca de ríos, ésta se observa en la Tabla III.

Tabla III Beneficiarios por Cuenca de Río

RIO	FAMILIAS	POBLACION	FAMILIAS (%)
Chucunaque	1100	6400	38
Tuira	400	2000	14
Balsas	350	1700	12
Sambú	550	3100	19
Jaqué	200	1100	7
Congo	300	1700	10
TOTAL	2900	16000	100

La población indígena se encuentra dividida en su ubicación en el Darién. De un lado la Comarca Emberá-Wounaan se constituye por dos áreas separadas: Cémaco y Sambú cubriendo

el 25% del territorio de la provincia donde se ubican 42 poblados indígenas. Esta delimitación dejó por fuera alrededor de 40 poblados los que se reconocen como comunidades "no-comarcales". La separación de la población indígena en áreas distantes entre sí, así como la distinción entre indígenas "comarcales" y "no-comarcales" afecta la representatividad política de los Pueblos Emberá y Wounáan, su capacidad de negociación y la efectividad de su organización administrativa.

La población objetivo de la etnia indígena atraviesa por una transición que deberá tomarse muy en cuenta a través del desarrollo de todo el proyecto y principalmente en sus fases iniciales de planificación de actividades sobre el terreno. Esta transición se manifiesta estructuralmente, políticamente y económicamente.

En lo estructural, los Emberá han pasado de una fase nómada a una sedentaria sólo en los últimos treinta años. Es decir, que sólo una generación se ubica dentro del espacio socio-cultural y geográfico de la sedentarización. De un estilo de vida en la cual las familias se dispersan a lo largo de los ríos, relativamente distantes unas de otras, se pasa a otro en donde la población se concentra, primero en 6 poblados en los años sesenta, luego en 25 poblados en 1972 y finalmente en 53 poblados hacia 1983. El entendimiento de esta transición es fundamental para la organización de cualquier actividad de desarrollo que se planifique para las comunidades indígenas, pues incide y penetra todas las formas organizacionales de tales comunidades.

Políticamente, la transición es de una situación de relativa equidad en la distribución del poder en el proceso de toma de decisión durante la fase nómada, a una verticalidad en tal proceso como característica del sistema de gobierno caciquista. En la fase nómada, el Noko (jefe de familia) comparte con otros jefes de familia la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En la fase sedentaria el sistema de toma de decisiones se concentra en la persona del Cacique sea General o Regional.

La definición de formas y contenidos de la participación individual y colectiva de los indígenas en el proyecto, deberá desarrollarse tomando como marco de referencia este movimiento en la estructura política de los indígenas el Darién.

Económicamente los indígenas se ubican en una transición entre una economía/tecnología de subsistencia -característica de la fase nómada de desarrollo- y una economía de mercado, a la cual se articulan desde su posición en la fase sedentaria de su desarrollo.

Esta transición implica un desfase en la estructura productiva de las comunidades. La caza y la pesca pierden preponderancia por razones de cambios en el habitat: deforestación; explotación minera; carreteras y caminos; contaminación ambiental entre otros. La producción agrícola enfrenta limitaciones, pues el productor indígena no ha completado la transición de un sistema de producción agrícola en condiciones de alta movilidad territorial, a un sistema de producción sedentaria.

Otra manifestación en este orden, es en lo referente al mercado. El indígena no tiene dominio de los manejos del mercado sea por su distancia física de él que limita su acceso, sea por la tecnología del intercambio comercial ajena a las prácticas económicas culturalmente definidas de los indígenas.

Es de común conocimiento que la pobreza material de las comunidades indígenas es alarmante y creciente. Se conoce también que tal pobreza material incide en niveles de vida deteriorados donde la salud, la vivienda, la educación y la recreación, entre otros, constituyen expresiones de pobreza extrema, en vez de constituir indicadores de crecimiento y desarrollo humanos.²

Se debe considerar que las mencionadas condiciones de vida, son síntomas de una situación estructural mas profunda enraizada en la transición aludida líneas arriba. En consecuencia, se promoverá en este proyecto, un enfoque estructural que permita, una vez identificados los síntomas, ubicar sus causas en la estructura de las comunidades, en la estructura del aparato productivo del estado-nación, y en las estructuras legales-administrativas que gobiernan las relaciones entre los Pueblos indígenas y los gobiernos nacionales.

La segunda etnia de la población objetivo, lo constituye la población afrodarienita. Este grupo humano comparte con los indígenas la vastedad geográfica del Darién. La población afrodarienita se proyecta mas hacia centros urbanos, lo que la hace mayoritaria en poblaciones como Yaviza, Garachiné, y El Real.

Por razones que desconocemos, el nivel organizacional de esta población es bastante bajo. No existe una organización que, como el Congreso indígena, aglutine la población afrodarienita del Darién.

Desconocemos asimismo la existencia de organizaciones afrodarienitas a nivel regional dentro del Darién. Esta condición organizacional se tomará en consideración durante la planificación de las actividades del proyecto a fin de ubicar los adecuados interlocutores dentro del universo poblacional tanto de la población objetivo, como de la población beneficiaria.

2. Estrategia del Gobierno para el Sub Sector

Dentro de la estrategia nacional de desarrollo del presente gobierno, se enfatiza el "desarrollo humano". Dentro de este rubro el gobierno hace referencia a la necesidad de promover la seguridad alimentaria especialmente en los sectores de extrema pobreza rural e indígena.

² La esperanza de vida al nacer es de 62 años, la mas baja del país. La mortalidad infantil es 2.3 mas alta que la media nacional. El ingreso mensual por hogar es de B/80.20. un tercio de la media nacional (B/244.60)

Se busca asimismo, dentro de la mencionada estrategia, favorecer o fortalecer la participación de todas las minorías étnicas del país, formulando con sus líderes programas específicos de incorporación al quehacer nacional y solución a sus necesidades económicas y sociales.

Dentro del programa de gobierno se enfatiza la necesidad de reducir los niveles de pobreza de las mayorías, sobre todo en las áreas rurales donde alcanza niveles de pauperización. Para estos fines el gobierno genera una política dirigida al sector agropecuario en donde se dará énfasis a la promoción de actividades productivas del pequeño productor. Dentro de estas actividades se incluyen, diversificación de la producción, mejoras en la comercialización ampliando el mercado hacia el sector internacional donde se buscará colocar productos tanto tradicionales como no-tradicionales.

El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) suspendió operaciones de compra de productos. Los pequeños productores tuvieron que recurrir a los transportistas-intermediarios para comercializar sus productos. A comienzos de este año, (1995) el gobierno inicia un programa piloto de adquisición de granos en el DARIEN y en Bocas del Toro. En relación a este programa piloto el IMA está reacondicionando las instalaciones de La Palma, Yaviza y Sambú.

En lo concerniente al apoyo a la producción, el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), tiene una presencia limitada en el Darién. Una de sus dos agencias se ubica en Santa Fé, en el extremo nor-occidental de la provincia de Darién.

La participación de la población indígena en el proceso de recuperación económica se inserta dentro del marco estratégico de la sostenibilidad como una de las prioridades del gobierno.

En este contexto el gobierno presta atención a la protección de la base de los recursos naturales, especialmente a los bosques, al sistema de cuencas hidrográficas para la producción de agua, y a la conservación de la biodiversidad, mediante el apoyo al sistema de parques nacionales, educación ambiental y programas de producción económicos alternativos (comunitarios-sostenibles) para la población indígena y afrodaríenita del Darién.

En lo que respecta a la legislación nacional con incidencia sobre los Pueblos Indígenas y el medio ambiente en el Darién, los poderes legislativo y ejecutivo se encuentran debatiendo una propuesta de Ley General del Ambiente.

En esta Ley se define un trato de excepción para las comunidades indígenas garantizándoles el derecho de propiedad colectiva sobre las tierras que tradicionalmente ocupan declarándolas inembargables, e imprescriptibles y otorgándoles autonomía en su uso, manejo y aprovechamiento tradicional de los recursos naturales en ellos contenidos. También señala la Ley que en caso de presentación ante la autoridad ambiental de proyectos de aprovechamiento de recursos, los de génesis indígena tendrán prioridad. La ley señala asimismo que en caso de

buen punto

Debe enviarse a la oficina de la APID

aprovechamiento por terceros los representantes indígenas tendrán derecho a participar en la decisión de otorgamiento.

Al presente el proceso de demarcación de la Comarca prosigue. De igual modo, los Indígenas han solicitado al Gobierno la ratificación de la Carta Orgánica.

En general, existe un clima de apertura hacia el Darién, tanto por parte del Gobierno como de la sociedad civil. Esa apertura sin embargo no se materializa aún en legislación efectiva que garantice la participación de los indígenas dentro de las estructuras del estado-nación en el marco de la diversidad cultural del país y las necesidades de desarrollo de la sociedad nacional.

La materialización de la estrategia del gobierno hacia el Darién y sus pobladores es en parte expresada a través del presente proyecto. Se espera que durante la evolución del mismo, las instancias gubernamentales de apoyo técnico a las actividades del proyecto, especialmente el MIDA y el INRENARE mejoren substancialmente su presencia mas bien limitada en la región.

3 Cooperación anterior y en curso

Sólo en tiempos relativamente recientes, la Provincia del Darién está recibiendo una atención más acorde con su importancia económica, ecológica y cultural, en sí, y para el país.

La presencia de instancias gubernamentales ha sido, en la gran mayoría de casos, limitada, esporádica y parcial. En algunos casos (IMA) tal presencia ha sido discontinuada, para luego iniciar una búsqueda de mejor presencia en el área.

La presencia de ONG's ha sido (y es) más sistemática y consistente. Organizaciones de desarrollo de la comunidad, Centros de Investigación, y organizaciones afiliadas a Iglesias de varias denominaciones, han establecido y mantienen contacto con comunidades indígenas comarcales y no comarcales, con asociaciones de colonos, y con afrodariénitas.

A comienzos del presente año se dio comienzo formal al proyecto PNUD-GEF: CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD A TRAVES DEL DESARROLLO COMUNITARIO SOSTENIBLE EN EL DARIEN (BIODARIEN).

Las actividades relativas al proyecto comenzaron a ser implementadas luego de la aprobación del mismo por parte del Congreso General Emberá-Wounáan durante su Asamblea General en Abril de 1995. Luego de algunos contratiempos, el proyecto se encuentra ahora en su fase de "despegue".

Dada las características del proyecto BIODARIEN, sobre todo en lo que respecta a su metodología participativa, su orientación al cambio de conducta económica como estrategia de conservación de biodiversidad, y a la naturaleza de la población objetivo-beneficiaria (indígena y afrodariénita), es de suma importancia para el presente proyecto articular sus actividades con

se breve
 un desarrollo
 en INRENA
 - GEF

Mediante un
 desarrollo

las de aquel.

En consecuencia, en el desarrollo de este proyecto se deberán definir los mecanismos de articulación de recursos y actividades entre éste y el proyecto BIODARIEN, de modo que la efectividad en el uso de los recursos se multiplique, y los beneficios esperados para las comunidades, se incrementen.

Existen otros proyectos en el área producto de la asistencia técnica internacional, tales como: PAPICA el cual beneficia directamente a la población Emberá-Wounaan a través de recursos para el fortalecimiento de la Autoridad Tradicional; Frontera Agrícola, cuyo objetivo es frenar la colonización descontrolada y su impacto destructor sobre los recursos naturales y ofrecer alternativas productivas sostenibles y Bosques Nativos del Este, el cual tiene como área de influencia la Provincia de Panamá y Darién para promover el manejo adecuado de las cuencas de los ríos Bayano y Majé, ordenamiento territorial del área, investigación aplicada y la participación de la comunidad.

Asimismo, el Gobierno de Panamá a través del Fondo de Asistencia Social (FES), se encuentra desarrollando múltiples proyectos de infraestructura en las diferentes comunidades de la Región, tales como: construcción y/o mejora de los acueductos existentes en las comunidades de Río Congo y Chepigana; construcción y equipamiento de los Centros de Salud de las comunidades de Canglón, Platanillo, Barriales, Río Congo, Río Tigre, Jingurudo, Punta Alegre, Quintín, Pinogana; construcción y/o mejora de escuelas y aulas escolares de las comunidades de Río Tigre, Bayamón, Quebrada Muerto, Cañablanca y Paraíso, entre otros.

4 Marco Institucional

Aún cuando las bases para la democratización comenzaron a ser sentadas durante la administración del anterior gobierno, es durante la presente administración que el sector social es tratado con mayor efectividad. En efecto, uno de los pilares de la estrategia de desarrollo del presente gobierno, es la **modernización del estado.**

Esta orientación se traduce en la práctica en una articulación mas realista entre el sector social y otros sectores, tales como el económico.

El **marco institucional** en consecuencia, se define y consolida en su proyección hacia el sector social. Mas específicamente, en la definición de responsabilidades del estado frente a los sectores menos favorecidos de la sociedad panameña, entre éstos los pobladores del Darién.

Operacionalmente, se intenta planificar acciones de desarrollo rural en aquellas zonas habitadas por sectores económicamente desfavorecidos y culturalmente diversos (Darién). Se busca a través de la coordinación inter-institucional promover el tipo de crecimiento económico que favorezca una integración nacional disminuyendo la influencia de factores polarizantes de la sociedad.

Este desarrollo busca asimismo disminuir la presión que sobre los recursos naturales ejerce, una población con una tasa de crecimiento poblacional relativamente alta, y económicamente pobre.

El gobierno nacional está formulando políticas y proponiendo iniciativas para el desarrollo del sector, para lo cual está adecuando su estructura organizacional. En este contexto, el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) ha iniciado este año la implementación del Proyecto BIODARIEN, el cual tiene significativas áreas de acción en común con este proyecto. El INRENARE mantiene asimismo funcionando el Parque Nacional DARIEN dentro de la estrategia de protección de la biodiversidad en la región.

El MIDA incluye en su estructura organizacional instancias cuyo mandato se relacionan con el proyecto. Entre estas se cuentan las Direcciones Nacionales de: Producción Agrícola; Ganadería, Ingeniería; Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Cuenta además con presencia en el área: MIDA: REGION 10. La presencia de esta institución se dá asimismo en su participación, conjuntamente con COPFA, en el programa de Control de la Fiebre Aftosa.

El IMA, luego de un período de ausencia de la región, está en proceso de re-iniciar actividades a través de un programa piloto de compra de granos. Para estos efectos se han movilizado recursos a fin de adecuar las instalaciones de infraestructura y logística en Las Palmas, Yaviza y Sambú. Durante la vigencia del Proyecto el rol de este Instituto será de naturaleza temporal, hasta que, una vez las organizaciones comunitarias estén debidamente entrenadas puedan asumir la responsabilidad de la comercialización de los productos.

El IDIAP tiene una presencia limitada a través de una oficina ubicada en Santa Fé. Los Ministerios de Educación y Salud tienen más que presencia institucional, una presencia operacional en el Darién. El Ministerio de Gobierno y Justicia tiene presencia dentro de los programas de demarcación de las comarcas indígenas la policía fronteriza. El MOP participa en programas de rehabilitación de caminos.

El Banco de Desarrollo Agropecuario ha iniciado una cartera de créditos para la producción agropecuaria en el área. El FES ha iniciado un programa de generación de infraestructura con apoyo del BID. El INTEL tiene una presencia reducida, sobre todo en las áreas donde se ubica la población de beneficiarios del proyecto.

Entre las ONG's con programas funcionando en el área destacan el Vicariato de Darién a través de su apoyo a programas de desarrollo comunitario, apoyo a la producción y la organización comunal. Asociadas al Vicariato funcionan organizaciones como Nutre-Hogar, la Fundación Pro-Niños del Darién y la radio emisora Voz sin Fronteras, entre otras.

Funciona asimismo la ONG conservacionista ANCON con programas de reforestación y eco-turismo. Tiene presencia a través de programas de reforestación la ONG GEOTECS.

Es necesario indicar que las instancias enumeradas líneas arriba tienen algún tipo de presencia en el Darién. Su experiencia con la población "objetivo" y mas aún con la población de "beneficiarios" es sin embargo, sumamente limitada. Esto es particularmente cierto tanto para las instancias seleccionadas para dirigir y ejecutar el proyecto (MIDA-INRENARE), como para aquellas designadas para tareas de apoyo especializado como el IMA, IDIAP. INAFORP.

La población de beneficiarios, y en particular el Congreso General Emberá-Wounaan mantiene un número de proyectos entre los que destacan: proyecto de demarcación con la CEE y el Gobierno de Austria; Mapeo con CEASPA; Centro de Capacitación con la Cooperación española y el DIGEDECOR y BIODARIEN con INRENARE.

B. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

1. Problema que aborda el Proyecto

El Darién representa uno de los espacios de mayor potencial de desarrollo para Panamá y para la región. Tal potencial sin embargo corre el riesgo o de perderse o de no actualizarse plenamente por razones que afectan su integridad ecológica de un lado y del otro la productividad de sus habitantes.

La mayoría de la población beneficiaria es la población indígena. Ubicada en alrededor de 100 comunidades esta población se ubica por debajo de los límites de la pobreza y su condición social señala un creciente deterioro, que de proseguir compromete la continuidad misma de estos pueblos indígenas.

El medio ambiente en tiempos recientes ha sufrido embates que ponen en peligro el equilibrio necesario para mantener la biodiversidad, una de las mas ricas en el planeta. La construcción de la carretera interamericana (panamericana), las concesiones para la explotación maderera, las concesiones para la explotación de oro, las concesiones para la explotación turística, el avance de la frontera agrícola con movimientos migratorios de las provincias centrales y la puesta en práctica de actividades económicas que como la ganadería generan depredación y pérdida de bosques.

Frente al deterioro humano y ecológico el gobierno no cuenta con los recursos humanos ni con los financieros que pudiesen generar una respuesta cuantitativa y cualitativamente válida y suficiente frente a la situación descrita. El grado de aislamiento de la Provincia, el difícil acceso a los centros poblados, la falta de facilidades para vivienda, salud, educación, recreación, inciden en la ausencia de programas gubernamentales que respondan a la problemática enunciada.

El problema se define mas específicamente en términos de la relación entre la población del Darién y el medio ambiente. Tal relación atraviesa por un proceso de deterioro mutuo que amenaza la integridad de ambos. La mayoría indígena en un pasado muy reciente (una

No hay programa
mas por que los
condiciones por
grandes o los por
enfrentar de San
res calidad

generación) fue nómada. La subsistencia se derivaba de prácticas de recolección, de caza y de pesca garantizados por la abundancia de flora y fauna que a su vez eran promovidos por las prácticas culturales y económicas de los indígenas.

Una serie de factores externos incidieron sobre la población indígena y su estilo de vida nómada, promoviendo un proceso de sedentarización que caracteriza la vida de la gran mayoría de indígenas del Darién hoy en día. Los suelos del bosque húmedo tropical requieren de un tratamiento que permitan la recuperación de la biomasa y de la fauna. Una población sedentaria ejerce excesiva presión sobre un ecosistema vulnerable, pues las épocas de descanso del suelo, congruentes con el estilo de vida nómada, se recortan considerablemente con una población estacionaria.

Los indígenas producen cultivos tradicionales siguiendo una tecnología correspondiente a un estilo de vida nómada. El resultado es una producción baja y de baja calidad. Su limitada producción limita su seguridad alimentaria requiriendo de dinero para comprar alimentos. La monetarización de la economía indígena se relaciona con su dependencia con intermediarios que representan sus contactos con el mercado distante y de difícil acceso para sus productos.

① Una producción agrícola insuficiente y ② de baja calidad por mal manejo de los suelos y ③ desconocimiento de tecnologías apropiadas sumada a ④ una dependencia de los intermediarios, resulta en una degradación progresiva de sus niveles de vida.

El proyecto se justifica en términos de su capacidad por revertir el proceso de deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida de la población del Darién. En la medida que el proyecto permita o facilite la generación de tecnologías productivas apropiadas que previenen la vulnerabilidad del eco-sistema, y que estas tecnologías sean debidamente transmitidas e internalizadas por los usuarios, en esa medida se logrará mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y a la vez se instituirán prácticas económicas sostenibles dirigidas a la conservación de la importante biodiversidad del Darién.

El proyecto se justifica también en relación a la población afrodarrienita, pues se favorecerá tanto la promoción de organizaciones comunales, como su capacidad productiva. Se incentivarán prácticas económicas con miras a modificar su conducta económica de una orientación depredadora a una sostenible.

Se justifica asimismo el proyecto en términos de la proyección legal que contiene que permitirá definir con claridad los derechos de los indígenas en el contexto de sus relaciones con otros pobladores del Darién y con instancias del gobierno nacional.

Finalmente, al dar apoyo a las instituciones del gobierno que intentan operar en el Darién o que tienen una presencia incipiente pero desean incrementarla, se sentarán las bases que aseguren la sostenibilidad de las actividades iniciadas por el proyecto. En efecto, al fortalecer la presencia institucional del gobierno en el área se garantizará la continuidad o seguimiento de las iniciativas promovidas por el proyecto.

2. Situación Prevista al final del proyecto

El proyecto es un catalizador de procesos que involucran la compleja relación naturaleza-comunidad humana en una situación de presión mutua. Obviamente, se espera que los procesos que este proyecto facilite, promueva o impulse, incidan de manera efectiva sobre tal relación, revertiéndola.

Durante el período de su ejecución se anticipan establecer bases firmes sobre las cuales se erija la sostenibilidad del proyecto extendiendo sus actividades mas allá del término del mismo. Entre las bases que se anticipan establecer hacia el final del período de ejecución del proyecto podemos citar las siguientes:

- a. Se ha mejorado la productividad en la agricultura, dirigida primariamente a la seguridad alimentaria de los beneficiarios, y secundariamente a generar ingresos. Utilizando tecnologías apropiadas (tales como el Modelo de Finca) se controla el proceso decreciente de la productividad de los suelos (tasa estimada de 1% anual), y se incrementa aproximadamente en un 25% sobre la situación basal. La sostenibilidad se asegura en función de la extensión de los períodos de descanso del suelo.
- b. Se ha logrado un mejoramiento en el manejo de las prácticas culturales de los cultivos y en el manejo post-cosecha de la producción.
- c. Se han reforzado bases culturales rescatando prácticas tradicionales y generando sostenibilidad a través de su institucionalización. En este contexto se han fortalecido las producciones artesanales y se han establecido acciones de mercadeo bajo el control principal de mujeres y ancianos.
- d. Se han establecido estrategias de protección ambiental que recogen conocimientos tradicionales y los integran en la práctica.
- e. El autoconsumo de frijol ha aumentado de 36Kg. por familia/año, a 60Kg. por familia/año, a partir del tercer año de ejecución del proyecto. +67%
- f. Los volúmenes comercializables se incrementan significativamente, especialmente el frijol(437%) y el ñame(148%).
- g. Se han establecido 50 Plantaciones Forestales comunitaria en 50 comunidades con un total de 2500 Has.
- h. Se cuenta con un Banco de datos referentes al uso y aprovechamiento de los recursos naturales siguiendo el Sistema de Información Geográfica.
- i. Se han establecido Inventarios Comunales respecto al uso de los recursos naturales,

su efectividad y su valor de mercado.

- ✓ j. Las estructuras organizacionales indígenas de tercer grado: La Comarca y la OITCEWD se han fortalecido al promoverse a través de esquemas de educación no-formal, una articulación de intereses a nivel de las bases comunitarias, las que a su vez se articulan con la dirigencia de los Congresos Regionales y General.
- ✓ k. Las comunidades de afrodarienitas han logrado reconstituir bases organizacionales alrededor de la producción inicialmente, y en etapas subsiguientes alrededor de temas varios incluyendo cultura; política; mejoramiento social, etc.
- ✓ l. La Comarca se ha demarcado completamente, y sus derechos territoriales están firmemente establecidos y reconocidos por las instancias gubernamentales locales, regionales y nacionales.
- ✓ m. La Carta Orgánica que operacionaliza la Ley 22 está terminada y aceptada por las autoridades nacionales.
- ✓ n. El "status" legal-territorial de las comunidades indígenas no-comarcales, asociadas en la OITCEWD, se ha definido y se encuentra en proceso de implementación.
- ✓ o. Las comunidades indígenas y las afrodarienitas cuentan con programas radiales emitidos por la radio Voz sin Fronteras. Las organizaciones comunales son responsables de ciertos espacios dentro de la programación de la emisora y cuentan con personal técnico calificado para elaborar los programas del interés de la comunidad.
- ✓ p. Se han logrado espacios significativos, dentro de los marcos culturales de las comunidades de beneficiarios, para que la mujer participe en las diversas fases del desarrollo de la comunidad de forma equitativa, sobre la base del rescate de sus conocimientos y experiencia.
- ✓ q. Se han capacitado 90 técnicos indígenas y 40 afrodarienitas en áreas relativas a la producción agropecuaria, transporte, y comercialización.
- ✓ r. Se ha aumentado la escolaridad, disminuido la deserción escolar y mejorado la planta física de las escuelas en las comunidades de los beneficiarios.
- ✓ s. Se han establecido, bajo la dirección de mujeres indígenas capacitadas, centros de salud preventivos y educativos. Estos centros planificarán al tercer año de ejecución del proyecto, actividades de extensión comunitaria con programas de nutrición.
- ✓ t. Se han completado 100 talleres de un día de duración, distribuidos en 5 años del

proyecto (a partir del segundo año) sobre la temática del medio ambiente. Estos Talleres serán dirigidos a la población escolar del Darién que se estima en 10 000 alumnos y 400 profesores.

- u. Se ha incrementado el empleo en el área al asimilar mayor mano de obra familiar (de 34% a 51%) en las actividades productivas apoyadas por el proyecto.
- v. Se detiene el proceso de reducción de los ingresos y se logra una estabilización al sexto año del proyecto, para luego revertir tal proceso y generar un incremento significativo y sostenible. La mano de obra familiar incrementa el valor de su trabajo en un 21%.
- w. Se instalan e inician operaciones en 50 comunidades de piscicultura en estanque.
- x. Se han construido 50 pequeños muelles a nivel comunitario y 50 patios de secado y almacenaje.
- y. Se han construido 3 centros de promoción de desarrollo a nivel de campo y 4 Centros de Mercadeo en Lajas Blancas, Yaviza, Camogantí y Puerto Indio. Se han adquirido 50 piraguas de carga con motor de 25HP.
- z. Se ha instalado un completo Sistema de radio con una central en la UEP y estaciones en las comunidades, instancias organizativas del proyecto y vehículos.

3. Beneficiarios Previstos

El Proyecto define como beneficiario:

A todo hombre o mujer, a todo pequeño(a) productor(a), indígena y afrodarienita, que viva en el área del proyecto, cuyos ingresos sean fundamentalmente de origen agropecuario y que trabaje la tierra familiarmente; su sistema productivo agrícola se basa en la rotación de cultivos con mantenimiento de tierra de descanso prolongado; no dedica tierra a la explotación ganadera bovina ni percibe ingresos significativos de la extracción de la madera. Para aquellos productores que no trabajen tierras comunales, su explotación, con o sin título, no podrá ser superior a 50 Has, considerando la tierra en descanso.

De acuerdo a la definición de "beneficiario", y tomando como "área del proyecto" los ríos de Darién, la población de beneficiarios lo constituyen 2200 familias indígenas y 700 familias afrodarienitas, para un total de 2900 familias.

La incorporación de los beneficiarios ubicados en 94 comunidades será gradual, como se visualiza en la Tabla IV (abajo). La población total estimada de beneficiarios es de 16.000 personas distribuidas de la siguiente manera:

RIO	POBLACION
Chucumaque	6.400
Tuira	2.000
Balsas	1.700
Sambú	3.100
Jaqué	1.100
Congo	1.700
TOTAL	16.000

La tasa de incorporación al proyecto para las familias afrobarienitas es de 70% y del 85% para los indígenas. Esta diferenciación se basa en el mayor nucleamiento de las comunidades indígenas y su nivel de organización, lo que facilita su inducción y participación en el Proyecto.

4. Estrategia del proyecto y Arreglos de ejecución

4.1 Estrategia del Proyecto

En base a la caracterización de la problemática que el proyecto enfrenta se ha desarrollado una estrategia que articula el medio-ambiente; la población (beneficiaria) y la producción agrícola. Tal articulación, se prevé, permitirá el uso ecológicamente racional de los recursos naturales a fin de asegurar la base alimentaria de la población beneficiaria, y generar un excedente que, debidamente comercializado, permita obtener ingresos monetarios a tal población. La relación con los recursos naturales que produce un balance positivo favorable a los usuarios, motiva a éstos a conservar las fuentes de su bienestar, a proteger y defender el medio-ambiente. De esta forma se completa el círculo de la sostenibilidad.

A la base de esta estrategia de trabajo se ubica como elemento fundamental la participación calificada de ejecutores y beneficiarios del proyecto. De un lado, es necesario recordar que las instancias (gubernamentales) de dirección y ejecución del proyecto no cuentan con el conocimiento y la experiencia respecto de la población de beneficiarios, ni tampoco con la presencia institucional en el área del proyecto. Del otro lado, se reconocen las limitaciones organizacionales y tecnológicas con que se enfrentan los beneficiarios en el proceso de inserción de sus estructuras productivas y de comercialización dentro de la economía de mercado.

En función de este doble reconocimiento se define la estrategia participativa como:

*Asociación
comunitaria*

UN PROCESO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS DESDE INSTANCIAS DE FINANCIAMIENTO HACIA INSTANCIAS DE BENEFICIARIOS DE MODO QUE LOS SEGUNDOS, CON LA GUIA INICIAL DE LOS PRIMEROS, PUEDAN UTILIZAR TALES RECURSOS CON CRECIENTE AUTONOMIA Y EFICIENCIA DENTRO DE UN MARCO CULTURALMENTE AFIN A SU TRADICION Y COSMOVISION.

RIO	AÑOS DE EJECUCION DEL PROYECTO					
	1ro.	2do.	3ro.	4to.	5to.	6to.
Chiriquí Comunidades (27) Familias (1100)	5 60	10 200	10 350	2 310	160	20
Turkey Comunidades(16) Familias(400)	5 40	5 90	6 130	100	40	
Palma Comunidades(15) Familias(350)		5 30	5 90	5 120	90	20
Sarapiquí Comunidades(17) Familias(550)	5 50	10 160	2 200	120	30	
Isqueño Comunidades(10) Familias(200)		5 20	5 80	60	40	
Comapa Comunidades(9) Familias(300)			5 50	4 90	100	60
TOTAL (94) FAMILIAS(2900)	15 150	35 500	33 900	11 800	450	100
Acumulada Comunidades Familias	15 150	50 650	83 1550	94 2350	94 2800	94 2900

El modelo participativo que se propone como estrategia del proyecto es más que la simple apertura de espacios físicos para los beneficiarios en la estructura de gobierno del proyecto. Sin las calificaciones necesarias, la participación se reduce a una presencia física que es contraproducente a los intereses de los beneficiarios y por ende, del proyecto mismo.

TABLA IV

INCORPORACION DE BENEFICIARIOS POR COMUNIDAD Y FAMILIA

RIO	AÑOS DE EJECUCION DEL PROYECTO					
	1ro.	2do.	3ro.	4to.	5to.	6to.
Chucunaque Comunidades (27) Familias (1100)	5 60	10 200	10 350	2 310	160	20
Tuira Comunidades(16) Familias(400)	5 40	5 90	6 130	100	40	
Balsas Comunidades(15) Familias(350)		5 30	5 90	5 120	90	20
Sambú Comunidades(17) Familias(550)	5 50	10 160	2 200	120	20	
Jaqué Comunidades(10) Familias(200)		5 20	5 80	60	40	
Congo Comunidades(9) Familias(300)			5 50	4 90	100	60
TOTAL (94) FAMILIAS(2900)	15 150	35 500	33 900	11 800	450	100
Acumulado Comunidades Familia	15 150	50 650	83 1550	94 2350	94 2800	94 2900

El modelo participativo que se propone como estrategia del proyecto es más que la simple apertura de espacios físicos para los beneficiarios en la estructura de gobierno del proyecto. Sin las calificaciones necesarias, la participación se reduce a una presencia física que es contraproducente a los intereses de los beneficiarios y por ende, del proyecto mismo.

La participación implica una compatibilización de agendas, una armonización de espacios y tiempos entre los representantes de las agencias de financiamiento, del gobierno nacional y de los beneficiarios, indígenas y afrodarientitas. Esta articulación es compleja y representa el mayor desafío que enfrenta el proyecto. Se intenta una respuesta a través de la operacionalización de tres áreas de acción:

- 1ro. Desarrollo de las organizaciones de los beneficiarios
- 2do. Manejo adecuado y uso racional de los recursos naturales.
- 3ro. Apoyo a las actividades generadoras de ingresos.

Dentro de la primera área de acción se anticipan los siguientes procesos:

- 1A. Fortalecer las instancias organizativas existentes tanto de la población indígena como de la afrodarientita.
- 1B. Promover la formación de organizaciones de base en comunidades que carecen de las mismas.
- 1C. Planificar e implementar acciones de asesoría legal que permitan a los pueblos indígenas defender sus derechos territoriales y sus usos tradicionales dentro del marco de la legalidad del estado-nación.
- 1D. Facilitar la generación de espacios que permitan una participación más equitativa y efectiva de la mujer en los procesos de desarrollo de la comunidad.

En el contexto de la segunda área de acción se incluyen los siguientes elementos:

- 2A. Rescate e incorporación de conocimientos tradicionales en los sistemas productivos de modo que se promuevan prácticas de conservación del medio ambiente dentro de programas de consolidación cultural.
- 2B. Organizar inventarios y preparar Bases de Datos, que permitan conocer de manera sistemática el uso de los recursos naturales por parte de los beneficiarios, así como las tasas de rendimiento de tales usos.
- 2C. Desarrollo de una estrategia productiva que basada en el conocimiento de la situación actual de los cultivos tradicionales (plátano, ñame, arroz, maíz, frijol) permita un incremento considerable en la productividad, uso racional de los suelos evitando su desgaste, incorporación mas amplia y mejor remunerada de mano de obra familiar y estabilidad en la oferta alimentaria a las comunidades. De esta estrategia se deriva la sostenibilidad de los recursos naturales y de su uso productivo.

En la tercera área de acción se incluyen los siguientes componentes:

3A. Validación y Transferencia de tecnología, de modo que en la selección de actividades productivas se asegure el uso de tecnologías que superen las limitaciones actuales de los beneficiarios. A la vez, se busca la promoción de un sistema endógeno, activo y horizontal de difusión de tecnologías acorde con la base socio-cultural de los beneficiarios a fin de que éstos puedan apropiarse tal tecnología.

3B. Sobre la base de la efectividad del proceso productivo se anticipa la generación de excesos, los que se dedicarán al mercado. Teniendo en cuenta la experiencia limitada y negativa de los beneficiarios en esta actividad, el proyecto asegurará la articulación de los siguientes pasos:

- Incremento de la capacidad de gestión comercializadora a nivel de la comunidad.
- Creación de infraestructura, servicios de apoyo y transporte dentro de las comunidades de los beneficiarios.
- Organizar gestiones de capacitación para los beneficiarios.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales que operan en el área y prestan servicios a los beneficiarios.

3C. El financiamiento de actividades productivas, sea en la fase de producción o de mercadeo, ha sido, y es, un problema especial que enfrentan los beneficiarios. Tal problema se puede resumir en el hecho que para la mayoría de agencias formales de financiamiento, los integrantes de la población de beneficiarios no son sujetos de crédito.

El Proyecto generará en consecuencia Fondos Comunales los que se desembolsarán a los beneficiarios dentro de esquemas ágiles y flexibles. Estos esquemas incluirán en su diseño y operatividad los siguientes elementos:

- Serán participativos, de modo que la comunidad participe en el proceso de toma de decisiones respecto al financiamiento de su propio desarrollo.
- Será descentralizado y operará en puntos estratégicos del área del proyecto.
- Los beneficiarios recibirán una capacitación continua respecto de los mecanismos y manejo de sistemas financieros.
- Se organizarán métodos de supervisión que garanticen la efectividad y transparencia del proceso.
- Los mecanismos de financiamiento se categorizarán en cuatro rubros:
 1. Fondos Comunales Agrícolas
 2. Fondos de Mercadeo
 3. Fondos para Mujeres

no necesariamente

incidentes

(transitoriamente)

4. Fondos para actividades socio-culturales.

5. Fondos de obras civiles.

La estrategia del proyecto incluye como contraparte de la **PARTICIPACION**, la **CAPACITACION** de cuadros humanos tanto entre los beneficiarios como entre los ejecutores del proyecto.

La capacitación atraviesa y penetra todas las actividades del proyecto. La naturaleza de la geografía del área, la complejidad de la biodiversidad, sus riquezas y las amenazas que sobre ella se ciernen, la transición por la que atraviesa los pueblos indígenas, la ausencia de bases organizacionales dentro de las comunidades de afrodescendientes, la inexperiencia y limitada presencia en el área del proyecto por parte de las agencias gubernamentales responsables del proyecto, todos estos constituyen factores que demandan del montaje de una estrategia formativa que permita a los agentes (beneficiarios y ejecutores) del proyecto **participar mientras se capacitan y capacitarse mientras participan.**

4.2 Arreglos de Ejecucion

La organización del proyecto ha sido diseñada para lograr una participación activa de los beneficiarios en el diseño, dirección e implementación del mismo que induzca una sostenibilidad organizacional una vez terminadas las acciones del proyecto. En la ejecución del mismo participarán instituciones del Estado relacionadas con el Darién como son el MIDA, INRENARE, IDIAP, INAFORP e IMA, y varias ONG, entre ellas, la APID y Fe y Alegría. Todas las instituciones mencionadas tienen una débil presencia en el área del proyecto y, con excepción del INRENARE, prácticamente no han actuado en el área o con la población objetivo del proyecto. La vinculación directa de estas instituciones al proyecto será una de las contribuciones importantes del mismo. El proyecto apoyará el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones de los beneficiarios e instituciones del Estado en términos económicos y de capacitación. Este fortalecimiento inducirá a desarrollar una conciencia colectiva sobre la importancia de preservar los recursos naturales y lograr una mayor aproximación de los beneficiarios al Estado (ver Anexo VII).

Marco Institucional

El manejo de los recursos del préstamo del FIDA y la contraparte nacional se ejecutará a través del presente Convenio de Ejecución Nacional de Proyecto suscrito entre el GOP y el PNUD, según el cual el PNUD ejecutará todos los actos administrativo-financieros del proyecto. El manejo de los recursos del préstamo FIDA, de la contraparte nacional y del aporte del PNUD estará a cargo del mismo PNUD que ejecutará los presupuestos anuales del proyecto. El GOP abrirá las cuentas especiales del proyecto donde el FIDA y el GOP depositarán los fondos para la ejecución de los gastos. Los recursos depositados en estas cuentas serán transferidos a una cuenta especial del PNUD sobre la cual se girarán los gastos del proyecto.

La agencia ejecutora del GOP será el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). La ejecución del proyecto será efectuada por una Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP), la cual será creada por el MIDA para tal fin, dependiendo directamente del Ministro del MIDA.

Instituciones participantes

Las instituciones involucradas en la ejecución del proyecto pueden ser agrupadas en: entidades de dirección con responsabilidad directa en la determinación de políticas, programas y estrategias del proyecto, a saber: el MIDA, MIPPE, INRENARE y FES; **instituciones con responsabilidad en la ejecución del proyecto** como el mismo MIDA, INRENARE, IDIAP, IMA y APID, INAFORP, FES y el Proyecto INRENARE-GEF.

Las Instituciones de financiamiento son el FIDA, a través de un préstamo al Gobierno, el GOP a través de su aporte como contraparte del préstamo mencionado anteriormente y el PNUD a través de una donación que será destinada a asistencia técnica del proyecto.

Política y Coordinación

Las políticas, programas y estrategias del proyecto serán fijadas por el Comité Directivo, integrado por ocho miembros con voz y voto, cuatro por parte del gobierno y cuatro por los beneficiarios. Los miembros del Comité, por parte del gobierno serán el representante del MIDA quien lo presidirá, y sendos representantes del MIPPE, INRENARE y FES. Por parte de los beneficiarios participarán dos miembros en representación del Congreso General Emberá y dos por la OITCEWD. Adicionalmente, participaran con voz pero sin voto, representantes del IDIAP, IMA, INAFORP, el Proyecto INRENARE-GEF, la Gobernación del Darién y los Alcaldes con jurisdicción dentro del área de proyecto. La Secretaría del Comité será ejercida por el Director Ejecutivo de la UEP, quien tendrá voz sin voto.

El Comité Directivo será responsable por la aprobación de los planes operativos anuales del proyecto y de los programas que deban ejecutar las entidades participantes en el mismo. Los miembros del Comité deberán asegurar que en las entidades por ellos representadas se implementen los planes y programas operativos aprobados y velarán porque los recursos humanos, físicos y financieros necesarios para desarrollar los mismos les sean asignados con oportunidad. La sede del Comité estará ubicada en la ciudad de Yaviza; se reunirá trimestralmente durante el primer año del proyecto, luego semestralmente y por convocatoria del presidente del Comité o del Director Ejecutivo de la UEP. Por excepción el Comité podrá reunirse en la Ciudad de Panamá.

*de la Comarca
Emberá-Wounaan*

5. Razones por las que se solicita la asistencia del PNUD

La asistencia técnica del PNUD es requerida por la experiencia de la institución en áreas sociales y por su experiencia en programas de desarrollo de Pueblos Indígenas, así como con programas de protección del medio ambiente. Se considera además la participación del PNUD en programas de modernización del estado, lo que le permite una relación mas ágil con las diversas instancias involucradas en el proyecto.

De especial importancia es la involucración del PNUD en el proyecto BIODARIEN bajo ejecución del INRENARE. Dadas las características de este proyecto se considera de utilidad contar con la presencia activa del PNUD de una forma que permita la integración racional de programas y el uso compartido de recursos.

Aún cuando el gobierno y la sociedad civil están incrementando su interés y su entendimiento respecto de la realidad indígena, lo cierto es que tal compleja coyuntura escapa al manejo normal de instituciones sean éstas públicas o privadas. La relativa dificultad de acceso a la región del proyecto, inherente al aislamiento geográfico del Darién, se suma a la distancia cultural y socio-económica persistente entre los habitantes del Darién y los de los centros urbanos del país, principalmente la capital del país. Esta distancia impide una comunicación basada en el conocimiento y comprensión amplia de las partes. Por ende, se hace necesario recurrir al banco de expertos al que tiene acceso el PNUD, los que pueden facilitar la construcción de mecanismos de comunicación sostenibles mas allá de su participación en las fases de "despegue" del proyecto.

6. Consideraciones Especiales

El Proyecto representa el esfuerzo mas grande que el gobierno y las agencias internacionales han promovido hacia el Darién. Este hecho en sí requiere de consideración especial. El Proyecto intenta articular la realidad de un ecosistema de una biodiversidad tan extraordinaria como vulnerable, con la de los habitantes del Darién -Indígenas y Afrodariénitas- tan complejos en sí como diversos entre sí. Cualquier proyecto dirigido a una de éstas dos realidades de forma aislada, enfrenta un serio desafío. Plantearse como objetivo el logro de una articulación que dé continuidad simultánea a la diversidad biológica y a la diversidad cultural, es elevar tal desafío a niveles formidables.

Las actividades del Proyecto están orientadas a restablecer bases de subsistencia, sobre todo en el área de seguridad alimentaria, a la vez que buscan una racionalidad productiva que permita un excedente a ser comercializado de forma ventajosa para los productores locales. La aparente contradicción entre actividades económicas de subsistencia y de mercado, es eficientemente trascendida a través de una coordinación de esfuerzos que integran el saber y el interés locales, con la experiencia técnica y los intereses del gobierno y la sociedad civil.

*Esto es un
converso ?*

Aparte de la búsqueda de compatibilidades ecológicas, culturales, económicas y sistémicas, el Proyecto enfrenta también la tarea de compatibilizar asuntos de género. A través de la programación de diversas actividades se intenta, respetando las orientaciones culturales de los potenciales beneficiarios, incorporar eficaz y gradualmente a la mujer en los procesos de cambio y de eventual desarrollo comunitario. La mujer indígena ha jugado siempre un papel de importancia en la comunidad. Al insertarse ésta (comunidad) en la economía de mercado y al incrementarse relacionalmente los contactos entre las comunidades indígenas y la sociedad no-indígena, la mujer indígena ha sufrido un menoscabo en su posición social, política y económica.

El Proyecto busca facilitar la promoción de la posición de la mujer en el contexto de cambio por el que atraviesan las comunidades indígenas, de forma armonizada con su base cultural y con las demandas del entorno dentro del cual funciona su economía.

Otro elemento de consideración, es la coordinación inter-institucional que el proyecto promueve, y de cuya eficiencia depende para el logro de sus objetivos. Convergen en los planes del Proyecto un número de instituciones públicas cuya presencia real en el Darién es mínima o no existente. Para muchas de estas instituciones públicas el proyecto representa una plataforma desde donde se proyectarán hasta el Darién. La relativa inexperiencia institucional se deberá balancear con esfuerzos de cooperación de modo que el aprendizaje sea más efectivo y la productividad, elevada.

7. Arreglos de Coordinación

El proyecto se organizará en tres niveles, (1) directivo a nivel central, (2) asesor y técnico a nivel central, y (3) operativo a nivel de campo. En el Organigrama 1 que aparece en la siguiente página se expone la estructura organizativa. Las instancias mencionadas la conforman la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), con sede en la ciudad de Yaviza, que será creada a los efectos de administrar el proyecto, dependerá directamente del Ministro del MIDA. La UEP se compone de la Dirección Ejecutiva, la Unidad Administrativa y la Unidad Técnica y Seguimiento, a nivel central, y tres Centros de Promoción de Desarrollo (CPD) a nivel de campo.

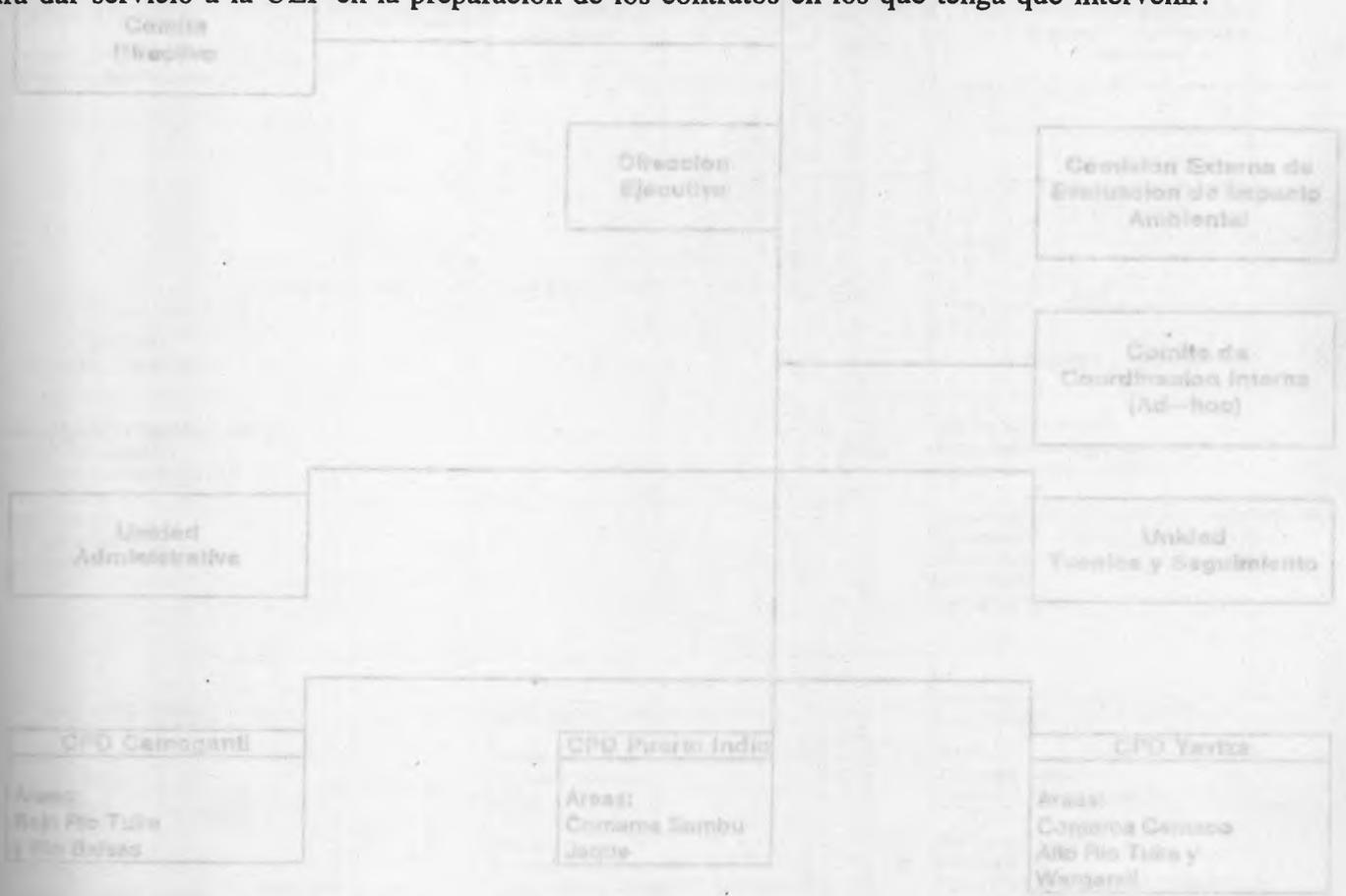
La Dirección Ejecutiva. La máxima autoridad administrativa de la UEP será el Director Ejecutivo del Proyecto, el cual será nombrado por el Ministro del MIDA de una terna que pasará al Comité de Directivo para su escogencia, en consulta con el FIDA. Contará con la asistencia de tiempo completo durante los primeros dos años del proyecto de un Asesor Técnico Principal (ATP) provisto y financiado por el PNUD para el proyecto.

La Unidad Administrativa. Será responsable por prestar los servicios de mecanografía, transporte, comunicaciones, computación, mantenimiento del equipo de la UEP, y la provisión de materiales. Todos los actos y servicios administrativo-financieros del proyecto, como son las adquisiciones y contrataciones nacionales, pago de salarios, honorarios, gastos operativos y registros contables, desembolsos y depósitos serán realizados en coordinación con el PNUD en

el marco de la modalidad de Ejecución Nacional mencionada con anterioridad.

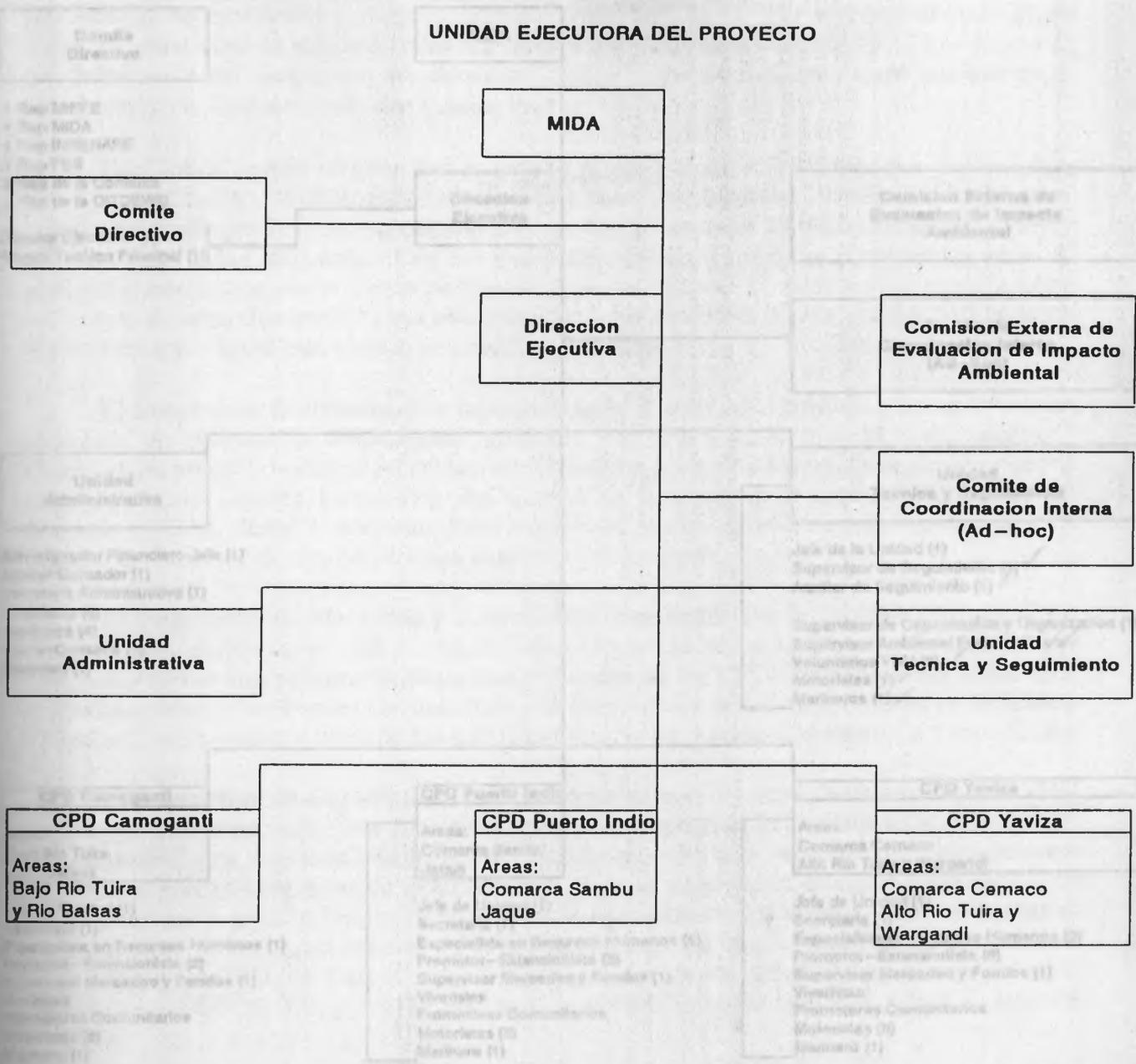
La Unidad será dirigida por un profesional de las ciencias administrativas, económicas, financieras o agroeconómicas, con un mínimo de cinco años de experiencia en administración de proyectos de desarrollo, de éstos, dos años en proyectos con financiación internacional. Contará con el siguiente personal de apoyo bajo su mando, para su unidad y para la UEP: Un auxiliar contable, una secretaria administrativa, cuatro motoristas, cuatro marineros, un chofer conserje y un guardián. Además, contará con la asesoría legal de abogados contratados ad-hoc para dar servicio a la UEP en la preparación de los contratos en los que tenga que intervenir.

*AT es muy
suficiente
(los dos
años)*



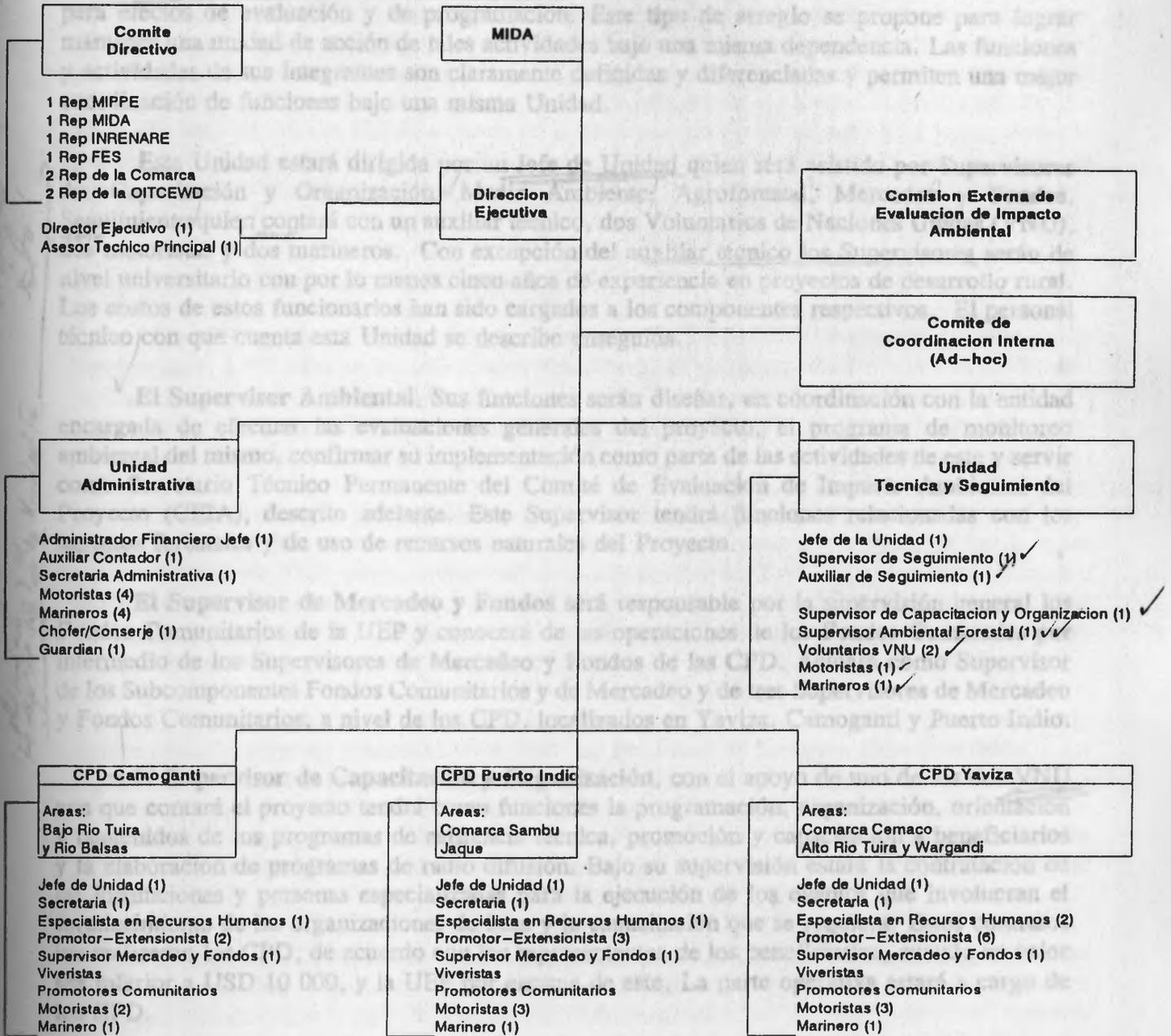
Organigrama 1

UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO



Organigrama 1-A

UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO



La Unidad Técnica y Seguimiento tendrá funciones técnicas propiamente dichas, de planeación general de las actividades del proyecto y de seguimiento de las diferentes actividades para efectos de evaluación y de programación. Este tipo de arreglo se propone para lograr mantener una unidad de acción de tales actividades bajo una misma dependencia. Las funciones y actividades de sus integrantes son claramente definidas y diferenciadas y permiten una mejor coordinación de funciones bajo una misma Unidad.

Esta Unidad estará dirigida por un Jefe de Unidad quien será asistido por Supervisores de: Capacitación y Organización, Medio Ambiente, Agroforestal, Mercadeo y Fondos, Seguimiento quien contará con un auxiliar técnico, dos Voluntarios de Naciones Unidas (VNU), dos motoristas y dos marineros. Con excepción del auxiliar técnico los Supervisores serán de nivel universitario con por lo menos cinco años de experiencia en proyectos de desarrollo rural. Los costos de estos funcionarios han sido cargados a los componentes respectivos. El personal técnico con que cuenta esta Unidad se describe enseguida.

El Supervisor Ambiental. Sus funciones serán diseñar, en coordinación con la entidad encargada de efectuar las evaluaciones generales del proyecto, el programa de monitoreo ambiental del mismo, confirmar su implementación como parte de las actividades de este y servir como Secretario Técnico Permanente del Comité de Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto (CEIA), descrito adelante. Este Supervisor tendrá funciones relacionadas con los aspectos forestales y de uso de recursos naturales del Proyecto.

El Supervisor de Mercadeo y Fondos será responsable por la supervisión general los Fondos Comunitarios de la UEP y conocerá de las operaciones de los Fondos Comunales por intermedio de los Supervisores de Mercadeo y Fondos de las CPD. Actuará como Supervisor de los Subcomponentes Fondos Comunitarios y de Mercadeo y de tres Supervisores de Mercadeo y Fondos Comunitarios, a nivel de los CPD, localizados en Yaviza, Camogantí y Puerto Indio.

El Supervisor de Capacitación y Organización, con el apoyo de uno de los dos VNU con que contará el proyecto tendrá como funciones la programación, organización, orientación y contenidos de los programas de asistencia técnica, promoción y capacitación a beneficiarios y la elaboración de programas de radio difusión. Bajo su supervisión estará la contratación de las instituciones y personas especializadas para la ejecución de los eventos que involucran el fortalecimiento de las organizaciones de base y la capacitación que se requiera. Estos contratos los realizarán los CPD, de acuerdo con los representantes de los beneficiarios, cuando su valor sea inferior a USD 10 000, y la UEP por encima de este. La parte operativa estará a cargo de los CPD.

El Supervisor de Seguimiento, adscrito a la Unidad Técnica y de Seguimiento, dependerá del Director Ejecutivo de Proyecto. Las funciones del Supervisor de Seguimiento serán: a) Definir, con la participación de la dirección del proyecto, los indicadores de desempeño del proyecto, teniendo en cuenta aquellos establecidos en el Anexo VIII, los criterios de las evaluaciones que serán contratadas y el tipo de frecuencia de los datos por recolectar, b) Diseñar, elaborar y asegurar la adecuada aplicación de los formularios y programas exigidos por

*Ordenes de
E/S
El HIAPE por
el número y al
lo digo en jefe de la Unidad Técnica*

el sistema para la recolección y procesamiento de la información requerida por el proyecto, c) Recolectar, procesar, consolidar, editar y transmitir oportunamente la información requerida para conocimiento y análisis de la Dirección Ejecutiva del Proyecto, del Comité Directivo del mismo, de las entidades financieras del proyecto y de las instituciones participantes, d) Coordinar con el Jefe de la Unidad la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) a nivel general y de todas Unidades de la UEP, con la participación de los beneficiarios, e) Contratar, previa aprobación de la División de OE del FIDA, a través de la dirección de proyecto una ONG y supervisar lo relativo a la preparación y ejecución de las encuestas y evaluaciones inicial (línea de base), de medio término y terminal previstas (Anexo V y VIII).

Los Centros de Promoción de Desarrollo (CPD)

Los CPD serán el vínculo principal entre los beneficiarios y el proyecto y el lugar de convergencia y difusión de las actividades del mismo. El proyecto contará con tres CPD: uno en Camoganti, uno en Puerto Indio y uno en Yaviza (adicionalmente a las oficinas de la UEP y de la viviendas para funcionarios de la UEP en Yaviza). El CPD de Puerto Indio tendrá una sub-sede en Jaqué.

Los CPD contarán con facilidades de alojamiento, trabajo, depósito y lugar de reuniones, serán equipados con muebles y equipo de oficina, piraguas con motor fuera de borda y un equipo de radio de VHF, para inter-comunicarse con la UEP en Yaviza, con los otros CPD, con el IMA y con las comunidades. Las facilidades de alojamiento, oficinas y reuniones constarán de dos tambos (Anexo VI), uno para vivienda y oficina de los funcionarios y otro para reuniones y lugar de encuentro y capacitación de beneficiarios.

El personal de los CPD estará integrado por: Un Jefe del CPD quien responde directamente al Director Ejecutivo de la UEP, un Promotor de Recursos Humanos (PRH) , un Supervisor de Mercadeo y Fondos, Promotores-Extensionistas (PE) (Anexo VI), Viveristas, una Secretaría, Motoristas y Marineros, un Guardián y un Promotor Comunitario (PC) en cada comunidad o centro poblado. La sub-sede en Jaqué que dependerá del de Puerto Indio, tendrá solamente Promotores-Extensionistas y un Viverista que dependerán del Jefe del CPD de Puerto Indio.

El Jefe de CPD, dependiente directamente del Director Ejecutivo de la UEP tendrá como funciones supervisar y guiar las acciones de los miembros de cada CPD, elaborar informes contables mensualmente para la Unidad de Administración de la UEP, preparar reportes trimestrales al Director Ejecutivo sobre el desarrollo de las actividades del CPD, llevar un control detallado de los recursos que ingresan a la CPD, dar asistencia a los beneficiarios en la forma de rendir sus cuentas en relación a los recursos asignados a cada comunidad por el Proyecto, preparar material (cartillas de rendición de cuentas) de trabajo en base a las primeras experiencias que luego servirían de material didáctico para los cursos básico contables, darle seguimiento a las actividades desarrolladas por las instituciones públicas o privadas cuyos servicios han sido financiados por el Proyecto, y preparar la información necesaria para