

PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL DARIEN

(PN-0116)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República de Panamá	
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), a través de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y con el apoyo de coejecutores.	
MONTO Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO:	BID:	US\$70,4 millones (OC)
	Aporte local:	<u>US\$17,6 millones</u>
	Total:	US\$88,0 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	6 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Facilidad Unimonetaria US\$
OBJETIVOS:	<p>El Programa tiene como objetivo fundamental el contribuir al desarrollo social y productivo sostenible y al manejo y protección de los recursos naturales de la región. Se pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none">● Establecer un ordenamiento del territorio efectivo y consistente con las características de sus recursos naturales.● Revertir el proceso de deforestación y la tendencia de conflicto de usos del suelo, y estabilizar la frontera agrícola.● Aumentar la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos.● Fortalecer la capacidad de gestión administrativa y de supervisión regional, municipal y de las comunidades indígenas.● Inducir un cambio en los modelos existentes de producción y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad, mejorar su eficiencia y promover la diversificación de la economía local.● Rehabilitar el sistema de transporte para facilitar la movilidad interna de pasajeros y	

- carga y el acceso a la región, en forma consistente con el ordenamiento del territorio.
- Mejorar el acceso efectivo de la población a los servicios básicos (salud, educación, agua potable y saneamiento, electricidad y servicios comunitarios).
- Articular las actividades de proyectos actualmente en ejecución por otras instituciones y donantes, con los del Programa.

DESCRIPCIÓN:

Para el logro de los objetivos propuestos, el Programa se ha estructurado en cinco componentes interrelacionados: (a) **Ordenamiento territorial, titulación, manejo y protección de los recursos naturales**, el cual busca establecer una asignación apropiada de territorios con respecto a sus usos como áreas de protección y de producción; (b) **Fortalecimiento institucional**, orientado a mejorar la capacidad para administrar el nuevo ordenamiento en forma efectiva, incorporando a las comunidades locales; (c) **Apoyo a la producción sostenible**, a fin de complementar la asignación de áreas protegidas y hacer más eficiente su utilización, lo cual indirectamente beneficia las áreas protegidas; (d) **Rehabilitación del sistema de transporte**, como apoyo a las actividades productivas y a la movilidad de la población; y, (e) **Mejoramiento de los servicios básicos**, como contribución directa al bienestar de la población.

1. Ordenamiento, Titulación, Manejo y Protección Ambiental (US\$13,4 millones)

Permitirá establecer los instrumentos de regulación del uso del territorio, del aprovechamiento sostenible de los recursos, y la demarcación y titulación de tierras, necesarios para revertir las tendencias y modificar las formas de explotación insostenibles. En este componente se incluyen una serie de medidas de mitigación y compensación de impactos ambientales y sociales del tramo Bayano-Cañazas, las cuales constituyen parte integral del Plan de Manejo de la Cuenca del Río Bayano.

2. Fortalecimiento Institucional (US\$13,6 millones)

Permitirá fortalecer la estructura institucional requerida para administrar y supervisar la ejecución de las acciones del Programa y las medidas de mitigación de los impactos de las inversiones y contribuir al proceso de descentralización, fortaleciendo la capacidad local. Prevé actividades para: (a) fortalecer la capacidad de las entidades

nacionales en la Provincia; (b) contribuir al proceso de descentralización, fortaleciendo la capacidad de las instituciones locales, públicas y no gubernamentales, incluyendo la comarca indígena (Emberá/Wounaan) y Tierras Colectivas en el Darién. Se prevé que este componente desarrolle la estructura institucional y financiera para la Provincia.

3. Actividades productivas (US\$3,0 millones)

Permitirá facilitar la reestructuración de la economía local, mejorar su eficiencia y sostenibilidad y estimular su diversificación. Permitirá complementar las acciones de ordenamiento y cambio en las formas de explotación de los recursos. Muchas de estas actividades estarán estrechamente ligadas al procesos de titulación y adopción de planes de manejo intrapredial. A través de este componente se integrará y complementará los esfuerzos financieros que otros proyectos de cooperación bilateral vienen realizando en la región.

4. Rehabilitación de la Infraestructura de transporte (US\$33,0 millones)

Permitirá reducir los costos de transporte en las áreas de producción y facilitar la operación del sistema intermodal, a fin de mejorar la movilidad interna de pasajeros y carga. Consiste en la ejecución por etapas del Plan Intermodal de Transporte, el cual estará en coordinación con el plan de ordenamiento territorial y el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa. Se incluye la rehabilitación, mejora, o construcción de pequeños puertos, aeropuertos, caminos vecinales y tramos de la carretera existente.

5. Mejoramiento de los servicios básicos (US\$5,6 millones)

Permitirá contribuir a la estabilización de la ocupación de lugares poblados en áreas de producción mejorando el bienestar de la población en esas áreas; mediante la ejecución de proyectos identificados, priorizados y concertados, a través de los Planes Operativos Anuales (POAs), con las comunidades. Se proveerán recursos de financiamiento para preinversión e inversiones en obras nuevas, como en ampliación, mejoramiento y equipamiento. Se apoyará a las comunidades en los sectores de: educación, salud, saneamiento básico, electrificación, equipamiento comunitario y ordenamiento urbano, procurando la utilización y complementación de los

recursos existentes en los proyectos sectoriales de inversión y en los proyectos especiales como PROINLO y FES. La ejecución de este componente estará conforme a los usos culturales y al Plan de Ordenamiento Territorial.

**REVISION
AMBIENTAL/SOCIAL:**

Las recomendaciones principales, tanto del Comité de Préstamo en el Perfil II como el CESI/TRG, en el ESIR, fueron las de incorporar una matriz de secuenciamiento estableciendo las metas e hitos que se deben cumplir, previo a la licitación de las obras con mayores impactos negativos (ver párrafo 3.10 al 3.16).

El Programa está diseñado para asegurar que el fortalecimiento institucional y las medidas de mitigación de los impactos negativos potenciales, tanto sociales como ambientales, estén ejecutados previo al inicio de las obras correspondientes. Adicionalmente, todas las inversiones deben ser consistentes con el Plan de Ordenamiento Territorial. El mecanismo clave de planificación y ejecución del Programa es el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento (Anexo III-1).

BENEFICIOS:

Los beneficios del Programa serán a corto y mediano plazo para la población darienita a través de mejoras en el nivel de vida generadas por un incremento en la calidad y cobertura de los servicios de salud, educación, agua potable y electricidad. A mediano y largo plazo, el Programa beneficia a toda la población porque asegura un aprovechamiento sostenible y más eficiente de los recursos de la región, tanto forestales como pesqueros y de agricultura en general.

Otros beneficios incluyen: la preservación de la biodiversidad y de especies desconocidas; sumidero de carbono; conservación de suelos y recursos hídricos; mantenimiento de futuras opciones productivas; el aprovechamiento sostenible a través del ecoturismo de las áreas protegidas y la protección de la identidad y diversidad cultural.

RIESGOS:

Capacidad de Gestión de las Instituciones. El principal riesgo está relacionado con la debilidad de las instituciones. El éxito del Programa supone la efectividad de las instituciones en sus funciones de control y vigilancia de acuerdo con la nueva normativa, así como la ejecución y seguimiento de los proyectos y actividades específicas. Se han previsto medidas de fortalecimiento institucional para aquellas entidades con funciones claves dentro del

Programa como: Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Autoridad Marítima de Panamá (AMP). Adicionalmente, se establecerá un mecanismo de gestión ágil en la UCP, a fin de garantizar una efectiva coordinación interinstitucional con el correspondiente apoyo y compromiso por parte del Gobierno.

Concertación del Programa. Otro riesgo del Programa es la dificultad inherente en los procesos que requieren o restringen movimientos de población, en las áreas protegidas de Darién y la población que quisiera asentarse en dichas áreas, aún cuando se establecen los instrumentos normativos e institucionales adecuados. Para esto se han asignado los recursos necesarios para establecer los mecanismos de concertación (mesas, comité de consulta, financiamiento de proyectos comunitarios) que faciliten el acercamiento con las comunidades afectadas.

Ordenamiento Territorial. Un riesgo inmediato del Programa está relacionado con las posibles dificultades que enfrente el Gobierno en la aprobación de los instrumentos normativos para el ordenamiento territorial de la región. Se considera que una Ley especial para el Darién sería esencial para facilitar la obtención de los objetivos del Programa. Esta ley incluiría el ordenamiento territorial propuesto para toda la Provincia, el esquema institucional especial y posiblemente un esquema financiero para apoyar el desarrollo sostenible de los recursos de la región. Sin embargo, la Ley General del Ambiente faculta al Ejecutivo para declarar áreas especiales de protección a través de otros instrumentos como Decretos Ejecutivos y Resoluciones de la ANAM, por lo cual se prevé la utilización de estos instrumentos mientras se tramita una ley marco para el Darién.

**ROL DEL PROYECTO
EN LA ESTRATEGIA
DEL BANCO EN EL
PAÍS:**

La estrategia del Banco en el país está orientada por cuatro lineamientos generales: (a) ampliar los beneficios de la política social; (b) promover el desarrollo sostenible; (c) impulsar el crecimiento sostenido; y (d) fortalecer la gobernabilidad. La presente operación se encuadra dentro de esta estrategia puesto que contribuye apoyar a la población más pobre del país, con limitadas oportunidades económicas bajo los esquemas de producción actuales, en el contexto de un desarrollo sostenible.

**FOCALIZACION A LOS
GRUPOS DE BAJOS
INGRESOS:**

Conforme a lo estipulado en el documento de la Octava Reposición (AB-1704), se ha determinado que el Programa propuesto cumple con estar focalizado hacia

la pobreza, bajo el criterio de clasificación geográfica. En la Provincia, entre el 59% y el 78% de la población está clasificada como indigente o pobre. Esta operación utiliza, además, criterios de selección para focalizar las inversiones en las comunidades más pobres de la provincia.

**EXCEPCIONES A LAS
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Para la selección de servicios de consultorías se propone usar el método de Selección de Mínimo Costo (ver párrafo 3.35)

**ADQUISICIÓN DE
BIENES Y SERVICIOS
DE CONSULTORIA:**

Las adquisiciones de bienes y servicios, la construcción de obras y la contratación de servicios de consultoría, se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco. Se usará licitación pública internacional para la adquisición de bienes que estén por encima de US\$350.000, para la contratación de obras que estén por encima de US\$1,5 millones, y para la contratación de servicios de consultoría, por montos mayores a US\$200.000. Para montos menores a los establecidos en el Contrato de Préstamo para licitación o concurso público internacional, se regirán por los procedimientos simplificados especiales que serán incorporados como Anexo D del Contrato.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

A. Condiciones previas al primer desembolso del Préstamo:

1. La aprobación del Decreto Ejecutivo que establece la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), el Comité Ejecutivo del Programa (CEP) y la Secretaría de Coordinación Inter-institucional (SECOIN); y la puesta en funcionamiento de cada una de ellas, incluyendo la dotación del personal mínimo previamente acordado con el Banco (ver párrafos 3.4, 3.7 a 3.9).
2. La puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa, previa revisión y aprobación por el Banco (ver párrafo 3.21).

B. Condiciones especiales previas al desembolso de recursos para la ejecución de las actividades que serán realizadas por los co-ejecutores:

1. Presentación a satisfacción del Banco del Convenio firmado con el co-ejecutor respectivo (ver párrafo 3.22).

C. Desembolsos para iniciar las actividades del Programa:

1. Se recomienda permitir el desembolso de hasta US\$800.000, previo al cumplimiento de las condiciones indicadas anteriormente en A. y B., para iniciar la ejecución del Programa con las actividades de aerofotografía, catastro, mesas de concertación y fortalecimiento institucional de ANAM.

D. Otras condiciones:

1. Durante el período de ejecución del Programa, se realizarán reuniones anuales de revisión, seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en cada componente del Programa en el año anterior y sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Plan Estratégico y en la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa (ver párrafo 3.31).
2. Asimismo, se realizará un proceso paralelo de programación anual dirigido a la preparación de Planes Operativos Anuales, con base en un proceso de consulta y concertación con las comunidades. Se tendrá en consideración los resultados de las revisiones anuales en la definición y aprobación del Plan Operativo Anual del siguiente año (ver párrafos 3.17 a 3.19).
3. Tramos de la Carretera. Antes de la invitación a licitar para cada tramo de carretera, el Prestatario deberá: presentar el respectivo Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado por la ANAM y su correspondiente Plan de Acción de Mitigación Ambiental (PAMA); y demostrar que cumple con las acciones indicadas en el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa, para el respectivo tramo (ver párrafo 3.12 y Anexo III-1).
4. Reglamento Operativo. Se establecerá en el Contrato de Préstamo que las partes convienen que el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa, acordados durante las negociaciones, formarán parte integral del Reglamento Operativo. Asimismo, se incluirá anexo a dicho Reglamento la información que deberá presentar a consideración del Banco antes de convocar a cada licitación pública, como evidencia de cumplimiento con el secuenciamiento establecido (ver párrafo 3.21).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Descripción de la Provincia del Darién

- 1.1 La Provincia de Darién, en el extremo oriental del país, se caracteriza por marcada dualidad: contiene en ella la población más pobre y concentra los recursos naturales más preciados del país. La Provincia tiene una extensión de 16.671 km² (22% del territorio nacional) y una densidad de 3.6 hab/km². Sus 60.000 habitantes, dispersos por todo el territorio, pertenecen a tres grupos étnicos relativamente diferenciados con respecto a su dinámica demográfica, su patrimonio cultural y su relación con los recursos naturales. El ingreso familiar promedio es de 80 balboas mensuales -menos de la mitad del promedio nacional- y entre el 59% y el 78% de la población de la Provincia está clasificada como "indigente" o "pobre".
- 1.2 La Provincia está constituida por tres conjuntos de ecosistemas: (a) un sistema estuarino formado alrededor del Golfo de San Miguel el cual propicia las condiciones para sostener ecosistemas de manglares, bosques de cativo y una considerable riqueza ictiológica; (b) tres sistemas de serranías, las que albergan la mayor parte de la flora y fauna únicas de la región; y, (c) el Valle Central, en la cuenca del río Chucunaque (a lo largo del cual se construyó la Carretera Panamericana-CPA), y otros valles menores que constituyen el modesto potencial agrícola de la región.
- 1.3 Reconociendo la riqueza natural en esta región, se estableció en 1980 el Parque Nacional de Darién (PND), designado por UNESCO en 1981 como "Sitio de Patrimonio Mundial" y en 1983 como "Reserva del Hombre y la Biósfera" (las serranías y áreas boscosas localizadas a lo largo de la frontera con Colombia), el parque ocupa un tercio del territorio de la Provincia y es el área protegida más grande del Istmo Centroamericano.
- 1.4 Darién tiene un importante patrimonio étnico y cultural por la presencia e interrelación de los pueblos indígenas Emberá, Wounaan, Kuna, la población afrodarienita y la población inmigrante que preserva en Darién los patrones culturales de sus provincias de origen. Hay claras diferencias entre los grupos étnicos, cuyas características culturales determinan su economía y la explotación y manejo de los recursos.
- 1.5 La segmentación étnica de la población no está exenta de conflicto, el cual está generalmente asociado a la tenencia de la tierra. Los grupos indígenas reclaman tierras adicionales a la Comarca, los colonos (principales usufructuarios de los derechos posesorios) reclaman un proceso de titulación más ágil y menos costoso, y la población afrodarienita aparentemente está reduciendo su presencia relativa en la región y migrando hacia Panamá. También se observa un proceso de integración, con áreas cada vez menos homogéneas en términos de su composición étnica.

B. Proceso de Colonización de la Provincia

- 1.6 La región del Darién ha sido objeto de un proceso de intervención que se ha intensificado en los últimos 20 años. La ocupación de la Provincia se puede dividir en dos períodos: antes y después de la apertura de la Carretera Panamericana (CPA).
- 1.7 Antes de la carretera, la región se comunicaba por el sistema estuarino del Golfo de San Miguel (ver mapa). Allí se concentraban las principales actividades económicas: la pesca y la extracción de madera. Las corrientes migratorias (colonización del "viejo" Darién) penetraban por los ríos desde La Palma, capital de la Provincia, hacia las áreas agrícolas más productivas, como son las vegas de los ríos. Su población en 1978 era de 23.000 habitantes (OEA, 1978), en su mayoría afrodariénitas, con una tasa de crecimiento de 1,56%.
- 1.8 La apertura de la carretera en 1978 cambió radicalmente esta orientación, recibiendo un flujo de colonización directo por el centro de la Provincia, creando un "nuevo Darién" con centro en Metetí. La nueva vía, claramente sobredimensionada, 1/ aceleró el proceso de colonización, cambiando significativamente las formas de intervención de los recursos naturales, la distribución espacial de la población, y las relaciones entre los grupos étnicos. La población creció a una tasa de anual de aproximadamente 4,5% y en la actualidad está compuesta por colonos (45%), indígenas (30%) y afrodariénitas (25%).

C. Principales características de la Provincia

1. Ordenamiento, Titulación, Manejo y Protección de los Recursos

- 1.9 Debido a las características especiales de los recursos naturales, su riqueza natural y su fragilidad, los gobiernos de Panamá, desde 1960, han designado ocho zonas de protección para manejo especial. El 84% del área de la Provincia está "afectada" por restricciones emanadas de los instrumentos normativos que declararan estas áreas. Sólo el 16% (258.263 has.) del área se considera "adjudicable" bajo las normas vigentes. Por otra parte, sólo 151.034 has (9,4% del territorio) se consideran aptas para actividades agropecuarias; el resto es de vocación forestal, con 428.478 has. (26%) de "bosque de producción," 376.123 has. (23%) de "bosque y cultivos arbóreos" y 658.515 has (40%) como áreas de protección. En la actualidad, el 39% del territorio son áreas protegidas, pero incluye áreas de bosque productor en el PND y no incluye áreas de protección como la Serranía de Cañazas y la Serranía de Darién.

1/ La CPA está sobredimensionada para el tráfico actual y proyectado; 20 años después de su construcción, el tráfico en los 100 kms desde Agua Fría hasta Yaviza sólo alcanza los 400 vehículos/día, con menos de 200 en el tramo Metetí-Yaviza. La capacidad de la carretera es mayor de 2.000 vehículos/día.

- 1.10 El área de pesca artesanal se encuentra en el estuario del Golfo de San Miguel, que se encuentra rodeado por 404 Km² de manglares, los cuales contribuyen a sustentar la actividad pesquera de 15 comunidades. Dicho Golfo, que se encuentra demarcado, es de acceso prohibido para la pesca industrial. Sin embargo, no está delimitado con criterios que reflejen las características de los recursos y habitats existentes en el Golfo y es frecuentemente intervenido.
- 1.11 Sólo 246 de las 5.441 explotaciones agrícolas (217.372 has) identificadas en el censo agropecuario de 1990 cuentan con título de propiedad, pero hay un mercado muy activo en derechos posesorios, los cuales pueden ser transferidos fácilmente. Este instrumento, jurídicamente débil ^{2/}, caracteriza la tenencia de la tierra en la región, y es consistente con el patrón de ocupación temporal característico del proceso de explotación forestal y colonización de Darién.
- 1.12 Manejo del ordenamiento territorial. El patrón de uso de tierras no se hizo con criterios técnicos adecuados, consistentes, y simples que tuvieran en cuenta el contexto del desarrollo de la Provincia. Por tal razón, la tarea de administrar estos recursos es considerable y no se lleva a cabo en forma efectiva. Los recursos financieros necesarios van más allá de las posibilidades de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Autoridad Marítima de Panamá (AMP).
- 1.13 La región ha sido extensamente intervenida, por la extracción forestal y minera, la expansión de la frontera agrícola, y la pesca comercial. Aún así, según la información más reciente, el 76,1% del área se considera como "no-intervenida," en su mayor parte bosques naturales, y el 79,3% se clasifica como de "uso correcto". Tan solo 157.295 has, 9,5% del área total, requiere recuperación o cambio en su uso.
- 1.14 La tendencia de deforestación puede ser el problema más serio. Se estima que el área deforestada aumentó de 159.563 a 396.508 has entre 1980 y 1997. En este sector, el mayor problema es el manejo de estas áreas. Los planes de manejo de las concesiones no se cumplen; las actividades de forestación son modestas; se estima que menos de 1.000 has fueron reforestadas en el período de 1967-1992 en Darién; el área con plantaciones forestales en 1997 era solamente de 453 has, a pesar de un costoso esquema de incentivos fiscales a la reforestación.
- 1.15 En el sector agropecuario, el área de producción se utiliza en forma ineficiente. El área deforestada se utiliza temporalmente para cultivos y luego se abandona o se dedica a la ganadería extensiva. Se practica una agricultura tradicional, de baja eficiencia, con cultivos de bajo valor, principalmente para autoconsumo, con dificultades para competir en el mercado.

^{2/} Los informes de GEA y POTLATCH de 1998, tratan en detalle los aspectos jurídicos de los derechos posesorios.

- 1.16 La deficiente utilización de los recursos se extiende a la riqueza ictiológica del Golfo de San Miguel. La pesca artesanal se hace en forma insostenible tanto por su intensidad como por las prácticas utilizadas. Hay evidencia de sobre-explotación de la zona pesquera del estuario, lo cual se refleja en los volúmenes de producción y en las tallas.

2. Instituciones, sociedad civil y seguridad

- 1.17 Organización político-administrativa. Las administraciones regionales y locales son débiles debido, en parte, al esquema centralizado; a pesar de que se ha iniciado un proceso de descentralización y los alcaldes ahora son elegidos por voto popular (el Gobernador de la Provincia es nombrado por el Presidente de la República), este proceso es incipiente. Las finanzas municipales son precarias y dependen en gran parte de las transferencias del gobierno central, aunque la Constitución le da facultades a los municipios para cobrar algunos tipos de impuestos, incluyendo gravámenes a la explotación forestal. Debido al esquema de financiamiento dependiente de las transferencias nacionales, se ha creado un mecanismo de coordinación Provincial pero aparentemente no funciona por falta de delegación de funciones a los representantes locales de las agencias nacionales y por la debilidad misma de los gobiernos provincial y municipal.
- 1.18 Los grupos indígenas presentan conflictos de organización y necesitan resolver problemas de tenencia de tierras, además de fortalecimiento de sus órganos de gobierno para lograr una participación efectiva en los proyectos.
- 1.19 Instituciones del Gobierno. Se estima que por lo menos 21 agencias públicas de orden nacional, con más de 800 personas (más de 1,3 por cada 100 habitantes) tienen alguna presencia nominal en la Provincia, sin incluir la Policía Nacional que ha aumentado su personal recientemente. Esta presencia se manifiesta principalmente en los sistemas de educación y salud con cerca de 700 personas entre maestros (460) y funcionarios del sistema de salud (227), de los cuales 34 son médicos. La ANAM tiene menos de 60 personas; el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), 27; el MICI/AMP, 2 y, el MIPPE, 10. La capacidad efectiva de esta estructura es modesta debido a la falta de recursos de todo tipo, inclusive personal capacitado y motivado. ^{3/} Esto se manifiesta en los servicios que cada una de estas instituciones debe suministrar.
- 1.20 La administración del ordenamiento territorial y del marco regulatorio del sector forestal, es responsabilidad de la ANAM, para lo cual sólo cuenta con 56 (4,9%) de sus 1.100 funcionarios permanentes y eventuales quienes deben cubrir el 22% del territorio nacional. La ANAM, según la nueva Ley del Ambiente (julio/1998),

^{3/} GEA (agosto/98) hace una evaluación de 16 agencias del gobierno con presencia en la provincia, y observa la poca motivación del personal por el trabajo en Darién.

ya se encuentra en proceso de reorganización. Sin embargo, se considera que su capacidad actual es deficiente, frente a la enorme tarea de controlar y vigilar numerosas áreas con diversos criterios y más de 1.000 km de fronteras. Según las autoridades, esto se debe a la falta de recursos, lo cual implica bajos salarios y baja calificación y motivación del personal.

- 1.21 La AMP encargada de las zonas costeras y del estuario, se encuentra en proceso de reestructuración y su capacidad es igualmente limitada. La adjudicación de tierras estatales (asignación de títulos de propiedad), a igual que el manejo de la tierra, están a cargo del MIDA, ambas instituciones con presupuestos y personal insuficientes con relación a la magnitud de sus tareas.
- 1.22 Organizaciones no gubernamentales. Existen numerosas organizaciones en el congestionado, pero poco efectivo, panorama institucional en la región. Curiosamente, las organizaciones comunitarias de base son escasas, y tienden a ser promovidas por iniciativas externas a la comunidad. De éstas, la Iglesia Católica ha tenido mayor éxito en convocar a la comunidad alrededor de asociaciones de productores, comités de salud, y otras organizaciones.
- 1.23 Entre las ONGs, se han identificado 17 con actividades en Darién, de las cuales sólo cuatro tienen presencia permanente en la Provincia. Entre las ONGs, la única involucrada en manejo de áreas protegidas es ANCON que administra el Humedal de Punta Patiño y la Reserva Biológica Punta Patiño, y está desarrollando algunas acciones en el Corredor Biológico Bagre. ANCON, parece haber hecho una gestión efectiva en la protección de algunas áreas bajo su control pero con dificultades en su relación con las comunidades. De las otras ONGs, sólo dos (Fundación PRO-NIÑOS DE DARIEN y FE Y ALEGRIA) funcionan exitosamente, y la cuarta, INCADI, tiene serios problemas de recursos.
- 1.24 Seguridad pública. Un aspecto de reciente atención es el aumento en la frecuencia de problemas de orden público asociados con los efectos del conflicto interno en Colombia. Darién ha sido una región relativamente pacífica y con una baja incidencia de criminalidad, por lo tanto estos incidentes afectan el sentido de seguridad de la población, especialmente cuando no hay fuentes adecuadas de comunicación y la población se informa a través de rumores y otros medios informales. En Darién, la seguridad es un factor complementario a la protección de los recursos no sólo por los aspectos de control y vigilancia sino porque la dispersión de la población no se puede mantener bajo condiciones de inseguridad. El efecto inmediato de los incidentes recientes ha sido el abandono de los lugares por la población y en particular por el personal que presta los servicios de salud y educación.

3. Sistemas de producción y generación de empleo

- 1.25 El 75% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabaja en la agricultura. La mayoría de las familias darienitas, incluyendo los grupos indígenas, obtienen su ingreso de una combinación de fuentes

que incluyen: agricultura tradicional de subsistencia con modelos clásicos de colonización; trabajo asalariado limitado en extracción de madera y actividades de apoyo a la pesca; venta de madera en pequeñas cantidades con permisos de subsistencia; ganadería extensiva; pesca artesanal; y, empleo limitado en los sectores público y comercial. La agricultura ha sido un sector complementario y secundario en importancia a las actividades extractivas, especialmente la explotación forestal. Existe, sin embargo, un bajo valor agregado generado por la economía extractiva localmente. 4/

- 1.26 En breve, los sistemas de producción agropecuaria, en su forma actual, no pueden contribuir significativamente a mejorar el bienestar de la población. La frontera agrícola ha sobrepasado sus límites con cultivos de bajo valor y bajos rendimientos, principalmente para autoconsumo. Los sectores extractivos no generan una demanda importante de mano de obra o servicios localmente, y la agricultura de subsistencia escasamente mantiene a la población actual, la cual deriva sus ingresos monetarios con la venta informal (y frecuentemente ilegal) de madera y otras actividades marginales.
- 1.27 Sin embargo, parece haber un potencial significativo para mejorar la productividad de la agricultura, cambiar los patrones de cultivos y aumentar el empleo y el ingreso. Los sectores extractivos (forestal y pesca) también tienen un importante potencial pero requieren un esquema regulatorio efectivo, y los servicios, como el ecoturismo, tienen un potencial que debe ser explorado.

4. Sistemas de transporte

- 1.28 Consiste en una red vial de 367 km, interconectada precariamente con una red de navegación fluvial y algunos aeropuertos pequeños. La red vial está conformada por cinco circuitos aislados: (a) la CPA, con una longitud de 183 km desde el Puente Bayano hasta Yaviza, sin pavimentar. Existen ramales en ambos lados de la carretera, los cuales suman 97 km y dan acceso a las zonas productivas. En su tramo final, Canglón-Yaviza (26 km), el tráfico se dificulta severamente durante la época lluviosa; (b) circuito del Tuira con 35 kms. conecta a las poblaciones alrededor de Yaviza; (c) circuito de Sambú con 30 kms. une a las poblaciones de Santa Bárbara, Garachiné y Sambú; (d) circuito de La Palma con 22 kms. une a esta población con Setegantí y Chepigana; y (e) circuito Tortí-Río Congo, ramal de la CPA con entrada por la Provincia de Panamá. Este sistema se interconecta con la red fluvial en puntos claves como Puerto Quimba, Yaviza y El Real.
- 1.29 El transporte fluvial ha sido el soporte de la producción tradicional, ya que ésta se concentra en las riveras de los ríos y utiliza, como centros de acopio, a Yaviza y otros embarcaderos pequeños a lo largo del río Tuira. Las áreas de producción

4/ El valor de la producción de estos tres sectores fue de B/.36 millones aproximadamente según informes de D&M y López (1998).

agrícola tradicional más importantes, localizadas a lo largo de los ríos Tupisa, Tuquesa y Chico, los han utilizado para llevar la producción a Yaviza y de allí a La Palma por el río Tuira o hacia Panamá cuando la CPA es transitable en el tramo Canglón-Yaviza.

- 1.30 Las características del sistema de transporte mantienen separados al "viejo" del "nuevo" Darién, los cuales se conectan en el tramo fluvial Puerto Quimba-La Palma y en el tramo de la CPA Canglón - Yaviza. La Palma, capital de la Provincia y del "viejo" Darién, ha quedado relativamente aislada del "nuevo" Darién y de Panamá, ya que se encuentra en la margen izquierda del Río Tuira; su conexión con Panamá se hace a través del segmento fluvial La Palma - Puerto Quimba, con un servicio irregular y deficientes instalaciones portuarias. El costo del transporte es relativamente alto, especialmente para las pequeñas embarcaciones que navegan el río Tuira entre La Palma y Yaviza, y también para los tramos en mal estado de la CPA y sus ramales. Sin embargo, la ampliación de la red vial puede tener impactos indirectos adversos por su contribución a la intervención de áreas protegidas, mientras no se implanten los controles adecuados.

5. Servicios básicos y comunitarios

- 1.31 La cobertura de servicios básicos como agua potable, electricidad, salud y educación es baja. La dispersión de su población hace muy costoso el suministro y la baja capacidad de pago de la población hace mucho más difícil su acceso. El presupuesto asignado a estos sectores es insuficiente para financiar los costos de operación, por lo cual algunas instalaciones permanecen subutilizadas o abandonadas. Por otra parte, hay disponibilidad de recursos para inversión que no se utilizan por la aparente falta de capacidad de gestión de las comunidades. Esto es indicativo de una deficiente asignación de los recursos públicos, por parte de las entidades gubernamentales y también por los programas de financiamiento externo, creando un desbalance entre la inversión y la operación de los servicios. Las comunidades, durante el proceso de consulta, han indicado como prioritario el mejoramiento de estos servicios.
- 1.32 Servicio de agua potable. Deficiente, aún en aquellos sitios en donde existe infraestructura disponible, como son: Yaviza, El Real y La Palma. Estos sistemas presentan altos costos de producción (superior a los US\$0.30/m³) y dependen de subvenciones del Estado. Los sistemas rurales están bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud (MINSA), el cual tiene escasos recursos para operarlos adecuadamente. Sin embargo, hay recursos financieros disponibles, como el Programa de Inversión Local (PROINLO); Fondo de Emergencia Social (FES); y el Proyecto de Salud Rural (MINSA/BIRF) para ampliar la cobertura. El servicio de agua potable es especialmente deficiente en las comunidades ubicadas a lo largo de la CPA debido a los altos costos de suministrar el servicio durante los meses de baja precipitación (enero-abril), y en La Palma y Yaviza. Ninguna de las concentraciones urbanas cuenta con alcantarillado sanitario, ni con sistema de disposición de residuos sólidos.

- 1.33 Servicio de energía eléctrica. El Instituto de Recursos Hidráulicos y Electricidad (IRHE) suministra la energía eléctrica mediante sistemas de generación independientes ubicados en los diferentes corregimientos. La capacidad instalada de generación y transmisión en estos sistemas es suficiente para atender la demanda proyectada en los próximos años pero su costo de operación es alto, aprox. 50% por encima de la tarifa oficial de B/.0.12 por lo cual la cobertura del servicio sólo alcanza el 28%, aunque en las concentraciones de población como La Palma, Yaviza, El Real, Pinogana, Metetí y Santa Fe, cerca del 80% de las viviendas cuentan con el servicio 24 horas al día. Bajo la nueva estructura del sector ya privatizado, las áreas rurales tendrán menor atención, por lo cual el Gobierno ha creado la Oficina de Electrificación Rural con el fin de atender los requerimientos de ese sector.
- 1.34 Servicios de salud. Los indicadores de salud son los más bajos del país. La esperanza de vida es de 63,8 años (1996) comparada con el promedio nacional de 73,7 años. La mortalidad infantil es de 46,4 comparada con el promedio nacional de 22,6 (1996). Las principales causas de morbilidad en la zona están relacionadas con el consumo de agua no potable y con la presencia de un vector de dengue. El sistema de salud es atendido por el MINSA y cuenta con un hospital regional en La Palma, y dos hospitales rurales, uno en Yaviza y otro en El Real. Hay 21 centros de salud, de los cuales cerca de 10 se encuentran sin médico nombrado. Darién tiene un promedio de 4,9 médicos y 4,3 enfermeras por 1.000 habitantes, comparado con el promedio nacional de 11,7 y 10,7 respectivamente.
- 1.35 El sector cuenta con recursos disponibles a nivel nacional, para inversión en el Proyecto de Salud Rural del BIRF (US\$42,0 millones) y en el Proyecto de Modernización del Sector de salud del Banco (US\$42,0 millones), los cuales se encuentran en ejecución. El sector requiere el fortalecimiento y la asistencia del programa de salud preventiva, el cual no ha logrado la cobertura ni el impacto esperado.
- 1.36 Sector educativo. El Censo de 1990 registró el 25,7% de la población mayor de 6 años "sin instrucción," esta cifra es significativamente mayor para las mujeres (29,1) y para los indígenas (33%), y peor para la mujer indígena (39%). Se menciona frecuentemente que los programas no toman en cuenta los elementos culturales propios, ni las lenguas de los grupos indígenas y de la población afrodariénita. Por lo tanto, es necesario efectuar ajustes sustantivos a los programas educativos, incluyendo la educación bilingüe, con el fin de garantizar la incorporación de estos elementos en el sistema. La capacitación de nivel medio es escasa; sólo en Metetí existe una sede de la Universidad Nacional de Panamá con cursos de educación tecnológica. Hay un centro de capacitación para la población indígena en el área de Yaviza, pero requiere recursos operativos y asistencia técnica.
- 1.37 El sistema educativo requiere adecuación locativa y dotación de libros y materiales, la readecuación de sus programas educativos, el fortalecimiento del centro de capacitación indígena y la

creación de las condiciones para que la población pueda acceder a educación técnica e intermedia. Existen proyectos aprobados por más de US\$140 millones a nivel nacional, financiados por el BIRF (US\$78,0 millones) y el Banco (US\$58,0 millones) para el sector, lo cuales podrían incorporar las actividades a desarrollar en Darién. Al igual que en salud, la principal limitante es el financiamiento de los gastos de operación y mantenimiento del sistema.

D. Otros proyectos en la Provincia

- 1.38 El Gobierno viene realizando esfuerzos, adicionales a los mencionados anteriormente, a través de proyectos de desarrollo con financiamiento externo (aproximadamente US\$24,0 millones), entre los que podemos citar: PRODARIEN, BIODARIEN, Frontera Agrícola y Proyecto Cativales (Anexo con detalles). Según los estudios, los recursos financieros que aportan estos proyectos en Darién, no parecen tener un impacto significativo acorde con la magnitud de las inversiones. Entre las causas de la poca efectividad de estos proyectos, se identificó: falta de autonomía de la unidad ejecutora, la cual depende de una oficina del gobierno central; falta de coordinación entre los diferentes proyectos; falta de recursos humanos calificados que deseen trabajar en Darién; y, poca capacidad de las organizaciones comunitarias y de base. La falta de coordinación es un problema aún entre proyectos que trabajan en las mismas zonas, lo cual resulta en duplicación de esfuerzos y direccionamiento de recursos a fondos que no se utilizan. 5/
- 1.39 La inversión pública en Darién, adicional a la que realizan los anteriores proyectos, no es insignificante, como lo indicaría la imagen de aislamiento y falta de atención que se tiene en la Provincia. La Provincia recibe recursos por: Iniciativas Parlamentarias; Programa de Inversión Local (PROINLO); Fondo de Emergencia Social (FES); Subsidios a Municipios; Presupuesto Municipal; Obras Comunitarias; y Consejos Provinciales. No se conoce la calidad de la inversión porque no existe un sistema de evaluación y seguimiento, pero hay alguna evidencia de que su asignación no es adecuada como lo indican las deficiencias observadas en la operación y mantenimiento de las instalaciones y, en particular, la falta de personal que se reporta para la prestación de servicios básicos; generalmente, se asignan partidas insuficientes para financiar proyectos completos con el fin de distribuir los recursos disponibles a más comunidades.

E. Estrategia del Banco y del País

- 1.40 La estrategia del Banco en el País esta orientada por cuatro lineamientos generales: (a) ampliar los beneficios de la política social; (b) promover el desarrollo sostenible; (c) impulsar el crecimiento sostenido; y (d) fortalecer la gobernabilidad. La

5/ Entre BIODARIEN y PRODARIEN se manejan 5 fondos diferentes para financiar pequeños proyectos, los cuales presentan un bajo nivel de ejecución.

presente operación se encuadra dentro de esta estrategia puesto que contribuye apoyar a la población más pobre del país, con limitadas oportunidades económicas bajo los esquemas de producción actuales, en el contexto de un desarrollo sostenible.

- 1.41 En el marco del plan del presente Gobierno, se ha impulsado un agresivo programa de modernización del marco regulatorio e institucional en el que se desarrollan las actividades productivas, se promueve el desarrollo sostenido y se considera la pobreza como una prioridad. Se propone la incorporación de la población al proceso de desarrollo económico y social del país, promoviendo acciones en el campo social y el desarrollo de actividades económico productivas generadoras de ingresos. Es así como se ha aprobado y se encuentra en proceso de implementación la Ley General del Ambiente y se ha creado la ANAM. El objetivo primordial de estas acciones ha sido corregir distorsiones existente en el área ambiental, fortalecer los recursos protegidos del país y procurar un manejo eficiente y sostenido de los mismos.

F. Justificación de la participación del Banco

- 1.42 La presente operación apunta a revertir las actuales tendencias de destrucción del ecosistema darienita buscando operacionalizar el desarrollo sostenible en términos de un equilibrio dinámico entre el factor humano, el factor ecológico y el factor económico. El avance de tal equilibrio es posible sólo en la medida en que la diversidad cultural y la biológica sean salvaguardados y promovidos. Los problemas están relacionados con la dificultad de proteger sus recursos naturales, caracterizados por su riqueza natural y su fragilidad, pero con una tendencia de intervención insostenible a causa de la forma de explotación del bosque y del suelo y la pesca; y, con la necesidad de apoyar a la población más pobre del país, con limitadas oportunidades económicas bajo los esquemas de producción actuales.
- 1.43 La deficiencia de los mecanismos de control y vigilancia y administración de los recursos naturales, frente a la complejidad de administrar un esquema complejo con numerosas áreas protegidas, con criterios operativos inadecuados, junto con un esquema de incentivos deficiente, generado por un marco regulatorio que requiere ajustes sustantivos, son las causas principales de la tendencia de explotación inadecuada de los recursos, lo cual es agravado por factores culturales, políticos y sociales inherentes a una situación que contrasta la riqueza de los recursos con la pobreza de la población local.
- 1.44 Las oportunidades, sin embargo, son igualmente evidentes: el sector forestal, la pesca y la agricultura tienen un amplio potencial que se puede realizar a través de mejoras en los esquemas regulatorios, con requerimientos de inversión pública modestos, pero eficientemente asignados, en transporte y servicios básicos.

II. EL PROGRAMA

A. Conceptualización del Programa

2.1 El diagnóstico indica que para revertir la tendencia de deterioro de los recursos naturales en Darién y crear las oportunidades para mejorar el bienestar de la población darienita, se requiere:

- Introducir ajustes específicos al marco regulatorio de los sectores extractivos, con el fin de racionalizar el sistema de incentivos, ajustándolo a los requerimientos actuales, y simplificar la normativa de ordenamiento territorial para hacer viable y efectiva su administración.
- Mejorar la efectividad de las instituciones encargadas de administrar los recursos naturales y fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de la sociedad civil, dotándolos de los instrumentos necesarios para cumplir con sus funciones en forma efectiva.
- Promover la reestructuración de la economía local hacia sistemas productivos más eficientes y la diversificación hacia actividades que generen mayor valor agregado localmente.
- Orientar la asignación de la inversión pública hacia el suministro eficiente de los servicios básicos y al desarrollo mínimo requerido en infraestructura de transporte, asegurando los esquemas de financiamiento para su mantenimiento.

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

- **Continuación del proceso de consulta y concertación con la comunidad.** Se requiere continuar con este proceso, apoyados en las mesas de concertación. El mismo deberá incluir acciones de diálogo, capacitación, concertación y delegación de responsabilidades a las comunidades. Consecuentemente, este proceso deberá ser gradual, con el fin de establecer el consenso necesario para obtener la cooperación efectiva de la población.
- **Establecimiento de una secuencia racional para la ejecución de los proyectos y actividades propuestas.** En el tiempo, la secuencia debe estar dirigida, en primer lugar, a fortalecer los mecanismos de ordenamiento territorial, protección de los recursos y regulación de las actividades forestal y pesquera, para luego promover el mejoramiento de la eficiencia productiva en esos sectores y en la agricultura. En el espacio, se debe promover el intercambio de recuperación y protección de áreas frágiles, apoyando el desarrollo de las zonas de producción, para lo cual se deben programar las actividades de acuerdo con

las zonas de intervención definidas en el plan de ordenamiento territorial.

- **Simplificación de los criterios de ordenamiento territorial.** Los requerimientos de control y vigilancia para hacer efectivo el ordenamiento territorial, pueden ser altamente costosos, por lo cual se requiere establecer criterios y procedimientos que faciliten la administración efectiva de los recursos. Esto incluye una definición más operativa para las áreas declaradas de protección y manejo especial en la Provincia.
- **Optimización de la intervención pública.** Para atender las prioridades identificadas por la población, se requiere delegar responsabilidades de los servicios públicos en las organizaciones locales. Asimismo, establecer un sistema de incentivos eficiente y transparente para las actividades económicas y minimizar la intervención directa del sector público en el suministro de bienes y servicios, evitando sustituir la iniciativa privada. Sólo en este contexto se deben considerar las medidas específicas para promover la generación de valor agregado local, ya que, de otra manera, se corre el riesgo de promover acciones insostenibles y contrarias a los objetivos que se pretenden alcanzar.
- **Racionalización de la estructura institucional y mejoramiento de la coordinación interinstitucional.** La estructura institucional para la intervención pública en Darién es inadecuada por su complejidad y la capacidad local para absorber las actividades de las numerosas agencias externas tanto públicas como privadas es insuficiente. Esto se manifiesta en duplicación y contraposición de esfuerzos. Se requiere mejorar la coordinación ya que muchas inversiones públicas no están coordinadas con la normativa de ordenamiento territorial, lo cual resulta en incentivos a la ocupación de áreas que se están tratando de proteger.

- 2.3 Con base en estos elementos, se ha diseñado la operación propuesta, la cual combina medidas de control y vigilancia con incentivos apropiados que garantizan el objetivo fundamental del Programa: **el desarrollo sostenible de la Región.**

B. Objetivos del Programa propuesto

- 2.4 El Programa tiene como objetivo fundamental el contribuir al desarrollo social y productivo sostenible y al manejo y protección de los recursos naturales de la región. Se pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos:
- Establecer un ordenamiento del territorio efectivo y consistente con las características de sus recursos naturales.
 - Reducir la tasa de deforestación, los conflictos por el uso de los recursos y estabilizar la frontera agrícola.

- Aumentar la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos.
- Fortalecer la capacidad de gestión administrativa y de supervisión regional, municipal y de las comunidades indígenas.
- Inducir un cambio en los modelos existentes de producción y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad.
- Rehabilitar el sistema de transporte, en forma consistente con el ordenamiento del territorio.
- Mejorar el acceso efectivo de la población a los servicios básicos (salud, educación, agua potable y saneamiento, electricidad y servicios comunitarios).
- Articular las actividades de proyectos actualmente en ejecución por otras instituciones y donantes, con los del Programa.

C. Descripción de los componentes

2.5 Para el logro de los objetivos propuestos, el Programa se ha estructurado en cinco componentes interrelacionados: (a) **Ordenamiento territorial, titulación, manejo y protección de los recursos naturales**, el cual busca establecer una asignación apropiada de territorios con respecto a sus usos como áreas de protección y de producción; (b) **Fortalecimiento institucional**, orientado a mejorar la capacidad para administrar el nuevo ordenamiento en forma efectiva, incorporando a las comunidades locales; (c) **Apoyo a la producción sostenible**, a fin de complementar la asignación de áreas protegidas y hacer más eficiente su utilización, lo cual indirectamente beneficia las áreas protegidas; (d) **Rehabilitación del sistema de transporte**, como apoyo a las actividades productivas y a la movilidad de la población; y, (e) **Mejoramiento de los servicios básicos**, como contribución directa al bienestar de la población.

2.6 Dichos componentes han sido desarrollados en concordancia con el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del ESIR y siguiendo el método del Marco Lógico, cuyos cuadros formarán parte del plan de ejecución, según Anexo II-1. Seguidamente, se presenta un detalle de los componentes y proyectos del Programa.

1. Ordenamiento, Titulación, Manejo y Protección Ambiental
(US\$13,4 millones)

2.7 Permitirá establecer los instrumentos de regulación del uso del territorio, del aprovechamiento sostenible de los recursos y la demarcación y titulación de tierras, necesarios para revertir las tendencias y modificar las formas de explotación insostenibles. Contiene los siguientes proyectos:

a. Reforma normativa y Ley Marco del Programa (US\$300.000)

2.8 Reformas normativas. Consiste en ajustar los instrumentos normativos para el ordenamiento territorial y para el marco regulatorio de los sectores forestal y pesquero. Se requiere de estudios

detallados del marco regulatorio del sector forestal y de apoyo a la reglamentación de la normativa del sector pesquero, a fin de obtener los ajustes a las normas y procedimientos específicos que garanticen la sostenibilidad de los recursos y la eficiencia económica, teniendo en cuenta sus impactos sociales.

- 2.9 Ley Marco del Darién. Permitirá establecer el ordenamiento territorial en forma coherente, de tal manera que sustituya los diversos instrumentos individuales existentes e incorpore la nueva propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial (POT), junto con las medidas sobre administración de los recursos naturales. Mientras se tramita y reglamenta la Ley, se emitirán las resoluciones de la ANAM necesarias para formalizar las reformas normativas y de ordenamiento territorial.

b. Implementación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)
(US\$5,5 millones)

- 2.10 La implementación del POT incluye: **(a) planes de manejo para las tres zonas propuestas:** (i) Parque Nacional y Serranía de Darién, aproximadamente 560.000 ha, incluyendo su plan de manejo costero; (ii) Valle del Chucunaque, aproximadamente 600.000 ha; y (iii) Estuario del Golfo de San Miguel, aproximadamente 400.000 ha; y **(b) planes de manejo para las áreas específicas:** (i) Reserva Hidrológica y Forestal Serranía de Cañazas, (ii) la Reserva Hidrológica y Forestal Serranía Filo del Tallo y (iii) la Comarca Emberá - Wounaan (Distrito de Cémaco y Sambu). La implementación de dichos planes de manejo, incluye actividades de demarcación (alinderamiento) y actividades de protección y conservación. Estos planes serán el resultado del proceso de concertación con las comunidades y la sociedad civil.

- 2.11 La ejecución de las actividades relacionadas a los planes de manejo será apoyada por un Banco de Tierras, como experiencia piloto para promover el intercambio de tierras en áreas protegidas utilizadas en actividades agropecuarias por tierras en zonas de producción. Dichas actividades serán complementadas por los componentes de Fortalecimiento Institucional y de Apoyo a la Producción y por los proyectos de otros donantes. Las áreas prioritarias para iniciar la implementación del POT son las indicadas en el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa.

c. Catastro, Demarcación y Titulación (US\$5,7 millones)

- 2.12 Incluye la elaboración de aerofotografías, planos catastrales a nivel predial y de corregimientos en un área de 815.000 has y 5.500 predios rurales en la región del Darién. Las fases de titulación serán de acuerdo con el secuenciamiento establecido en el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa. Se prevé titular unas 80.000 ha, en una primera fase (aprox. 2.000 familias) y al final de los seis años, se espera haber completado la titulación de los predios restantes. Este proyecto está orientado a estabilizar la ocupación y utilización de

las zonas aptas para actividades agropecuarias, creando las condiciones para mejorar su productividad y, finalmente, revirtiendo el proceso de colonización actual. Adicionalmente, se incluye una serie de medidas de mitigación y compensación de impactos ambientales y sociales del tramo de Carretera Bayano-Cañazas, las cuales constituyen parte integral del Plan de Manejo de la Cuenca del Río Bayano. Se prevén trabajos de aerofotografías catastro y titulación de 377.000 has, correspondientes a la Cuenca del Río Bayano y la demarcación de la Comarca Madugandi.

d. Inventarios e investigación de recursos naturales (US\$1,7 millones)

- 2.13 Permite el realizar los inventarios de recursos forestales y pesqueros y el apoyar las investigaciones sobre los recursos naturales de la región, respetándose los derechos de propiedad intelectual de los grupos indígenas. Incluye: (a) inventarios forestales en 150.000 ha que estarían disponibles para concesiones comerciales, los cuales se realizarán por fases de hasta 50.000 ha; (b) inventario de recursos pesqueros en el Golfo de San Miguel; y (c) apoyo a la iniciativa de crear un ente científico para realizar y coordinar las investigaciones, aprovechando la capacidad instalada localmente (Universidad de Panamá, *Smithsonian Tropical Research Institute*, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP), el Instituto de Ciencias Agrícolas de Panamá (ICAP) que realiza investigación sobre flora y fauna en el PND (proyecto BIODARIEN) y el Centro de Investigaciones sobre Flora de Panamá (CIFLORPAN), que realiza trabajos sobre prospección biológica en el PND). Este centro apoyará las actividades de supervisión y administración de los recursos naturales de la ANAM.
- 2.14 Adicionalmente, se apoyaría la implementación de un Plan Binacional (Colombia-Panamá) para cooperar en estudios e investigaciones científicas sobre biodiversidad, conservación y otras áreas de interés común en el Darién biogeográfico.

2. Fortalecimiento Institucional (US\$13,6 millones)

- 2.15 Permitirá fortalecer la estructura institucional requerida para administrar y supervisar la ejecución de las acciones del Programa y las medidas de mitigación de los impactos de las inversiones y contribuir al proceso de descentralización, fortaleciendo la capacidad local. Prevé actividades para: (a) fortalecer la capacidad de las entidades nacionales, provinciales y comarcales en la región; (b) contribuir al proceso de descentralización, fortaleciendo la capacidad de las instituciones locales, públicas, incluyendo la comarca (Emberá/Wounaan) y los congresos indígenas. Se prevé que este componente desarrolle la estructura institucional y financiera para la región. Incluye los siguientes proyectos:

a. Fortalecimiento de las instituciones nacionales (US\$11,3 millones)

- 2.16 Prevé la organización y fortalecimiento de las Direcciones regionales, según criterios consistentes con la zonificación propuesta en el POT, de: la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM); la Autoridad Marítima de Panamá (AMP); y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), instituciones claves en la administración de los recursos.
- 2.17 Se incluyen las siguientes actividades: (a) actualización de la cartografía de la Provincia, en escala 1:50.000 y establecimiento de los sistemas de información para la ejecución del POT; (b) fortalecimiento y equipamiento de las unidades locales de la ANAM para apoyar la administración del ordenamiento territorial; (c) fortalecimiento y equipamiento de la Autoridad del PND; (d) fortalecimiento de las unidades locales de la Policía Nacional al control y vigilancia de los recursos naturales y al apoyo a la comunidad; (e) fortalecimiento de las unidades locales del MIDA para la supervisión de las actividades de validación y transferencia de tecnología (componente de Apoyo a la producción); (f) fortalecimiento y equipamiento de la Dirección de Reforma Agraria del MIDA, encargada del proceso de titulación y de la Oficina de Registro Público, encargada del catastro rural; (g) fortalecimiento y equipamiento de la AMP, ente regulador del sector pesquero y administrador de las áreas de uso especial en el estuario del Golfo de San Miguel y la zona costera; y (h) fortalecimiento de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno y Justicia, incorporando los asuntos referentes a las tierras indígenas.
- 2.18 Adicionalmente, el Gobierno indicó la importancia de establecer, a través del Programa: (a) la Oficina Panameña de Desarrollo Limpio, para promover la venta de servicios ambientales; y (b) su aporte al capital social del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (US\$5,0 millones), para apoyar iniciativas de desarrollo indígena.

b. Fortalecimiento de los gobiernos Provincial, Comarcal, Municipal y organizaciones no gubernamentales (US\$2,3 millones)

- 2.19 Incluye asistencia técnica, equipamiento y capacitación al gobierno provincial, a los gobiernos comarcales y a las cuatro municipalidades, a fin de mejorar su capacidad para ejecutar sus funciones básicas (administración y finanzas) y para apoyar la ejecución de actividades específicas del Programa, especialmente en los aspectos de ordenamiento territorial y de gestión de los sectores forestal y pesquero. Este proyecto estará coordinado con las iniciativas de descentralización que se están desarrollando actualmente en el país. Adicionalmente, se incluye apoyar a las organizaciones con presencia local en aspectos relacionados con el trabajo de protección y manejo de los recursos, en la medida que las mismas apoyen la implementación de acciones del Programa.

3. Actividades productivas (US\$3,0 millones)

2.20 Permitirá facilitar la reestructuración de la economía local, mejorar su eficiencia y sostenibilidad y estimular su diversificación. Permitirá complementar las acciones de ordenamiento y cambio en las formas de explotación de los recursos. Muchas de estas actividades estarán estrechamente ligadas al proceso de titulación y adopción de planes de manejo. Otras actividades apoyarán las iniciativas de las comunidades en los sectores de pesca artesanal, ecoturismo, artesanía y pequeña industria. A través de este componente se integrará y complementará los esfuerzos financieros que otros proyectos de cooperación bilateral vienen realizando en la región. Incluye los siguientes proyectos:

a. Transferencia de tecnología agropecuaria, agroforestal y pesquera (US\$1,2 millones)

2.21 Permite promover la reconversión de actividades agropecuarias de baja productividad, la introducción de sistemas apropiados en zonas de amortiguamiento, la recuperación de áreas forestales, y la utilización de tecnología apropiada en el sector pesquero. Incluye acciones de apoyo como estudios de suelos, tratamiento integrado de plagas y otras actividades claves para el proceso de diversificación y tecnificación agrícola, ganadera, y de la pesca artesanal. Se realizará a través de trabajo grupal en granjas, hatos demostrativos y grupos de pescadores.

b. Manejo de áreas críticas, Proyecto piloto (US\$350.000)

2.22 Incluye un esquema de transferencias por servicios de conservación y protección, según los acuerdos que se logren en el proceso de concertación del POT. Se desarrollará un esquema de incentivos o subsidios directos a pequeños productores (aprox. 200 familias, con un promedio de 10 ha/familia) ubicados en áreas críticas, a fin de compensar por el costo de oportunidad de conservar y proteger los bosques. Como proyecto piloto se desarrollará en dos áreas prioritarias de acuerdo con el POT. Dichos incentivos serán financiados a corto plazo con recursos del Programa, a mediano plazo con recursos provenientes de los cargos por troncaje y a largo plazo bajo el esquema de venta de servicios ambientales.

c. Actividades estratégicas (US\$1.450 millones)

2.23 Se apoyarán pequeños proyectos propuestos y priorizados por las comunidades durante el proceso de consulta, los cuales serán coordinados con las acciones de ejecución de los planes de manejo en cada área, procurando la utilización de los recursos existentes en los proyectos de otros donantes, tales como BIODARIEN; PRODARIEN; y FRONTERA AGRÍCOLA. Se prevé el financiamiento de actividades estratégicas, incluyendo estudios de factibilidad, que apoyen iniciativas a nivel de comunidad y organizaciones para permitir mejorar la estructura productiva. Los criterios que regirán para la utilización de estos recursos, están incluidos en el Reglamento Operativo del Programa.

- 2.24 Entre algunas de las actividades identificadas se tienen: pequeños proyectos para reconvertir sistemas de ganadería extensiva (según las prioridades del POT); fortalecimiento y consolidación de organizaciones de pescadores artesanales (aprox. 600 pescadores) para el manejo de las zonas pesqueras; estudios de factibilidad de áreas identificadas (*Rutas Temáticas Patrimoniales*) con potencial ecoturístico en la región, etc.

4. Rehabilitación de la Infraestructura de transporte (US\$33,0 millones)

- 2.25 Permitirá reducir los costos de transporte en las áreas de producción y facilitar la operación del sistema intermodal, a fin de mejorar la movilidad interna de pasajeros y carga. Consiste en la ejecución por etapas del Plan Intermodal de Transporte el cual estará en coordinación con el POT y ejecutado según el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa (ver párrafos 3.11 y 3.12). Se incluye la rehabilitación, mejora, o construcción de pequeños puertos, aeropuertos, caminos vecinales y tramos de la carretera existente. Su ejecución ha sido estructurada por etapas:

- 2.26 **Primera Etapa: Rehabilitación y mejoramiento del sistema Puente Bayano - Metetí - La Palma.** Se prevé como meta tener una conexión eficiente entre Panamá y La Palma (Viejo Darién), a fin de atender la zona prioritaria de producción (Zona Agua Fría - Metetí). Incluye los siguientes proyectos: (a) CPA Pte. Bayano - Metetí, rehabilitación y pavimentación de 134 kms (especificaciones ancho de calzada, 6.4 m y carpeta asfáltica); (b) Metetí - Puerto Quimba, rehabilitación de 21 kms; (c) Puerto Quimba y La Palma, construcción de instalaciones portuarias y de apoyo a la pesca artesanal; equipamiento y fortalecimiento institucional para la prestación del servicio; (d) mejoramiento del aeropuerto de La Palma; (e) Metetí - Canglón, estudio de costos y preparación de licitación; (f) estudio sobre alternativas de recuperación de costos de la infraestructura de transporte, incluyendo esquemas institucionales y financieros para garantizar el mantenimiento de la infraestructura.

- 2.27 **Segunda Etapa: Rehabilitación y mejoramiento del sistema Metetí - Yaviza.** Incluye: (a) mejoramiento del transporte fluvial en los ríos Chucunaque y Tuira, construcción de pequeñas instalaciones portuarias y de apoyo a la pesca artesanal; (b) rehabilitación de los tramos de carretera Metetí-Canglón; (c) estudio de instalaciones para transporte aéreo para Yaviza, El Real y Jaque; y (d) rehabilitación de los ramales de la CPA, entre Agua-Fría y Metetí (aprox. 30 km.).

- 2.28 **Tercera Etapa: Mejoramiento de los sistemas de transporte en el área La Palma - Yaviza.** En esta etapa se ejecutarán posibles proyectos en la zona de la margen izquierda del Río Tuira. Incluye: (a) rehabilitación del tramo Canglón-Yaviza; y (b) rehabilitación de los ramales de la CPA entre Canglón y Yaviza (aprox. 16 Km.).

5. Mejoramiento de los servicios básicos (US\$5,6 millones)

- 2.29 Permitirá contribuir a la estabilización de la ocupación de lugares poblados en áreas de producción, mejorando el bienestar de la población en dichas áreas; mediante la ejecución de proyectos identificados, priorizados y concertados, a través de los Planes Operativos Anuales (POAs), con las comunidades. Se proveerán recursos de financiamiento para preinversión e inversiones en obras nuevas, como en ampliación, mejoramiento y equipamiento. Se apoyará a las comunidades en los sectores de: educación, salud, saneamiento básico, electrificación, equipamiento comunitario y ordenamiento urbano, procurando la utilización y complementación de los recursos existentes en los proyectos de inversión (Proyecto de Salud Rural - MINSA/BIRF) y en los proyectos especiales, como PROINLO y FES. La ejecución de este componente estará condicionado a los usos culturales y al POT. Se han identificado los siguientes proyectos:

a. Agua potable, saneamiento y electricidad (US\$3,6 millones)

- 2.30 Las inversiones en servicios públicos están dirigidas al: (a) mejorar dichos servicios en las comunidades con servicio deficiente y en especial en las escuelas, centros de salud y otras instalaciones públicas; (b) mejorar la cobertura en áreas de producción a través del apoyo al establecimiento de cooperativas y juntas de salud; y (c) estimular la actividad económica, especialmente en el sector pesquero y maderero con la extensión de redes eléctricas.
- 2.31 Las inversiones prioritarias identificadas en el proceso de consulta son: para agua potable, a lo largo de la CPA y en centros poblados como La Palma y Yaviza; para alcantarillado y desechos sólidos, en Metetí, La Palma y Yaviza; y para electrificación, la línea de transmisión Metetí - Puerto Quimba. Para la ejecución se trabajará con la Dirección Integrada de Salud del MINSA, en la capacitación de las Juntas administradoras de agua, a fin de lograr el traspaso de la operación de dichos sistemas a las comunidades. Para los proyectos de electrificación, se aprovechará la capacidad institucional de la nueva Oficina de Electrificación Rural.

b. Salud, educación y ordenamiento urbano (US\$2,0 millones)

- 2.32 Las actividades a realizar en estas áreas están limitadas a la identificación de acciones y actividades específicas que serían financiadas con otras fuentes disponibles. Estos sectores tienen recursos disponibles en proyectos del Banco y del Banco Mundial. Los requerimientos de infraestructura son relativamente modestos y están limitados por el presupuesto de funcionamiento.
- 2.33 Las autoridades locales y las comunidades, requieren de apoyo para financiar estudios relacionados con planes de ordenamiento urbano de los principales centros poblados: Yaviza, El Real y Metetí; y de la capital La Palma y asesoría para diseñar y construir pequeñas obras comunitarias identificadas durante el proceso de consulta y las cuales podrán ser incluidas en otros financiamientos.

D. Dimensionamiento del Programa

- 2.34 Para dimensionar el Programa y establecer el costo respectivo, se ha tenido en cuenta los resultados de los estudios de diagnóstico y de evaluación de las diferentes consultorías, y la disponibilidad de recursos en otros proyectos que se encuentran en ejecución, tanto a nivel nacional como regional. Se ha previsto la inclusión de las inversiones mínimas necesarias para obtener soluciones a los problemas mencionados.
- 2.35 Los componentes de Ordenamiento Territorial y Fortalecimiento Institucional, se han dimensionado para implementar las acciones mínimas necesarias como la titulación en áreas de producción y la ejecución del POT, con la cooperación de las comunidades, teniendo en cuenta la necesidad de minimizar la carga fiscal.
- 2.36 El componente de Actividades Productivas incluye sólo aquellas actividades estratégicas, para apoyar o iniciar los procesos de reconversión de áreas y sistemas de producción para garantizar la sostenibilidad de los recursos y depende de la iniciativa privada para inversiones productivas viables. Sin embargo, en este componente se prevén fondos adicionales para atender las iniciativas locales generadas en los procesos de consulta y concertación bajo los criterios de desarrollo sostenible.
- 2.37 El componente de mayor dimensión es el de Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte. Sin embargo, éste se limita a la rehabilitación de los circuitos viales estratégicos, como son el de Puente Bayano - La Palma, Vía Metetí, y el transporte fluvial en el Sistema Chucunaque - Tuirá. Los costos asignados corresponden con el estudio de prefactibilidad realizado para el tramo de la carretera Bayano-Yaviza.
- 2.38 El componente de Servicios Básicos sólo incluye actividades complementarias a las acciones para las cuales se cuenta con financiamiento de otras fuentes, como los proyectos en ejecución financiados por el Banco y otros organismos. Se han asignado algunos fondos para atender las iniciativas priorizadas por la comunidad y complementarias a las acciones del POT.

E. Costo y financiamiento del Programa

- 2.39 El costo total del Programa asciende a US\$88,0 millones. La contribución del Banco será del equivalente de US\$70,4 millones y la del Gobierno del equivalente a US\$17,6 millones. El Banco financiaría \$70,4 millones de dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario, a solicitud del Gobierno de Panamá. Los términos propuestos son: (a) plazo de amortización, 20 años; (b) plazo de desembolsos, 6 años; (c) período de gracia de seis años; (d) tasa de interés, variable; (e) comisión de crédito, 0,75%; (f) inspección y vigilancia, 1,0%.

CUADRO DE COSTOS Y ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO (en US\$ miles)				
Categorías de Inversión	Banco	Aporte Local Gobierno	Total	% del Total
1. Administración y Superv.	3.500.0	2.600.0	6.100.0	6,9
1.1 Unidad Coordinadora	3.000.0	2.500.0	5.500.0	
1.2 Evaluación y Control	400.0	0	400.0	
1.3 Supervisión y Concertación	100.0	100.0	200.0	
2. Costos Directos	58.004.0	10.596.0	68.600.0	78,1
2.1 Ordenamiento, Titul, Ges	12.400.0	1.000.0	13.400.0	
2.1.1 Normativa y Ley Marco	300.0	0	300.0	
2.1.2 Imple. Plan Ordenamiento	5.200.0	300.0	5.500.0	
2.2.3 Catastro y Titulación	5.100.0	600.0	5.700.0	
2.2.4 Inv. Invest Rec Naturales	1.600.0	100.0	1.700.0	
2.2 Fortalecimiento Institu	8.100.0	5.500.0	13.600.0	
2.2.1 Fort Instituciones Nac.	5.300.0	5.000.0	11.300.0	
2.2.1 Gob Provin-Munic-ONGs	1.800.0	500.0	2.300.0	
2.3 Actividades Productivas	1.800.0	1.200.0	3.000.0	
2.3.1 Trans tecn Agrope-Forest	800.0	400.0	1.200.0	
2.3.2 Manejo área críticas	200.0	150.0	350.0	
2.3.3 Actividades Estratégicas	800.0	650.0	1.450.0	
2.4 Reha Infraest Transport	30.904.0	2.096.0	33.000.0	
2.4.1 Primera Etapa	16.904.0	1.096.0	18.000.0	
2.4.2 Segunda Etapa	11.200.0	800.0	12.000.0	
2.4.3 Tercera Etapa	4.800.0	200.0	5.000.0	
2.5 Servicios Básicos	4.800.0	800.0	5.600.0	
2.5.1 Agua, Saneam, Electricid	3.150.0	450.0	3.600.0	
2.5.2 Salud, Educ, Infr comun	1.650.0	350.0	2.000.0	
3. Sin Asignación Específica	4.600.0	0	4.600.0	5,2
3.1 Imprevistos	4.600.0	0	4.600.0	
4. Costos Financieros	704.0	7.996.0	8.700.0	9,8
4.1 Intereses	0	7.468.0	7.468.0	
4.2 Comisión de Crédito	0	528.0	528.0	
4.3 FIV	704.0	0	704.0	
TOTAL	70.400.0	17.600.0	88.000.0	100,0%
% del Total	80,0%	20,0%	100,0%	

Desagregación de los Costos Directos por Componente (en US\$ miles)					
	Ordenamiento Territorial	Fortalecimiento Institucional	Actividades Productivas	Rehabilitación Infraestructura Transporte	Servicios Básicos
Servicios	11.200	11.100	2.300	1.600	300
Bienes	1.200	1.300	100	200	1.300
Obras	1.000	1.200	600	31.200	4.000
TOTAL	13.400	13.600	3.000	33.000	5.600

III. PRESTATARIO, EJECUTOR Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Enfoque y modalidad del Programa

- 3.1 El Programa adoptará un enfoque y manejo integrado para tratar la variedad de problemas que afectan a la Provincia. Su modalidad será de programación y ejecución por etapas, con base a un Plan Estratégico de ejecución acordado, el cual se implementará a través de los Planes Operativos Anuales (POAs). La planificación de las actividades, su validación y ejecución será basada en el proceso de consulta y concertación ya iniciado durante la preparación. Para garantizar la sostenibilidad de la región y para promover la participación directa de la comunidad en el manejo y gestión, se desarrolló la matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social que prevé una adecuada programación de los componentes y de las actividades sociales y ambientales del Programa. Los componentes, proyectos y actividades propuestas tendrán metas cuantificables directamente relacionadas con estos objetivos, las cuales serán verificadas a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa.

B. Marco institucional del Programa

1. Prestatario

- 3.2 El Prestatario del financiamiento propuesto será la República de Panamá, que también está a cargo de la amortización del préstamo y transferirá con carácter no reembolsable los recursos del Programa al Ejecutor. Los recursos del préstamo y de la contrapartida serían transferidos al Ejecutor de acuerdo con los POAs.

2. Organismo ejecutor y coejecutores

- 3.3 El Ejecutor será MIPPE, a través de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP). La UCP contará con la dirección de un Comité de Dirección del Programa y con el apoyo del Comité Local Consultivo (CLC), el cual permitirá canalizar la participación de la comunidad y la sociedad civil darienita. Los Coejecutores serán instituciones públicas, ONGs y privadas calificadas, las cuales apoyará la ejecución, mediante Convenios y Contratos con la UCP. La coordinación de los Coejecutores y de las otras agencias que ejecutan proyectos en la región, será realizada a través de una Secretaría de Coordinación Interinstitucional (SECOIN), presidida por la UCP.

3. Comité Ejecutivo del Programa (CEP)

- 3.4 Estará integrado por el Representante Especial del Presidente, quien lo presidirá, el Administrador de la ANAM, dos representantes de la sociedad civil, uno nombrado de una terna presentada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), y otro de otra terna presentada por las ONGs locales, el Gobernador de la Provincia del Darién y el Cacique de la Comarca Emberá-Wuonaan.

Este Comité contará con el apoyo del Comité Asesor Internacional, constituido durante la preparación del Programa.

- 3.5 Este Comité normará y supervisará la ejecución del Programa, asegurando que se vayan cumpliendo los lineamientos de política y el Plan Estratégico del Programa, e impulsará los ajustes que corresponda. Tendrá como funciones principales: proponer las directrices generales para la preparación de los POAs; aprobar los proyectos y actividades viables y elegibles que conforman los POAs de acuerdo con el Reglamento Operativo y el Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa; apoyar y supervisar a la UCP en el cumplimiento de sus funciones; canalizar la participación política de los gobiernos locales y otras instancias regionales y nacionales y las recomendaciones del Comité Asesor Internacional. Se reunirá cada tres meses y actuará como Secretario Ejecutivo del Comité, el Director de la UCP. El Comité podrá ser convocado en forma extraordinaria por cualquiera de sus miembros y el mismo podrá constituir comisiones específicas en temas relevantes vinculados con el Programa.

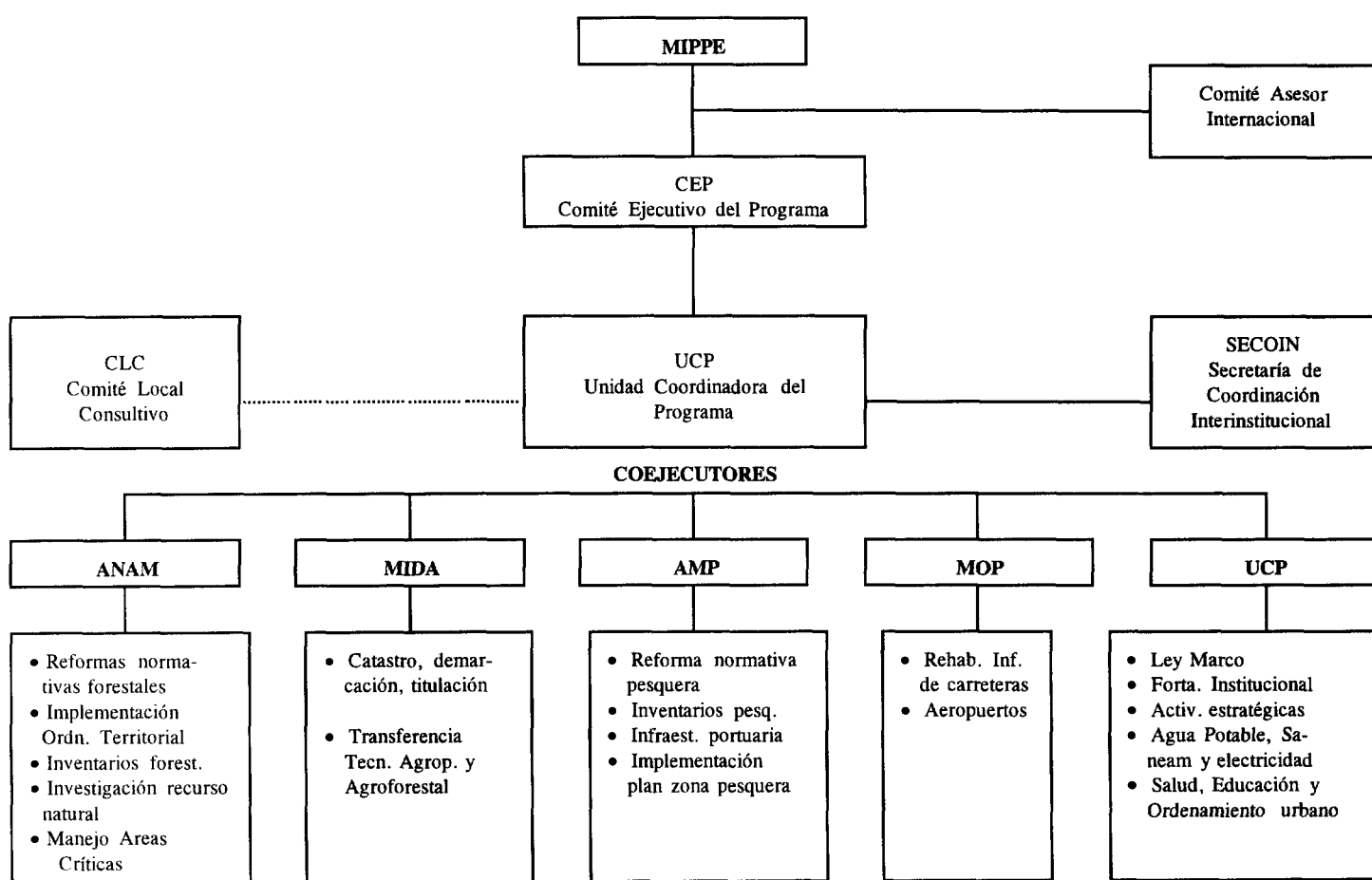
4. Comité Local Consultivo (CLC)

- 3.6 Estará integrado por los miembros del actual Comité Local y estará ampliado, para incluir los representantes de las comunidades beneficiarias (miembros de la junta técnica, alcaldes, representante de la sociedad civil y de los Congresos Generales - tierras colectivas y Comarca Emberá-Wounnan). Este Comité servirá como instrumento de concertación y de enlace con las comunidades, y de evaluación continua del Programa. Las funciones de este Comité son: orientar las iniciativas de las comunidades y canalizarlas, a través de los POAs del Programa, de acuerdo con los criterios del Reglamento Operativo y el Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa; y seguimiento de las inversiones del Programa. Este Comité se reunirá como mínimo una vez al mes en la Provincia y es presidido por el Gobernador de la Provincia, actuando como Secretario del mismo el planificador de la Oficina Provincial del MIPPE.

5. Unidad Coordinadora del Programa (UCP)

- 3.7 La UCP estará adscrita directamente al Ministro del MIPPE y tendrá un Director. La UCP será responsable por la dirección, supervisión, coordinación y evaluación del Programa. Las actividades del Programa y las de otros donantes en la Provincia serán coordinadas por la UCP, a través de la SECOIN, la cual se creará mediante Decreto Ejecutivo. El siguiente gráfico presenta la estructura organizacional propuesta para la ejecución del Programa.
- 3.8 La UCP tendrá las siguientes funciones: (a) supervisión y control global del Programa; (b) preparación de los POAs y apoyo a la formulación de proyectos, según Reglamento Operativo; (c) asistir a los Grupos Técnicos de las agencias Coejecutoras (MIPPE, ANAM, MOP, MIDA, AMP, Ministerio de Gobierno y Justicia, Policía Nacional, etc.), incluyendo el monitoreo y seguimiento de los EIAs y PAMAs en la ejecución de los proyectos del Programa; (d) coordinación con

las otras instituciones que participan en la ejecución de otras actividades en la región; (e) realizar y hacer seguimiento al proceso de consulta y concertación y a los POAs; (f) asistir y supervisar los procesos de licitación y de adjudicación de los contratos de construcción y provisión de bienes o servicios; (g) aprobación de los cronogramas de compromisos y desembolsos y rendiciones de cuenta; (h) sistemas de información y de evaluaciones continuas, anuales del Programa; (i) preparación y gestión del presupuesto del Programa velando por la oportuna disponibilidad de los recursos; y (j) cumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo y presentación al Banco de los informes de seguimiento anual del Programa incluyendo los de las auditorías externas.



3.9 Estructura organizativa de la UCP. La UCP estará integrada por 21 personas, incluyendo: un Director del Programa; 13 profesionales; y 7 funcionarios de apoyo administrativo. La UCP contará además con apoyo de las instituciones Coejecutoras del Programa. El Gobierno deberá constituir mediante Decreto Ejecutivo el CEP, la SECOIN y la UCP. Es una condición previa al primer desembolso del préstamo la constitución del CEP, SECOIN y de la UCP, y la contratación del Director y personal mínimo de la UCP, según perfiles de cargo acordados con el Banco.

C. Esquema de ejecución del Programa

- 3.10 El esquema de ejecución contiene tres elementos fundamentales, sin los cuales no se puede garantizar la viabilidad del Programa: (a) Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social; (b) Consulta y Concertación de los POAs con las comunidades; y (c) Coordinación Interinstitucional. Estos elementos harán parte del Reglamento Operativo del Programa.

1. Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social

- 3.11 La necesidad de programar las inversiones estratégicamente en el tiempo y en el espacio se debe a las características de ordenamiento espacial del Programa y a la necesidad de anticipar y minimizar los impactos ambientales adversos de algunas inversiones, como la rehabilitación de la CPA y las obras de infraestructura. Por consiguiente, se han definido dos instrumentos para planificar las actividades: el Plan Estratégico del Programa; y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social (ver Anexo III-1). El primero define el cronograma global de actividades por frentes de trabajo y dentro de cada frente, por sub-zona y en el tiempo, indicando el semestre de ejecución. Con base en dicho Plan se ha definido un Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa para apoyar la ejecución, el cual permite explicitar las condiciones que se requiere cumplir para iniciar las inversiones con mayores impactos.
- 3.12 El Secuenciamiento Ambiental y Social está ligado con indicadores de desempeño y modos de verificación, depende, además, de la duración de la ejecución de los proyectos y actividades y de la capacidad misma de ejecución en sus aspectos institucionales y financieros. **La Matriz del Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa, acordada durante las negociaciones, será incorporada como anexo del Reglamento Operativo del Programa.** Cualquier cambio sustancial en la misma requerirá de la aprobación del Banco.
- 3.13 Para definir el secuenciamiento se cuenta con dos niveles de zonificación del territorio: el primero incluye el establecimiento de tres Zonas de Manejo Integrado: (a) el PND y la Serranía de Darién; (b) el Valle del Chucunaque; y (c) el Estuario del Golfo de San Miguel. El segundo nivel de zonificación subdivide estas zonas en áreas protegidas o reservas y Zonas de Desarrollo Sostenible (ZDS). Las prioridades de atención a estas áreas se ha determinado con respecto a la importancia de cada una en el contexto ambiental y socio-económico de la región, en el riesgo que presentan para su intervención a causa de las acciones del Programa, como son los efectos indirectos de las inversiones en infraestructura, y a la complementariedad de las diversas actividades y proyectos. Con estos criterios se han definido tres frentes de trabajo para precisar la secuencia espacial de ejecución.
- 3.14 Frente de trabajo No. 1. Hay pasos importantes que se requieren fuera de la Provincia ya que se inician las acciones del Programa,

con la rehabilitación de la CPA Bayano-Tortí. Se requiere como prioridad la demarcación de la reserva indígena de Madugandi ubicada en el área de Bayano. Asimismo, empezar con el catastro y titulación para los colonos que se encuentran en el área fuera de la Comarca. Se financiará una parte de estas acciones a través del Programa, para prevenir y mitigar los efectos de la pavimentación de la carretera. El resto de las inversiones previstas en el Plan de la Cuenca de Bayano, podrían ser financiadas a través de proyecto en preparación (PN-0122).

- 3.15 Frente de trabajo No. 2. Este frente se ha definido de acuerdo con la prioridad de desarrollo de la infraestructura de transporte en el circuito Torti- Metetí - La Palma, que incluye la pavimentación de la CPA por tramos, la rehabilitación del tramo Metetí - Puerto Quimba, las instalaciones portuarias en Puerto Quimba, red eléctrica Metetí-Puerto Quimba, el tramo fluvial Puerto Quimba - La Palma y las instalaciones portuarias en La Palma.
- 3.16 Frente de trabajo No. 3. Parque Nacional de Darién: En este frente, se recomienda que: (a) se actualizará el plan de manejo PND, (b) fortalecer la gestión administrativa y de vigilancia del PND; y (c) como condición previa al tramo final de la carretera en los tramos Meteti-Canglón y Canglón-Yaviza se demarcará los límites de la parte norte del Parque. Como parte de las acciones en el parque se incluye la regulación de usos en la zona ZDS 6 (Jaqué), desde la cual se ha iniciado un proceso de intervención y expansión agrícola por la vega del Río Jaqué. Las acciones en el parque serán coordinadas con otros proyectos, como BIODARIEN, que tienen como objetivo el estudio del parque con fines de mejorar su manejo.

2. Consulta y Concertación de los POAs

- 3.17 Durante el proceso de preparación del Programa se llevó a cabo una amplia consulta con las comunidades de Darién. El Programa fue diseñado en gran parte atendiendo las iniciativas de la comunidad. El diagnóstico indica que la participación de la comunidad es indispensable para ejecutar acciones efectivas de ordenamiento territorial y obtener su cooperación en la aplicación de las normas que deben regir la explotación de los recursos. Por consiguiente, se requiere que la concertación con las comunidades directamente afectadas sea un elemento esencial en la definición y ejecución de los proyectos.
- 3.18 La concertación de los POAs será entonces una continuación del proceso de consulta. Para esto, la UCP cuenta con el Comité Local Consultivo, a través del cual se coordinarán la participación de las comunidades y de la sociedad civil y de las instituciones a nivel regional. La UCP tendrá además un coordinador de las relaciones con la comunidad y del manejo de los procesos de concertación de los POAS, hasta que los mismos sean presentados al CEP para su aprobación e inclusión en el Programa. El Reglamento Operativo incluye las normas y procedimientos para efectuar el proceso de concertación.

- 3.19 Los POAs contendrán el conjunto de proyectos que serán ejecutados cada año durante el período de ejecución del Programa. Los proyectos a ser incluidos en el POA deben responder al Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social, deben cumplir con los criterios estipulados en el Reglamento Operativo y con el contenido indicativo de cada componente del Programa y contendrá las iniciativas de la comunidad emanadas de las mesas de concertación. El POA será el producto de: los lineamientos del Comité de Dirección, el proceso de consulta y concertación con la comunidad a través del CLC, la coordinación con otras instituciones y programas y su integración por parte de la UCP. El POA será presentado a más tardar el 30 de marzo, conjuntamente con el Informe Anual del Programa mencionado en el párrafo 3.25, previo al año correspondiente para su aprobación por parte del Banco. Cualquier ajuste a este Plan durante el año de ejecución, deberá ser aprobado por el Banco.

3. Coordinación interinstitucional del Programa

- 3.20 El diagnóstico indica claramente la deficiencia de la coordinación entre los varios programas y proyectos en Darién. La naturaleza del Programa requiere que se coordinen adecuadamente sus acciones con los demás proyectos que se desarrollan en la región, especialmente para evitar que las acciones tendientes a promover el ordenamiento territorial sean apoyadas por las acciones de otros proyectos. Para ello, se creará y financiará con el Programa la SECOIN, la cual estará integrada por los coordinadores de cada uno de los principales proyectos (BIODARIEN, PRODARIEN, FRONTERA AGRÍCOLA, PROINLO, FES, entre otros), y los Directores regionales sectoriales (MINSA, ME, MIDA, ANAM, entre otros), los cuales se reunirán cada tres meses para reportar el progreso de cada uno y sus planes, y acordar las acciones necesarias.

D. Reglamento Operativo

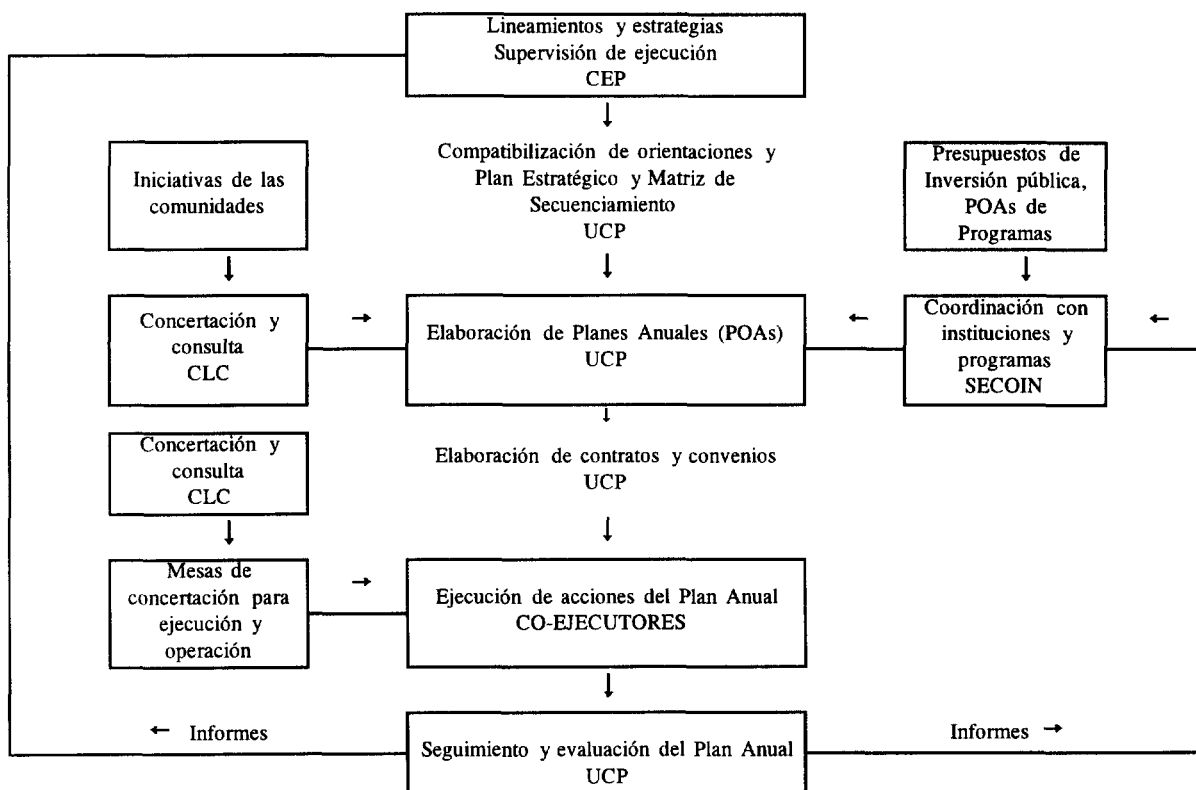
- 3.21 Establece las normas y procedimientos de ejecución de cada uno de los componentes del Programa, incluyendo los criterios de elegibilidad, viabilidad y selección de proyectos, los procedimientos para la preparación y evaluación de los Planes Anuales, los procedimientos de adquisición y contratación de bienes y servicios, la metodología de evaluación y seguimiento de los POAs del Programa, y los tipos de Convenios y Contratos a suscribir con los Coejecutores y los mecanismos de transferencia de los recursos del Programa. **Dicho Reglamento se encuentra en preparación y será una condición previa al primer desembolso la puesta en vigencia del mismo, previa revisión final del Banco (ver párrafo 3.12).**

E. Modalidad de ejecución del Programa y sus componentes

- 3.22 La UCP tendrá también bajo su responsabilidad la coordinación de las actividades que se realizan en la Provincia. Un porcentaje alto de las inversiones se implementará vía Convenios con Coejecutores, tal como se indicó anteriormente. En la evaluación de los

POAs, se examinará el funcionamiento de los Coejecutores, la calidad de los proyectos ejecutados, la aplicación del Reglamento Operativo, el cumplimiento del Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa, el funcionamiento del sistema de gestión, el conjunto de inversiones públicas y privadas en la región, los ajustes eventuales al Plan y las recomendaciones para continuar con los Coejecutores y aprobar el siguiente Plan Anual.

Flujograma de Ejecución del Programa



F. Sistema de seguimiento y evaluación del Programa (SISEE)

- 3.23 El Programa contará con un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISEE), el cual será iniciado con la información de la línea base del Programa utilizada en el diagnóstico, la cual será actualizada y comparada con las metas propuestas para cada uno de los componentes. Este sistema será operado por la UCP. El primer informe del SISEE (línea de base) será presentado dentro de los dos meses de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo.
- 3.24 Dentro de noventa (90) días a partir de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo, el Equipo de Proyecto realizará una misión técnica a Panamá para llevar a cabo, conjuntamente con la Representación y el MIPPE, a través de la UCP, actividades relacionadas con la puesta en marcha del Programa en todos sus aspectos administrativos, técnicos y financieros.

- 3.25 **El Sistema de Seguimiento del Programa** será responsabilidad de la Representación y obedece a un proceso de acompañamiento a las acciones, a fin de conocer la calidad, oportunidad y eficacia de las realizaciones. Se trata de un tipo de supervisión destinado a registrar el cumplimiento de las acciones y que permita identificar rápidamente los problemas y restricciones en la ejecución de los componentes y del Programa y que sirva de base para la reorientación del mismo.
- 3.26 Como parte del seguimiento, el MIPPE se reunirá con el Banco a más tardar el 30 de abril de cada año de ejecución del Programa, comenzando en 1999, para analizar el avance del Programa y lograr acuerdos para las acciones previstas para su iniciación en el año siguiente. Para ello, se recomienda que el Prestatario, por intermedio del MIPPE, presente anualmente al Banco, por lo menos 15 días antes de cada reunión, los informes que se requieran para cubrir las actividades señaladas en cada componente del Programa. Si el Banco no encontrara satisfactorio el estado de ejecución del Programa en las reuniones de seguimiento o por indicación de los informes correspondientes, el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, deberá presentar dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que el Banco manifieste su inconformidad, las medidas correctivas que implantará y el cronograma para la ejecución de las mismas.
- 3.27 **El Sistema de Evaluación** estará dirigido al conocimiento del efecto o impacto que las acciones realizadas producen sobre la población objetivo en función de los objetivos generales y específicos, estrategia y metas establecidas por el Programa. Este sistema ofrece información a los niveles de decisión y coordinación para fortalecer, reformular, eliminar o añadir procesos seguimiento de las actividades del Programa. La evaluación se basará en una metodología específica que requerirá de la definición de indicadores que deberán ser establecidos al iniciarse las actividades de cada componente. En lo que respecta con las auditorías ambientales previstas, éstas serán realizadas por consultorías independientes y las mismas serán incorporadas en los costo de los proyectos.
- 3.28 Adicionalmente, el Programa prevé una evaluación más de investigación aplicada a los impactos que la carretera y las obras de infraestructura tendrán, según el ESIR. Para ello se prevé el apoyo de una consultoría para realizar estas labores de evaluación y monitoreo. Estas investigaciones harán parte de las evaluaciones intermedias previstas en el Programa.
- 3.29 La UCP estará a cargo de evaluar sistemáticamente el Programa, así como la elaboración de los respectivos informes que se analizarán en las reuniones de seguimiento. Los informes serán elaborados por el Organismo Ejecutor y remitidos al Banco, de acuerdo al Plan de Trabajo del programa que se acuerde. La Representación tendrá la responsabilidad de la administración del Programa con el apoyo del Equipo de Proyecto y llevará a cabo las revisiones periódicas. La UCP deberá presentar los informes que seguidamente se describen.

1. Informe Inicial (Plan de Trabajo del Programa)

- 3.30 Como condición previa al primer desembolso, el Ejecutor deberá presentar el Plan de Trabajo del Programa, con el calendario de ejecución para cada componente y actividad del Programa. Este Plan deberá ser consistente con el Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social e incluir, los indicadores, medios de verificación y los supuestos para cada caso, según la Matriz de Marco Lógico.

2. Informes de progreso y reuniones de seguimiento

- 3.31 En lugar de los informes semestrales de progreso, durante todo el período de ejecución, deberá presentarse un informe anual sobre el progreso logrado. El informe deberá incluir una reseña de lo realizado en comparación con el Plan de Trabajo, el Contrato de Préstamo y el Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa. Como anexos, los informes anuales deben incluir listas de las actividades por componente y sus evaluaciones, adquisiciones y contratación de consultores para ese período.

3. Evaluaciones intermedias y Ex-post

- 3.32 Dentro de los seis meses después de terminado el segundo y el cuarto año de ejecución, se llevarán a cabo evaluaciones intermedias, las cuales se realizarán por una consultoría independiente y con cargo a los recursos del financiamiento del Banco. Dichas evaluaciones utilizarán todos los informes anuales, informes de misión y evaluación presentados durante la ejecución del Programa. Adicionalmente, se acordó con MIPPE el realizar una evaluación ex-post del Programa, la cual se realizaría por una consultoría independiente y con recursos del gobierno.

G. Adquisición de bienes y servicios y calendario de licitaciones

- 3.33 Las adquisiciones de bienes y servicios, la construcción de obras y la contratación de servicios de consultoría, se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco. Se usará licitación pública internacional para la adquisición de bienes que estén por encima de US\$350.000, para la contratación de obras que estén por encima de US\$1,5 millones, y para la contratación de servicios de consultoría, por montos mayores a US\$200.000.
- 3.34 Las adquisiciones y contrataciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con un procedimiento simplificado que se incluirá como Anexo D al Contrato de Préstamo. De conformidad con este procedimiento especial, se requerirán licitación pública nacional para bienes entre US\$50.000 y US\$350.000, obras entre US\$500.000 y US\$1.500.000, y consultorías entre US\$100.000 y US\$200.000. Por cuantías inferiores a estos montos, se procederá por concurso o licitación nacional privada o contratación directa.

- 3.35 **Para la selección de servicios de consultorías se propone usar el método de Selección de Mínimo Costo.** Con este método se establece un nivel "mínimo técnico aceptable" para calificar la calidad de las propuestas técnicas. Las propuestas se presentan en dos sobres separados. Las propuestas técnicas se abren primero y son evaluadas. Las propuestas que no alcanzan el nivel mínimo aceptable se rechazan y sólo se abren los sobres con las propuestas económicas de las restantes. La firma con la propuesta de precio más bajo es la seleccionada. Con este método se entiende que la definición de mínimo aceptable se establecerá teniendo presente que las propuestas que estén por encima de ese "mínimo técnico aceptable" sólo compiten en cuanto a costo. El nivel mínimo será planteado explícitamente en las Invitaciones a Presentar Propuestas.
- 3.36 El plan de adquisiciones de equipos, se realizará mediante cinco licitaciones internacionales (LPI), por un valor aproximado de US\$31.7, y 3 licitaciones nacionales (LPN) para adquirir equipo y ejecutar obras por un valor aproximado de US\$1.6. Asimismo, se prevé 13 concursos públicos internacionales (CPI) para servicios de consultoría, por un valor aproximado de US\$7.95. (Principales Adquisiciones del Programa, Anexo III-2).

H. Plazos y calendario de ejecución

- 3.37 El período de desembolso propuesto es de 6 años a partir de la vigencia del contrato de préstamo con el Banco. El calendario tentativo de desembolsos del préstamo y de los aportes de contrapartida se presenta a continuación:

Calendario de Desembolsos (en miles de US\$)								
Fuente de Fondos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Total	%
BID	8,0	12,0	16,0	16,0	12,0	6,4	70,4	80%
Gobierno	2,0	3,0	4,0	4,0	3,0	1,6	17,6	20%
Total	10,0	15,0	20,0	20,0	15,0	8,0	88,0	100%
Porcentaje por Año/ Acumulado	12%	29%	52%	75%	92%	100%	100%	

I. Reconocimiento y reembolso de gastos

- 3.38 El Gobierno, ha solicitado al Banco el reconocimiento de una serie de gastos efectuados con apoyo financiero del MIPPE, a través de un Acuerdo de Gastos y de otros que prevén efectuar hasta el 30 de enero de 1999, fecha estimada para la consideración de esta operación por el Banco y que ascienden a US\$50.000. A tal efecto **se estimó un reembolso de gastos con cargo al préstamo del Banco, hasta por un monto equivalente de US\$50.000, que fueron incurridos dentro de 12 meses anteriores a la fecha de aprobación.**
- 3.39 Adicionalmente, el Banco en apoyo a la preparación y puesta en marcha del Programa suscribió dos Carta Convenio: No. 1032/OC-PN

por valor de US\$1.300.000; y No 1444/OC-PN por valor de US\$250.000, cuyas amortizaciones serán debitadas contra el primer desembolso del préstamo. Al respecto, el contrato incluirá una cláusula de financiamiento retroactivo de dichos recursos. Se recomienda que el Banco reconozca, con cargo a los recursos del Préstamo y del aporte local, las sumas indicadas sujeto a comprobar que se haya cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los que se establezcan en el Contrato de Préstamo.

J. Mantenimiento de obras y equipos

- 3.40 El MIPPE establecerá la obligación dentro de los convenios con los Coejecutores, el compromiso de que las obras y equipos financiados con recursos del Programa serán operados y mantenidos, de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas y de permitir que el Banco y los organismos rectores lleven a cabo visitas de inspección, y si se comprobare que los niveles de funcionamiento y de mantenimiento no son aceptables, a adoptar las medidas apropiadas para subsanar totalmente las deficiencias. Por otro lado, El Prestatario se deberá comprometer a sufragar los gastos de operación de los equipos financiados por el Programa.

K. Auditoría del Programa

- 3.41 Los estados financieros del Programa, auditados por una firma de contadores públicos independientes aceptables al Banco, serán presentados por el Prestatario dentro de los ciento veinte (120) días siguientes al cierre de su respectivo ejercicio presupuestario y los mismos se presentarán durante la ejecución del Programa.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad del Programa

1. Viabilidad técnica

- 4.1 Como parte de la preparación del Programa, se ha elaborado el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial con base en un estudio detallado de las características de las diferentes áreas y su potencial de uso, de acuerdo con criterios climáticos, edáficos, ecológicos, geológicos, étnico-culturales y legales. Dicho estudio incluyó un análisis de las imágenes de satélite en tres períodos de tiempo y comparación con el estudio de suelos de la OEA de 1978, lo cual permitió caracterizar las tendencias de uso de los recursos en los últimos treinta años. El componente de infraestructura de transporte ha sido analizado con respecto a la viabilidad del sistema multimodal y a la optimización de la inversión en la rehabilitación de los tramos correspondientes de la Carretera Panamericana. Las especificaciones técnicas de la carretera se ajustaron de acuerdo con el tráfico esperado, lo cual ha resultado en menores costos de inversión sin afectar su nivel de servicio. Los demás componentes consistirán en pequeñas obras e inversiones, para las cuales se establecerán los criterios técnicos apropiados en el Reglamento Operativo del Programa.

2. Viabilidad institucional y financiera

a. Viabilidad institucional

- 4.2 Para asegurar un proceso de ejecución ágil del Programa, se acordó empezar con una estructura institucional basada en la UCP y fortalecida con el apoyo de consultorías. La UCP aprovecharía la capacidad existente en las instituciones y ministerios indicados como coejecutores del Programa. A fin de sentar las bases organizacionales, institucionales, administrativas, técnicas y operativas de una mejor gestión en diferentes niveles, se ejecutarán proyectos específicos de fortalecimiento institucional con impacto de corto y mediano plazo. Con base en estas experiencias y durante la ejecución del Programa, se diseñará e implementará un sistema institucional eficiente que apoye el proceso de desarrollo del Darién en el largo plazo.

b. Viabilidad financiera

- 4.3 El mayor impacto fiscal del Programa está relacionado con la inversión y los costos de mantenimiento de la carretera; estos últimos se estiman en US\$900.000 anuales y el impacto fiscal de la inversión equivale a un 50% de las cuotas de amortización del préstamo. Sin embargo, esto representa un ahorro con respecto a los costos de mantenimiento que el gobierno debería asignar actualmente o a los costos de rehabilitación en que deberá incurrir a corto plazo si no se hace un mantenimiento adecuado o se

pavimenta, ya que las condiciones climáticas son propicias para un deterioro rápido de la vía. Con el fin de garantizar la disponibilidad de fondos para mantenimiento y recuperar parte de la inversión se ha recomendado un mecanismo de recuperación de costos que será diseñado al inicio del Programa.

- 4.4 Otro impacto fiscal importante del Programa es el aumento en el presupuesto de funcionamiento del sector salud y educación. En el sector salud, el principal problema es la falta de presupuesto para contratar personal médico adicional, se ha recomendado la asignación de US\$400.000 anuales para personal, ya que Darién cuenta con menos de la mitad del promedio nacional de personal médico por cada 1000 habitantes. Sin embargo, a corto plazo, esta asignación puede hacerse en parte como transferencia de otras regiones, mientras el gobierno ajusta sus presupuestos en este sector. Un impacto similar corresponde al sector de educación. Los demás servicios no imponen una carga fiscal significativa como resultado del Programa ya que sus costos de operación y mantenimiento serán financiados por los usuarios.
- 4.5 Los requerimientos de los componentes de Ordenamiento Territorial, Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Producción son razonables. Por ejemplo, la ANAM cuenta con 40 personas efectivas asignadas a Darién y sólo se requiere un pequeño incremento de personal y plan de reentrenamiento para que puedan desempeñar las nuevas funciones requeridas por el Programa. Los funcionarios del MIDA y AMP asignados son limitados y no cuentan con equipo de transporte, ni recursos para las labores de gestión y supervisión de las actividades a su cargo; estos requerimientos son modestos.
- 4.6 En general, si se consideran los impactos fiscales directos (aumentos en ingresos y egresos corrientes de la instituciones públicas) e indirectos (ampliación de la base impositiva debido al crecimiento económico de los sectores forestal, pesca y agricultura) el impacto fiscal neto será positivo. Además, se espera mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos en forma sostenible. El diseño del Sistema de Evaluación y Seguimiento incluirá un indicador del impacto fiscal del Programa.
- 4.7 Adicionalmente, durante el proceso de preparación del Programa, se realizaron consultas a nivel del gobierno para asegurar la sostenibilidad financiera de la Provincia. Se prevé como parte del Programa explorar alternativas de financiamiento, que van desde: la formación de un fideicomiso, para recibir y manejar fondos provenientes del usufructo de recursos naturales de la región, el cual sería capitalizado a través de la venta de concesiones forestales, derechos de pesca, bonos de carbono, y exploración minera, entre otros; hasta el incrementar el potencial de ingresos de la ANAM por concepto de troncaje (actualmente US\$0.02 por pie tablar) y hectariaje (US\$2 por ha.) al aumentar el área de concesiones forestales y mejorar su administración. Estos ingresos han contribuido significativamente al financiamiento de los gastos operativos de la ANAM. En el sector pesquero, el impacto es similar.

3. Viabilidad económica

- 4.8 La viabilidad de las inversiones más grandes del Programa está demostrada por el ahorro en costo de operación de vehículos que se obtendrá al pavimentar la carretera. El análisis demuestra que aún con un crecimiento muy modesto del tráfico y suponiendo ahorros menores en mantenimiento, los beneficios son significativamente mayores que los costos. En forma similar, el costo del ordenamiento territorial es modesto comparado con los beneficios que se mencionan en la sección anterior. Por ejemplo, si mediante una administración más racional de los recursos se logra mantener la producción forestal a los niveles de 1994 (aprox. 20 millones de pies tablares) y considerando que no menos de US\$0.05 del precio de US\$0.23 por pie tablar representan beneficios netos, el sector genera US\$1.0 millón anualmente o cerca de US\$8 millones descontados al 12% en un período de 25 años. Es decir, el sector forestal solamente puede cubrir el costo del componente de ordenamiento territorial. El aporte del sector pesquero es probablemente mayor, aunque no se cuenta con estadísticas adecuadas.
- 4.9 El Reglamento Operativo del Programa incluye los criterios económicos para la evaluación de los proyectos específicos y los parámetros de viabilidad que deben cumplir para su financiamiento. La viabilidad económica de los componentes será medida utilizando métodos de costo-beneficio. Para aquellos componentes o proyectos cuyos beneficios sean menos susceptibles de cuantificar, se aplicarían los principios de costo-mínimo. Se tienen realizados los estudios de prefactibilidad para los tramos de la CPA, por representar las mayores inversiones del Programa. Los resultados de dicho análisis otorgan en general, una TIRE por arriba del 12%.

4. Viabilidad socio-ambiental

- 4.10 La operación recomendada implica riesgos, tanto en términos sociales y culturales como ambientales. Esto es debido a la dificultad de ejecutar acciones de control en áreas donde la demanda para conservación es muy incipiente. Sin embargo, en la opinión técnica del Equipo de Proyecto, los riesgos de no tener el Programa son aun mayores. Esta operación es la oportunidad de llevar importantes logros, tanto en la conservación como en la calidad de vida de los habitantes del Darién.
- 4.11 La viabilidad y el éxito del Programa dependen en gran parte del cumplimiento del Plan Estratégico y la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa, según Anexo III-1, el cual establece las acciones necesarias para evitar los impactos negativos identificados en el ESIR. Estas acciones, tales como la demarcación de áreas protegidas y comarcas indígenas, el catastro y la titulación, y la resolución de conflictos de tenencia a través de mesas de concertación, son fundamentales para el éxito del Programa. El secuenciamiento permite definir las acciones previas junto con los indicadores de desempeño y sus modos de verificación que se requiere cumplir para la licitación de cada tramo de carretera u obra identificada con altos impactos negativos. Dicha

matriz de secuenciamiento será parte principal del Reglamento Operativo del Programa y regirá como condición para la preparación de los Planes Operativos Anuales.

B. Beneficios del Programa

- 4.12 Los beneficios del Programa serán a corto y mediano plazo para la población darienita a través de mejoras en el nivel de vida generadas por un incremento en la calidad y cobertura de los servicios de salud, educación, agua potable y electricidad. A mediano y largo plazo, el Programa beneficia a toda la población porque asegura un aprovechamiento sostenible y más eficiente de los recursos de la región. El manejo racional del sector forestal asegura que los beneficios que ha generado en el pasado se mantengan en forma sostenible, ya que actualmente el bosque está perdiendo su capacidad y valor.
- 4.13 En el sector pesquero, el mejor manejo de los recursos revertirá la tendencia observada de reducción en los niveles de pesca debida a la sobre-explotación. En la agricultura, los beneficios están relacionados con la realización del potencial de 150.000 hectáreas que actualmente se utilizan para ganadería extensiva y cultivos tradicionales de bajo rendimiento. Otros beneficios incluyen: la preservación de la biodiversidad y de especies desconocidas; sumidero de carbono; conservación de suelos y recursos hídricos; mantenimiento de futuras opciones productivas; el aprovechamiento sostenible a través del ecoturismo de las áreas protegidas y la protección de la identidad y diversidad cultural.

C. Riesgos del Programa

- 4.14 **Capacidad de Gestión de las Instituciones.** El principal riesgo del Programa está relacionado con la debilidad de las instituciones. El éxito del Programa supone la efectividad de las instituciones en sus funciones de control y vigilancia de acuerdo con la nueva normativa, así como la ejecución y seguimiento de los proyectos y actividades específicas. Se han previsto medidas de fortalecimiento institucional para aquellas entidades con funciones claves dentro del Programa como: ANAM, MIDA, AMP; sin embargo, este proceso es lento para entidades con tradiciones y culturas institucionales establecidas.
- 4.15 Instituciones como la ANAM y la AMP requieren cambios radicales en su actitud hacia el cumplimiento de las normas y regulaciones por parte de las empresas forestales y pesqueras, de los pequeños productores y del público. El MIDA y, en particular, la Dirección de Reforma Agraria, requieren una ejecución más estricta y mejor informada de la ley. Y todas, conjuntamente, requieren mayor coordinación y mayor disciplina para evitar la inherencia de otros factores en instancias técnicas. Estos son procesos difíciles por sí mismos, por lo cual se han tomado medidas especiales como la creación, por Decreto Ejecutivo, de una instancia de coordinación interinstitucional a nivel regional y el establecimiento de la UCP

con suficiente capacidad y autoridad para apoyar a las instituciones que lo requieran. Para reducir este riesgo se establecerá un mecanismo de gestión ágil en la UCP, a fin de garantizar una efectiva coordinación interinstitucional con el correspondiente apoyo y compromiso por parte del Gobierno.

- 4.16 **Concertación del Programa.** Otro riesgo del Programa es la dificultad inherente en los procesos que requieren o restringen movimientos de población, en las áreas protegidas de Darién y la población que quisiera asentarse en dichas áreas, aún cuando se establecen los instrumentos normativos e institucionales adecuados. El Programa podría ser más efectivo si logra, por lo menos, reducir el ritmo de ocupación de las áreas frágiles y protegidas, aunque preferiblemente se debería detener esta tendencia. Este riesgo se puede reducir en la medida en que el proceso de concertación con las comunidades tenga éxito, y se puedan involucrar y participar en los beneficios del Programa, y si se establecen las condiciones para hacer más atractiva y eficiente la ocupación de las zonas aptas para la producción. Para esto se han asignado los recursos necesarios para establecer los mecanismos de concertación (mesas, comité de consulta, financiamiento de proyectos comunitarios) que faciliten el acercamiento con las comunidades afectadas.
- 4.17 **Ordenamiento Territorial.** Un riesgo inmediato del Programa está relacionado con las posibles dificultades que enfrente el Gobierno en la aprobación de los instrumentos normativos para el ordenamiento territorial de la región. Se considera que una Ley especial para el Darién sería esencial para facilitar la obtención de los objetivos del Programa. Esta ley incluiría el ordenamiento territorial propuesto para toda la Provincia para apoyar el desarrollo sostenible de los recursos de la región. Sin embargo, la Ley General del Ambiente faculta al Ejecutivo para declarar áreas especiales de protección a través de otros instrumentos como Decretos Ejecutivos y Resoluciones de la ANAM, por lo cual se prevé la utilización de estos instrumentos mientras se tramita una ley marco para el Darién.

PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL DARIEN
(PN-0116)
MATRIZ DE MARCO LOGICO DEL PROGRAMA

GRAMA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>a recuperación, protección, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la Provincia y mejorar la calidad de la población darienita en consonancia con la sostenibilidad de la región.</p> <p>Desarrollo social y productivo, mejoramiento del manejo y protección de los recursos naturales de la región</p> <p>COMPONENTES</p> <p>El programa se estructuró en cinco componentes: ordenamiento territorial, titulación, conservación y protección de los recursos naturales, fortalecimiento institucional y mejoramiento de la producción sostenible. Asimismo, se mejorará la coordinación del sistema de transporte y mejoramiento de los servicios básicos.</p>	<p>Al finalizar el Programa, se deben haber estabilizado los indicadores de áreas intervenidas y reducido en X% el indicador de sobreuso, y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en zonas de producción.</p> <p>EL NBI deberá haber mejorado a X% como mínimo (niveles actuales entre 20 y 35)</p>	<ul style="list-style-type: none"> El Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa (SISEE) incluirá las estadísticas regulares, la información periódica sobre cobertura y uso de suelos y datos específicos sobre avance del Programa Gaceta Oficial con los decretos creando la UCP, CEP y SECOIN 	<p>Voluntad política del Gobierno con respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento sobre normas y ordenamiento territorial Racionalización de la inversión pública en la Provincia Regulación de los sectores de pesca y forestal Establecer las mesas de concertación Articular las actividades de otros proyectos con los del Programa Ley Marco de Ordenamiento Territorial del Darién Expedir los Decretos de la UCP, CEP y SECOIN

GRAMA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
TE: Ordenamiento, Titulación, Manejo y Protección Ambiental			
<p>instrumentos de regulación territorio, del aprovechamiento los recursos y la demarcación y tierras, necesarios para revertir y modificar las formas de sostenibles</p> <p>cha, con la participación y de la comunidad, un ordena- al y efectivo del territorio de la garantice la protección y el nto sostenible de los recursos</p>	<p>El indicador de "uso correcto" debe haber aumentado a 90% al final del Programa (nivel actual: 75%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Informe del SISEE sobre actualización de la línea de base de uso de suelo Acta de concertación con las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> El MIDA deberá hacer efectivas las restricciones sobre reconocimiento de derechos posesorios en áreas protegidas
<p>ES</p> <p>normativas y Ley Marco del</p> <p>encia la estructura normativa ra facilitar la ejecución del territorial y la regulación os sectores forestal y pesquero</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ley Marco aprobada por la Asamblea Legislativa en el 3er. año Ajustes al Marco Regulatorio de los sectores forestal y pesquero aprobados por el Ejecutivo en el 1er. año Reglamentación de la Ley en el 4o. año 	<ul style="list-style-type: none"> Gaceta Oficial con la publicación de la Ley Marco Decretos Ejecutivos en vigencia 	<ul style="list-style-type: none"> Que el Ejecutivo pueda tramitar con éxito la Ley Marco en la Asamblea Consejo de Gabinete apruebe las reformas sectoriales
<p>ión del Plan de Ordenamiento</p> <p>planes de manejo para las zonas integrado y para las áreas priori- rdo con la planeación estraté- el proceso de áreas frágiles</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reducir de 160.000 ha a 60.000 ha el sobreuso de suelo El área intervenida del Parque PND no debe superar el 3% El área intervenida en las demás áreas protegidas debe estabilizarse en los niveles alcanzados en 1999 No habrán actividades agropecuarias comerciales en las zonas declaradas de protección absoluta, según planes de manejo acordados con las ONGs 	<ul style="list-style-type: none"> Informe del SISEE con la actualización de la línea de base sobre usos del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> Exito en los procesos de concertación con la comunidad Mejoras sustanciales en la coordinación inter-institucional Exito en las campañas educativas a la comunidad

PROGRAMA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Titulación patrón de tenencia de la antice la seguridad jurídica de nes agrícolas necesarias para rma sostenible y mejorar la de crédito al sector agrícola	<ul style="list-style-type: none"> • 350.000 ha catastradas al final del Programa • 50.000 ha tituladas en zonas de producción al final del 2o. año • 200.000 ha tituladas al final del Programa • Demarcación de la Comarca Madugandí en el 1er. año • Demarcación de la Comarca Emberá-Wounaan en el 2o. año 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales de Registro Público y de la Unidad de Reforma Agraria del MIDA • Informes del SISEE • Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Wounaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento efectivo del mecanismo de resolución de conflictos (mesas de concertación) • Delegación de autoridad del MIDA a nivel provincial para actividades de catastro y titulación • Exito en la contratación de los servicios de apoyo al MIDA
Investigación de Recursos ocimiento adecuado de los onibles para explotación por cesiones forestales y contar con o para administrar los recursos forma sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • 30.000 ha forestales inventariadas en el 1er. año • 50.000 ha forestales inventariadas en el 2o. año • 50.000 ha forestales inventariadas en el 3er. año • Inventario de los recursos pesqueros en el Golfo de San Miguel, en el 2o. año • Informes técnicos periódicos sobre investigación • Implementación del Plan Binacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes del SISEE • Registros de la ANAM • Registros de la AMP • Acuerdo Plan Binacional (Gobierno de Colombia/Panamá) 	<ul style="list-style-type: none"> • Exito en los procesos de licitación para contratar los estudios • Ejecución de los convenios con los demás programas para investigación en el área • Voluntad política para suscribir e implementar los acuerdos sobre el PND

PROGRAMA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
TE: Fortalecimiento Institucional			
<p>estructura institucional requerida para el uso sostenible de los recursos naturales, supervisar la ejecución del Programa y las medidas de mitigación de los impactos de las inversiones, contribuir al proceso de descentralización, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos locales y comarcales</p> <p>la estructura institucional para tener la capacidad para administrar los recursos naturales, ejecutar las medidas de mitigación de los impactos de las inversiones, mejorar el manejo de los recursos naturales, mejorar la participación de las comunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> Estructura institucional establecida y funcionando, implementando las acciones del plan de ordenamiento territorial Planes de manejo de concesiones forestales supervisados y ejecutados de acuerdo con los contratos de concesión 	<ul style="list-style-type: none"> Resolución ANAM estableciendo sus tres oficinas regionales Resolución AMP estableciendo su organización en la Provincia Resolución MIDA reestructurando sus oficinas en Provincia 	<ul style="list-style-type: none"> Que el Gobierno tome las medidas legales y reglamentarias para ejecutar las reformas institucionales oportunamente Capacidad institucional para mantener el personal capacitado en la Provincia
<p>TE: Fortalecimiento de las Instituciones</p> <p>de las direcciones regionales de ANAM, AMP y MIDA para administrar el ordenamiento territorial</p>	<p>Direcciones de ANAM, MIDA y AMP establecidas el primer año y operando plenamente en el 3er. año y con Planes de Trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Informe del SISEE Informes Anuales de ANAM, AMP y MIDA 	<ul style="list-style-type: none"> Las entidades correspondientes cooperar en el establecimiento de la nueva estructura
<p>TE: Fortalecimiento de los Gobiernos Comarcal y Municipal</p> <p>de los Gobiernos locales para su administración y finanzas y para la regulación de los recursos forestal y pesquera</p>	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de las cuatro estructuras de Alcaldías y la gobernación provincial y la comarcal Aumentos significativos en la recaudación de impuestos municipales con respecto a lo actual, como mínimo 40% Aumento en la capacidad de ejecución de sus proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> Oficinas gubernamentales, comarcales y locales funcionando Sistemas administrativo y financiero operando Planes anuales de la Provincia mejor estructurados 	<ul style="list-style-type: none"> Aceptación de las autoridades locales a los esquemas de reestructuración y de apoyo a la descentralización
<p>TE: Fortalecimiento de las Organizaciones no Gubernamentales</p> <p>organizaciones calificadas para administrar los recursos naturales y las comunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones no Gubernamentales y comunitarias participando en actividades del Programa 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de SISEE 	<ul style="list-style-type: none"> Interés de las ONGs para realizar actividades consistentes con los objetivos del Programa Demanda por capacitación de parte de las organizaciones comunitarias y gremiales

GRAMA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
NTE: Actividades Productivas			
<p>reestructuración de la economía su eficiencia y sostenibilidad y diversificación</p> <p>s condiciones para reestructurar local orientándola a mejorar su sostenibilidad y a estimular su n a través de la iniciativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> El patrón de cultivos deberá reflejar gradualmente un cambio hacia cultivos de alto valor y un mejoramiento de los rendimientos por hectárea de los cultivos tradicionales. Aumento en la utilización de los recursos de los Fondos de BIODARIÉN y PRODARIÉN 	<ul style="list-style-type: none"> Estadísticas agropecuarias Informes anuales de BIODARIÉN y PRODARIÉN 	<ul style="list-style-type: none"> Exito en la integración con proyectos de otros donantes Fortalecimiento a la sistematización de la base de información
<p>ES</p> <p>a de Tecnología Agropecuaria, pesquera</p> <p>información y conocimiento los mecanismos respectivos de facilitar la reestructuración de s agropecuarias, forestal y</p>	<ul style="list-style-type: none"> 20.000 ha diversificadas o técnicas mejoradas con respecto a manejo y conservación de suelos al final del Programa 2.000 pescadores artesanales atendidos 	<ul style="list-style-type: none"> Informe del SISEE Informes del MIDA Informes de la AMP 	<ul style="list-style-type: none"> Exito en el manejo con las comunidades Exito en la contratación de la consultoría de apoyo al MIDA y a la AMP
<p>reas Críticas</p> <p>el Proyecto Piloto de posible no mecanismo de venta de orientales que permita recuperar s bosques de protección con un pensatorio para los ocupantes de tegidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Al final del 3er. año tener un análisis concreto sobre viabilidad del esquema de venta de servicios ambientales y la participación de pequeños propietarios 	<ul style="list-style-type: none"> Informe especial de evaluación del Proyecto Piloto 	<p>Seguimiento permanente al trabajo de las comunidades</p>
<p>Estratégicas</p> <p>el apoyo a actividades específicas estratégicas para el desarrollo de dades económicas o reconver- tidades no sostenibles en los pecuario, pesca, forestal y</p>	<ul style="list-style-type: none"> Durante la ejecución del Programa deberán ejecutarse las acciones requeridas para apoyar la reestructuración de los sistemas productivos, incluyendo estudios de preinversión Al final del 3er. año se deberá tener una capacidad para establecer una demanda de proyectos elegibles, económica y financieramente viables o estudios adecuadamente sustentables con respecto a los objetivos de cada proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Informe del SISEE Planes Operativos Anuales 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación del ordenamiento territorial del marco regulatorio de los sectores forestal y pesquero sea efectivo Exito en la concertación de los POAs Exito en identificar el ejecutor

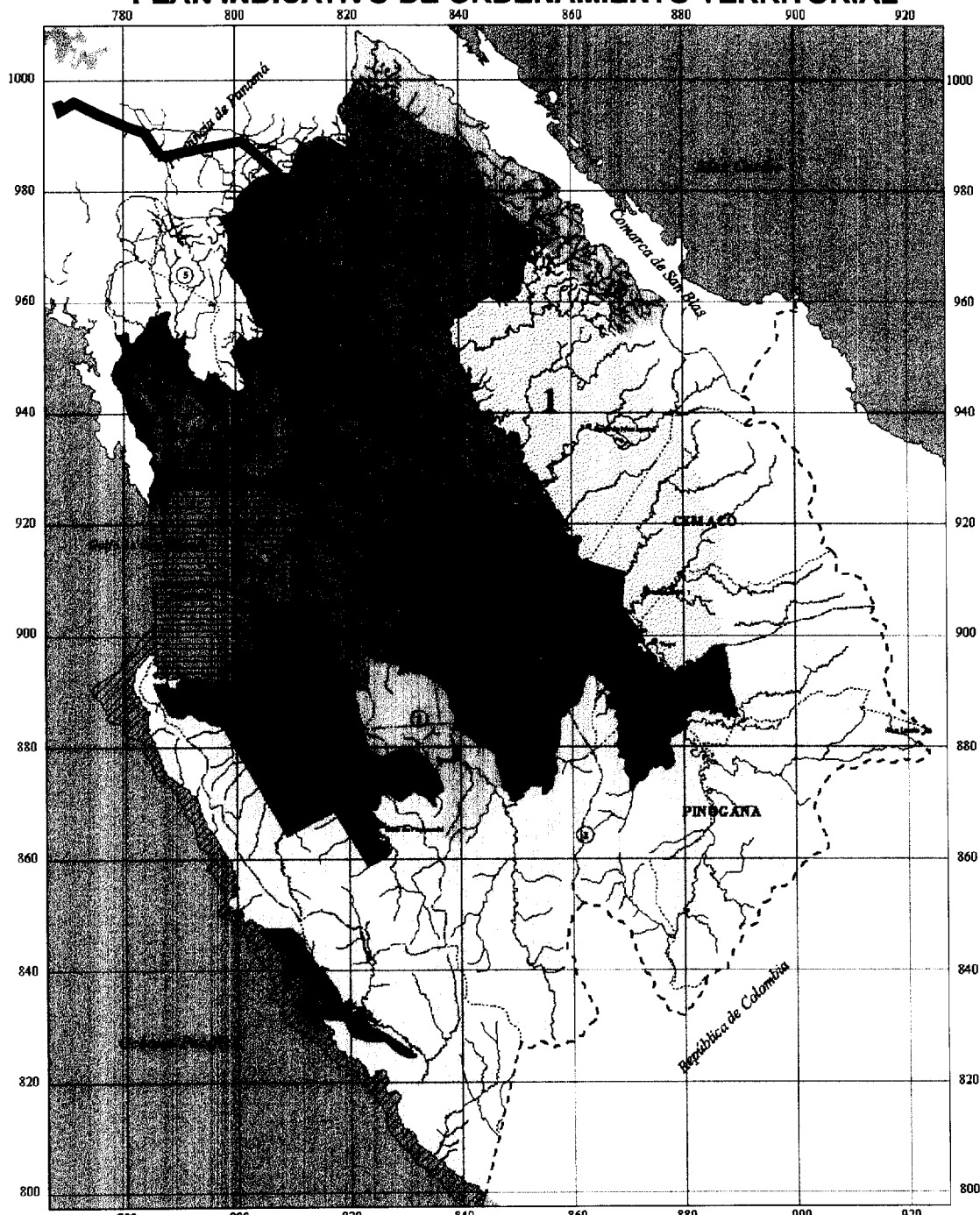
GRAMA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
ANTE: Infraestructura de Transporte Intermodal			
<p>• Sistemas de transporte de la Provincia, a fin de mejorar la movilidad interna de pasajeros</p> <p>• Reducir los costos de transporte en las áreas rurales y facilitar la operación del transporte modal, a fin de mejorar la movilidad interna de pasajeros y carga</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Costo efectivo de transporte (B./km/pasajero/ton) haber disminuido en un 30% al completar los tramos correspondientes de la CPA y haber implementado el sistema de transporte por los ríos 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe del SISEE • Informes del MOP 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento del Plan Estratégico y de Secuenciamiento del Programa, en lo que respecta con las condiciones de la ruta crítica • Mantenimiento apropiado • Implantación de un sistema eficiente de recuperación de costos para la CPA
<p>DES</p> <p>• Mantenimiento y mejoramiento del sistema de transporte fluvial - Metetí - La Palma</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del Tráfico promedio diario en el tramo fluvial La Palma - Puerto Quimba 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe SISEE 	
<p>• Mantenimiento y mejoramiento del sistema de transporte terrestre - Yaviza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del Tráfico Promedio Diario en el tramo yaviza-Metetí 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe SISEE 	
<p>• Mantenimiento de los sistemas de transporte terrestre - La Palma y Yaviza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico local 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe SISEE 	

GRAMA/OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
ANTE: Mejoramiento de Servicios Básicos			
<p>condiciones de vida de la</p> <p>riente con respecto a la</p> <p>alidad de los servicios básicos</p> <p>)</p> <p>la estabilización de la</p> <p>lugares poblados en áreas de</p> <p>mejorando el bienestar de la</p> <p>esas áreas</p> <p>comunidades en los sectores</p> <p>n, salud, saneamiento básico,</p> <p>n, equipamiento comunitario y</p> <p>urbano, procurando la utili-</p> <p>plementación de los recursos</p> <p>otros proyectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los indicadores de cobertura de servicios básicos deberán aumentar anualmente y significativamente al finalizar el Programa, con relación a la línea de base establecida 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de Encuesta de hogares del MIPPE en el cual se calcula el índice del NBI 	<ul style="list-style-type: none"> Voluntad de los Ministerios de Salud y Educación para dar prioridad al funcionamiento de sus programas e instalaciones en la Provincia
<p>DES</p> <p>e, Saneamiento y Electricidad</p> <p>servicios y la cobertura en las</p> <p>y en especial en las escuelas,</p> <p>salud e instalaciones públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura del servicio de agua en el área de la CPA debe aumentar al 90% al final del 2o. año 2.000 nuevas viviendas contarán con servicios de agua potable al final del Programa Índices de cobertura de energía en instalaciones públicas debe ser del 100% al final del Programa Disponibilidad de energía eléctrica en Puerto Quimba para apoyar comercialización del Programa Sistemas de recolección y disposición de residuos sólidos funcionando en Metetí, Yaviza y La Palma en el 3er. año 	<ul style="list-style-type: none"> Informes del SISEE Estadísticas de cobertura y evaluación de calidad de agua y servicios del MINSA Estadísticas de número de conectados según Oficina de Electrificación Rural 	<ul style="list-style-type: none"> ANAM otorgue los servicios para mejorar bocatoma en el área de reserva Filo del Tallo MINSA continúe ejecutando el Programa de Salud Rural Oficina de Electrificación Rural funcionando Convenios con Ministerio acordando condiciones para el suministro de energía a instalaciones públicas
<p>ación y Ordenamiento Urbano</p> <p>recursos existentes a nivel</p> <p>a apoyar las iniciativas de estos</p> <p>a Provincia</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reducción significativa de los indicadores de morbilidad de la población Mejora de los indicadores de retención estudiantil en las escuelas y colegios Establecimiento de la educación bilingüe en las Comarcas Mejora en la educación laboral y técnica profesional estableciendo los programas y centros educativos Planes urbanos de Metetí y La Palma en el 1er. año; y para Yaviza en el 2o. año 	<ul style="list-style-type: none"> Informes del SISEE Estadísticas de la Unidad Integrada de Salud del Darién y del MINSA Estadísticas elaboradas por el Ministerio de Educación Informes del MIVI Convenios con Centros de estudios e INAFOR 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la contratación de médicos para los hospitales y puestos de salud Programa de Modernización de la Educación se ejecute en forma adecuada con la realidad del Darién Presupuestos de funcionamiento asegurados en el Ministerio de Educación y Salud Acuerdos con MIVI sobre planos urbanos

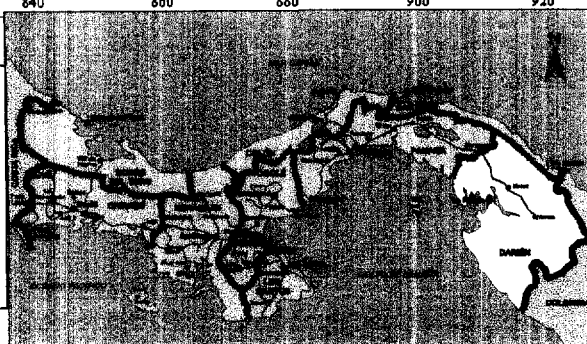
PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL DARIÉN

PN-0116

PLAN INDICATIVO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Zonas de Manejo Integrado Provincia de Darién	
Simbología	Leyenda
— Costa	1 Parque Nacional Darién
— Río y Quebradas	2 Corredor Biológico Negro
— Caminos Principales	3 Corredor Biológico S. de Darién
— Caminos Secundarios	4 R.H.F. de Palo del Tello
— Límite Internacional	5 R.H.F. de Serranía de Gajanas
— Límite de Distrito	6 Humedal Punta Petillo
— Límite de Corregimiento	7 Reserva Forestal Canguán
— Límite de Zona Industrial	8 Manglares
— Área Especial de Manejo Costero	9 R.V.S. Río Congo - Cucumatí
— R.V.S. Río Congo - Cucumatí	10 R.B. Punta Petillo - Ancón
— Zona 1	— Zona 4
— Zona 2	— Zona 5
— Zona 3	— Zona 6



Plan Estratégico del Programa de Desarrollo Sostenible del Darién
Cronograma Global de Actividades por Frentes de Trabajo

Zona de aplicación	Año y semestre de ejecución										
	1		2		3		4		5		
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I
C (La Palma –		Plan urbano La Palma		Servicios Básicos							
		Extensión									
Cémaco)	Fortalecimiento autoridades comarcales										
		Plan piloto de ordenamiento territorial tradicional									
a artesanal Miguel	Reglamentación Normativa	Declaración y Plan de Manejo	Inventario								
		Demarcación	Asistencia técnica								
Frente de Trabajo No. 3 (Sub-Zonas 2, 4, y 6)											
nal del Darién	Fortalecimiento de ANAM/Autoridad del Parque	Actualización Plan de Manejo	Plan Urbano El Real								
		Mesas Concertación									
A (Yaviza) ducción)	Coordinación con: BIODARIEN y Unión Europea	Plan urbano de Yaviza	Extensión								
			Servicios Básicos	Mesas	Servicios Básicos						
B (Camogantí) ducción)		Plan de manejo	Extensión	Transporte fluvial	Mesas					Servicios Básicos	
Jaqué) ducción)			Plan de manejo	Mesas						Servicios Básicos	
anglón – y Río Balsas							Plan de Manejo				
A (Comarca		Convenio sobre protección del PND									
B (Taimatí) ducción)				Mesa de concertación							
ológico Bagre				Mesa de Concertación							
ógica Pta. Patiño				Demarcación							
nta Patiño											
ejo Costero		Marco regulador(AM)		Plan de manejo							

 Acciones para mitigar los posibles impactos negativos de la obra
  Acciones con posibles impactos negativos
 Frentes de trabajo

Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa

Frente de Trabajo No. 1 (Sub-Zonas fuera Provincia Darién)						
No. 1: Torti	Aerofotografía de la Cuenca Bayano y Darién-Franja de la Carretera de 10 km	UCP-Contrato	Informe	Franja Fotografiada Bayano-Yaviza	100%	Postergar Tram
	Fortalecimiento de ANAM en la Región	ANAM/UCP	Informe	Plan de Trabajo Zona 3 Metetí	80%	Postergar Tram
	Demarcación, Cartografía y Señalización de la Comarca Madugandi	MGJ/UCP-Contrato	Inspección de Campo	Perímetro demarcado	70%	Postergar Tram
	Mesa de Concertación de Conflictos de Tenencia en la Cuenca de Bayano	MIDA/UCP/MGJ	Informe	Mesas Instaladas	100%	Postergar Tram
				Trámite de casos presentados	80%	
	Catastro del Area de Bayano (fuera de la Comarca) franja de 10 km	MIDA/UCP	Informe	Franja catastrada	20%	Postergar Tram
	Titulación de Tierras Colectivas Emberá-Wounaan en el área de Bayano	MIDA/UCP/MGJ	Evidencia de Títulos	Títulos	60%	Postergar Tram
	EIA de Tramos 1 & 2 aprobado por ANAM	MOP/UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Tram
	Evaluación Mecanismo de Resolución de Conflictos	UCP-Contrato	Informe	Análisis de la Efectividad de Mecanismo	100%	Postergar Tram
Frente de Trabajo No. 2 (Sub-Zonas 1,3 y 5) de la Provincia del Darién						
No. 2: agua Fria	Declaración del Corredor Biológico Serranía de Darién, incluyendo Concertación	UCP/Contrato	Inspección de Campo	Area declarada	80%	Postergar Tram
	Establecimiento de Mesas de Concertación de Conflictos en Sub-Zonas 5, 3A y 1	MIDA/UCP	Informe	Mesas Instaladas	100%	Postergar Tram
				Trámite de casos presentados	80%	
	Aerofotografía de la Cuenca Bayano y Darién – Areas Restante	UCP/Contrato	Informe	Area Restante fotografiada	100%	Postergar Tram
	Catastro y Titulación del Area de Bayano (fuera de la Comarca) franja de 10 km	MIDA/UCP	Informe	Catastro Titulación	100% 50%	Postergar Tram
	Catastro y Titulación – Franja de 10 km de la carretera de Tramo 2	MIDA/UCP	Informe	Franja catastrada y titulada	50%	Postergar Tram
	PAMA de Tramo No. 1 implementado	MOP/UCP	Auditoría Ambiental Satisfactoria	Implementación PAMA	80%	Postergar Tram
	Fortalecimiento de ANAM en la Región	ANAM/UCP	Informe	Plan de Trabajo (Zona 3) implementado	30%	Postergar Tram

o. 3:	Carta Orgánica de la Comarca Cemaco	MGJ/MIDA/UCP	Anuncio Oficial	Decreto Ejecutivo	100%	Postergar Tram
	Demarcación del Corredor Biológico Serranía de Darién	UCP/ANAM/Contrato	Inspección de Campo	Perímetro sur demarcado	100%	Postergar Tram
	Fortalecimiento de ANAM en la Región	ANAM/UCP	Informe	Oficina Zona 2 (La Palma) Plan de Trabajo Implementado	75%	Postergar Tram
	Catastro y Titulación – Franja de 10 km de la Carretera de Tramo 3	MIDA/UCP	Informe	Franja catastrada y titulada	50%	Postergar Tram
	Catastro y Titulación Sub-Zona 3C	MIDA/UCP	Informe	Sub-Zona catastrada y titulada	70%	Postergar Tram
	EIA de Tramo 3 aprobado por ANAM	MOP/UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Tram
	PAMA de Tramo No. 2 implementado	MOP/UCP	Auditoría Ambiental	Implementación PAMA	80%	Postergar Tram
a los La Puerto	EIA de las mejoras a los puertos aprobado por ANAM	AMP/UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Mejo
	Estudio Golfo de San Miguel	UCP/AMP	Contratación de Estudio	Avance del Estudio	50%	Postergar Mejo
	Plan Urbano de La Palma	MIVI/UCP/Contrato	Informe/Plan	Plan Aprobado	100%	Postergar Mejo
Meteti Quimba	EIA del Tramo aprobado por ANAM	MOP/UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Ram
	Catastro y Titulación de Sub-Zona 3B	MIDA/UCP	Informe	Sub-Zona catastrada	70%	Postergar Ram
rgía: Pt.	EIA de Red aprobado por ANAM	UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Red
Frente de Trabajo No. 3 (Sub-Zonas 2, 4, y 6)						
o. 4: Canglón	Demarcación del Parque Nacional de Darién	ANAM/UCP/Contrato	Inspección de Campo	Perímetro norte demarcado	100%	Postergar Tram
	Fortalecimiento de ANAM en la Región	ANAM/UCP	Informe	Oficina Zona 1 (Yaviza) con Plan de Trabajo Implementado	80%	Postergar Tram
	Mesa de Concertación de Conflictos de Tenencia en Sub-Zonas 2, 4, y 6	MIDA/UCP	Informe	Mesas Instaladas	100%	Postergar Tram
				Trámite de casos presentados	80%	
	Catastro y Titulación Sub-Zona 2A	MIDA/UCP	Informe	Sub-Zona catastrada y titulada	50%	Postergar Tram
	Catastro y Titulación Sub-Zona 2B	MIDA/UCP	Informe	Sub-Zona catastrada y titulada	50%	Postergar Tram
	EIA del Tramo No. 4 aprobado	ANAM/UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Tram

No. 5: - Yaviza	Demarcación de la Comarca Sambu	UCP/Contrato/ MGJ	Inspección de Campo	Perímetro demarcado	80%	Postergar Tramo
	PAMA de Tramo 3 y 4 implementado	MOP/UCP	Auditoría Ambiental Satisfactoria	Implementación del PAMA	80%	Postergar Tramo
	Catastro y Titulación Sub-Zona 4 B	MIDA/UCP	Informe	Sub-Zona catastrada y titulada	50%	Postergar Tramo
	EIA del Tramo 5 aprobado por ANAM	MOP/UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Tramo
males:	Catastro y Titulación en la franja de 5 km del camino a ser rehabilitado	MIDA/UCP	Informe	Area catastrada y titulada	70%	Postergar Cam
s	EIA del camino a ser rehabilitado	ANAM/UCP	Resolución ANAM	Resolución ANAM	100%	Postergar Cam
rto La	Plan Urbano de La Palma	UCP/MIVI/Gob. Local	Informe	Implementación del Plan	25%	Postergar Obra
aviza	Plan Urbano de Yaviza	MIVI/UCP/Gob. Local	Informe	Aprobación del Plan	100%	Postergar Obra

PLAN DE ADQUISICIONES DEL PROGRAMA

Principales adquisiciones del Programa por componentes	Monto estimado US\$ miles	Financiamiento (%)		Método	Pre-calificación	Fecha estimada de licitación	
		BID	Local			Año	Trimestre
Ordenamiento, Titulación, Manejo y Protección Ambiental							
Planes de manejo de zonas	300	80	20	CPI	No	1999	II
Planes de manejo de áreas específicas							
Grupos A y B	830	80	20	CPI	No	1999	III
Grupos C y D	340	80	20	CPI	No	2000	I
Grupo E	180	70	30	CPI	No	2000	II
Reformas Normativas	300	80	20	CPI	No	1999	I
Aerofotografía (1.200.000 hectáreas)	600	90	10	CPI	No	1999	I
Catastro (500.000 hectáreas)	2.000	80	20	CPI	No	1999	II
Titulación (350.000 hectáreas)	750	80	20	CPI	No	1999	III
Inventario forestal (50.000 hectáreas)	250	80	20	CPI	No	1999	II
Inventario forestal (100.000 hectáreas)	500	80	20	CPI	No	2000	II
Diagnóstico e investigación de pesca	450	80	20	CPI	No	1999	IV
Fortalecimiento Institucional							
Equipo de cómputo	220	80	20	LPN	No	1999	II
Vehículos	210	80	20	LPN	No	1999	II
Cartografía de Darién	750	80	20	CPI	No	1999	III
Actividades productivas							
Transferencia de tecnología agrícola	1.000	80	20	CPI	No	2000	I
Rehabilitación de la Infraestructura de transporte							
Rehabilitación Puente Bayano-Tortí	8.000	90	10	LPI	No	1999	II
Rehabilitación Tortí-Metetí	9.000	80	20	LPI	No	2000	II
Transporte fluvial	800	80	20	LPI	No	2000	I
Caminos rurales	6.400	60	30	LPI	No	2001	IV
Rehabilitación Metetí-Canglón - Canglón-Yaviza	8.500	70	30	LPI	No	2002	I
Mejoramiento de los servicios básicos							
Línea Eléctrica Metetí-Puerto Quimba	270	80	20	LPN	No	1999	IV
Hospital de Metetí construcción	900	70	30	LPN	No	2001	IV

CPI = Concurso Público Internacional; LPN = Licitación Pública Nacional; LPI = Licitación Pública Internacional

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO ____/OC-PN A LA REPUBLICA DE PANAMA

(Programa de Desarrollo sostenible del Darién)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Desarrollo Sostenible del Darién. Dicho Financiamiento será por una suma hasta de US\$70.400.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.