

**MINISTERIO DE SALUD**

PROYECTO DE AGUA Y SANEAMIENTO DE PANAMA (PASAP)

## **Marco de Desarrollo de los Pueblos Indígenas**

Panamá, junio de 2007

## GLOSARIO

|         |   |
|---------|---|
| ANAM    | Autoridad Nacional del Ambiente                                 |
| FIS     | Fondo de Inversión Social                                       |
| JAARs   | Juntas Administradoras de Acueductos Rurales                    |
| MI      | Marco Indígena  |
| MINSA   | Ministerio de Salud   |
| ONGs:   | Organizaciones No Gubernamentales                               |
| OIT     | Organización Internacional del Trabajo                          |
| PASAP   | Proyecto de Agua y Saneamiento de Panamá                        |
| PRODEC  | Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública |
| PROINLO | Programa de Inversión Local                                     |
| UCP     | Unidad Coordinadora de Proyectos (MINSA).                       |

| <b>INDICE</b>  | <b>PAGINA</b> |
|--|---------------|
| <b>1. ANTECEDENTES</b>   |               |
| 1.1. <u>El Proyecto de Agua y Saneamiento de Panamá (PASAP).</u>   | 4             |
| 1.2. <u>La Participación Indígena en el PASAP, de acuerdo con la Normativa Nacional, Internacional y la Política Operacional del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas, OP 4.10.</u> | 5             |
| <b>2. ALCANCES DE LA PARTICIPACION DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PASAP.</b>   |               |
| 2.1. Alianza estratégica entre el MINSA y las Autoridades Tradicionales Comarcales.  | 6             |
| 2.2. Garantías para una efectiva participación de los Pueblos Indígenas en el PASAP.   | 7             |
| 2.3. Las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.  | 8             |
| 2.4. <u>Aportes de la Autoridades Tradicionales Indígenas a la sostenibilidad de las inversiones (Sugerencias presentadas en el Taller de Validación, 03-05-2007).</u>               | 9             |
| 2.5. <u>Los Subproyectos piloto ejecutados directamente por las comunidades.</u>   | 9             |
| 2.6. <u>Políticas de salvaguarda sobre reasentamiento involuntario en las comarcas y territorios indígenas.</u>  | 9             |
| <b>3. INCLUSION DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS BENEFICIOS DEL PASAP.</b>  |               |
| 3.1. <u>Estudio de la demanda.</u>   | 10            |
| 3.2. <u>Estudio de la propuesta.</u>   | 11            |
| 3.3. <u>Respeto a la identidad cultural de los pueblos indígenas, en el proceso de ejecución del PASAP</u>   | 17            |
| <b>4. ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN CONJUNTA.</b>  | 17            |
| <b>5. MARCO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL MARCO INDÍGENA DEL PASAP.</b>  |               |
| 5.1. <u>Arreglos de organización.</u>  | 18            |
| 5.2. <u>Promoción del Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral del PASAP e inducción al proceso de participación de los pueblos indígenas.</u>                                | 18            |
| 5.3. <u>Elaboración de la Línea de Base para la participación en el Componente Rural del PASAP.</u>  | 18            |
| 5.4. <u>Planificación participativa para generar un Plan Quinquenal y un Plan Operativo Anual en las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.</u>                                | 18            |
| 5.5. <u>Identificación y formulación participativa de subproyectos comunitarios en el marco de los POAS de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.</u>                      | 19            |
| 5.6. <u>Participación en la Supervisión y Monitoreo a la Ejecución de Subproyectos.</u>  | 19            |
| 5.7. <u>Participación en la Sistematización y Diseminación de los Resultados.</u>  | 19            |
| Anexo  |               |
| Plan de Acción del Marco de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del PASAP.   | 20            |

## 1. ANTECEDENTES

Durante el periodo de preparación del Proyecto de Agua y Saneamiento de Panamá (PASAP), a ser financiado con recursos del Banco Mundial, el Gobierno de Panamá acordó con la mencionada entidad financiera, la elaboración del instrumento de gestión denominado Marco de Desarrollo de Pueblos Indígenas, con el fin de garantizar la Política Operacional del Banco Mundial sobre pueblos indígenas, OP 4.10, así como con la legislación nacional e internacional correspondiente.

La versión preliminar de este Marco fue colocada por el MINSA en su pagina web durante el mes de abril e inicios de mayo de 2007 ([www.minsa.gob.pa](http://www.minsa.gob.pa)), para consulta publica. Luego fue validado por las Autoridades Tradicionales de los Pueblos Indígenas, en un Taller de Validación realizado en el Hotel Ejecutivo, Ciudad de Panamá, el jueves 3 de mayo de 2007.

Esta versión del Marco de Desarrollo de Pueblos Indígenas, incorpora las recomendaciones realizadas en el Taller de Validación mencionado, incluyendo la sugerencia de excluir de la denominación original del Proyecto el término “Pobres”, de tal manera que en adelante se denomine Proyecto de Agua y Saneamiento de Panamá (PASAP).

### 1.1. El Proyecto de Agua y Saneamiento de Panamá (PASAP).

El PASAP estará compuesto por cuatro (4) componentes: (i) Fortalecimiento de las políticas en el sector que se ejecutará bajo el liderazgo de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS), del MINSA, (ii) Agua y saneamiento en áreas urbanas marginales y ciudades pequeñas, el cual será implementado por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN); (iii) Agua y Saneamiento Integral en Áreas Rurales, el cual se ejecutara bajo la responsabilidad de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP) de Salud Rural, del MINSA, y (iv) Manejo del Proyecto.

El Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral del PASAP se propone ejecutar tres (3) tipos de inversiones: i) construcción y rehabilitación de acueductos; ii) protección y recuperación de cuencas; y iii) construcción de letrinas u otras obras de saneamiento. El plan de ejecución se organiza en tres etapas o fases; la primera desarrollará en las Regiones de Salud de Bocas del Toro, Chiriquí, Ngäbe –Buglé y Veraguas. En las fases subsiguientes las intervenciones se extenderán a todo el territorio nacional. Estas inversiones se acompañan de un componente de asistencia técnica orientado a garantizar su sostenibilidad.

La construcción y rehabilitación de acueductos, contempladas en la Primera Fase del Componente Rural, se refieren a la recuperación y mejora de los servicios existentes con más de diez años de funcionamiento, mediante el reemplazo de infraestructuras deterioradas o ampliaciones por aumento de la población beneficiada. De igual forma se incluye el mantenimiento anual de sistemas construidos con más de 5 años de funcionamiento, mediante el compromiso del Estado con la implementación de un programa de apoyo social a las inversiones con el que se beneficie a por lo menos el 60% de la población del área rural abastecida.

Tomando en cuenta que la sostenibilidad de los acueductos rurales se ha visto afectada por la deforestación en algunos casos y la contaminación en otros de las Áreas de Conservación de Aguas, es decir las micro cuencas, el PASAP propone la realización de un diagnóstico del el estado actual de las fuentes de agua de acueductos existentes y la implementación de medidas correctoras; de igual manera propone su caracterización con la finalidad de lograr un manejo integral de las mismas.

También se contempla el diseño y construcción de letrinas u otras formas de saneamiento aplicables.

## 1.2. La Participación Indígena en el PASAP, de acuerdo con la Normativa Nacional, Internacional y la Política Operacional del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas, OP 4.10.

Por definición, el PASAP tiene un carácter social positivo, en la medida que contribuye a resolver una urgente demanda en el ámbito de la provisión de agua potable y saneamiento para comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza. No obstante, es necesario que las intervenciones planificadas en los territorios y comarcas indígenas, consideren de manera obligatoria la normativa nacional e internacional que promueve y tutela la participación de los pueblos indígenas en este tipo de proyectos, así como la Política Operacional del Banco Mundial sobre pueblos indígenas, OP 4.10.

### 1.2.1. La normativa nacional e internacional

La participación de los pueblos indígenas se encuentra garantizada en 4 instrumentos normativos principales: la Constitución Política de la República, el Convenio 107 de la OIT, la Ley General del Ambiente y las leyes Comarcales.

- El *Artículo 108 de la Constitución Política de la República de Panamá* establece textualmente: “El Estado desarrollará programas de educación y promoción para los grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana”<sup>1</sup>.
- El *Convenio 107 de la OIT*, ratificado por Panamá, recomienda a los gobiernos asumir la responsabilidad de poner servicios de sanidad adecuados a disposición de las poblaciones indígenas y organizar estos servicios basándose en el “estudio sistemático de las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones interesadas”<sup>2</sup>.
- El *Art. 105, de la Ley General del Ambiente* indica que “En caso de actividades destinadas al aprovechamiento de recursos naturales en tierras de comarcas o pueblos indígenas, éstos tendrán derecho a una participación de los beneficios económicos que pudieran derivarse, cuando dichos beneficios no estén contemplados en leyes vigentes”<sup>3</sup>. En marzo de 2000, el Órgano Ejecutivo promulgó el reglamento de Comisiones Consultivas Ambientales, el cual comprende la participación de los pueblos y de las organizaciones indígenas<sup>4</sup>.
- *Leyes especiales han permitido la creación de 5 Comarcas Indígenas* (Kuna Yala, Kuna de Madugandí, Kuna de Wargandí, Emberá – Wounaan, y Ngäbe – Bugle), ubicadas en 6 provincias (Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Panamá, Colon y Darién). Las leyes comarcales constituyen los principales instrumentos jurídicos que promueven la participación de los pueblos indígenas en Panamá. En términos generales, las leyes comarcales reconocen el derecho a la autonomía y autogestión de los pueblos indígenas, en permanente y armónica colaboración con las entidades gubernamentales instituidas en las comarcas, procurando mantener la forma y cosmovisión de la vida cultural y el equilibrio del ambiente y la biodiversidad en que se desarrollan estos pueblos. De esta manera, las leyes comarcales tienen el propósito de permitir la integración y participación conjunta de los pueblos indígenas en su propio desarrollo y bienestar colectivo. Las comarcas ofrecen un espacio autónomo con posibilidades para ejercer el autogobierno, conservar la identidad cultural y aprovechar los valiosos recursos naturales para beneficio del desarrollo de los pueblos indígenas.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de la República de Panamá, del 11 de octubre de 1972, reformada por los Actos Reformativos N° 1 y N° 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994; y por el Acto Legislativo N° 1 de 2004.

<sup>2</sup> Convenio N° 107 de la OIT, Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de Otras Poblaciones Tribuales y Semitribuales en los Países Independientes. Decreto de Gabinete N° 53 (26 de febrero de 1971), Gaceta Oficial N° 16,812, 17 de marzo de 1971.

<sup>3</sup> Ley N° 41 del 1 de julio de 1998, Ley General del Ambiente, Gaceta Oficial N° 23,578, 3 de julio de 1998.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo N° 57 del 16 de marzo de 2000, Ministerio de Economía y Finanzas, Conformación y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales, Gaceta Oficial N° 24,014, 21 de marzo de 2000.

Adicionalmente, el estado panameño, generalmente como resultado de la interacción con los líderes indígenas, han creado 3 entidades para velar por el cumplimiento de la normativa antes señalada: (a) La Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional tiene como función velar por la promoción, la defensa y el respeto de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, y por su participación efectiva en el Estado; (b) El Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI), adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia, tiene por objetivo: “Promover relaciones con organismos bilaterales o multilaterales de cooperación técnica y organismos gubernamentales nacionales, ligados al desarrollo indígena y velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que se adquieran, asegurando la participación de los pueblos indígenas”<sup>5</sup> y (c) La Dirección Nacional de Política Indigenista, del Ministerio de Gobierno y Justicia, órgano encargado de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de los pueblos indígenas, respetando su identidad étnica y cultural, y sus formas de organización.

### 1.2.2. La Política Operacional del Banco Mundial sobre pueblos indígenas, OP 4.10.

En la medida que el PASAP contempla intervenciones en los territorios indígenas, es necesario tomar en cuenta la Política Operacional del Banco Mundial sobre pueblos indígenas, OP 4.10. Esta política operacional establece la exigencia al prestatario, en todos los proyectos propuestos para financiamiento por el Banco que afecten a los Pueblos Indígenas, la realización de un proceso de “consulta previa, libre e informada”. El Banco sólo otorga financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, libres e informadas dan lugar a un amplio apoyo al mismo por parte de la comunidad. De manera consistente el Banco Mundial ha promovido el acercamiento a los Pueblos Indígenas, a través de consultas para identificar los mecanismos para unas relaciones basadas en el respeto a las diferencias culturales<sup>6</sup>. Estas políticas operacionales han confirmado su pertinencia en la experiencia internacional y nacional<sup>7</sup>.

## 2. ALCANCES DE LA PARTICIPACION DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PASAP.

### 2.1. Alianza estratégica entre el MINSA y las Autoridades Tradicionales Comarcales.

El Diagnostico Sociocultural del Marco Indígena, identificó en los pueblos indígenas (particularmente en la Comarca Ngäbe – Bugle) un clima de desconfianza y la pérdida de credibilidad en las autoridades electas y programas gubernamentales<sup>8</sup>, lo cual reduce sustancialmente la base de apoyo comunitaria a proyectos como el PASAP, con impactos negativos en la sostenibilidad de las inversiones.

La conclusión que se deriva del análisis realizado de este problema, es que la ejecución del PASAP debe fundamentarse en una nueva relación entre el MINSA y los pueblos indígenas basada en: (a) el

---

<sup>5</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Decreto por el cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, Decreto Ejecutivo N° 1 (11 de enero de 2000), *Gaceta Oficial* N° 23,980, 1 de febrero de 2000.

<sup>6</sup> Banco Mundial, Manual de Operaciones del Banco Mundial. Políticas operacionales OP 4.10, julio 2005, página 1 de 12.

<sup>7</sup> “Aunque en todos los países ya existían módulos de capacitación en los temas ambientales, estos están dirigidos a las comunidades campesinas pobres, no tomando en consideración la cosmovisión de las poblaciones indígenas de los tres países; estos mensajes tuvieron que ser cambiados aplicando la visión intercultural, con el fin de que puedan ser interiorizados por las comunidades indígenas participantes. Esto se logró incorporando a las comunidades indígenas desde la planeación del proyecto, siendo ellos los que ayudaron a diseñar los contenidos de las capacitaciones de una forma que pudiera ser aceptada y aplicada en cada comunidad”. OPS – OMS, Informe Final del Proyecto Agua y Saneamiento en poblaciones indígenas en Panamá, Costa Rica y Guatemala, Lecciones Aprendidas, Panamá, diciembre, 2003.

<sup>8</sup> El Presidente de la República ha explicado esta situación de la siguiente forma: “Y no tenemos problemas de venir a decir de que efectivamente a ustedes se les ha engañado por mucho tiempo y que reconocemos que ese engaño y que esas mentiras de gobierno tras gobierno, se traducen en falta de credibilidad hacia las autoridades electas. Pero entendemos porque ante el sufrimiento de ustedes, y el no me importa de las autoridades, se conformó un sentimiento de abandono y desesperanza”. Discurso en Camarón Arriba, comarca Ngäbe Buglé, 17 de noviembre de 2006.

reconocimiento y respeto de los Congresos Comarcales y sus Autoridades Tradicionales, como interlocutores legítimos de sus pueblos; (b) una relación horizontal entre el MINSA y los Pueblos Indígenas, sobre la base de compromisos y ámbitos de competencia claramente delimitados, expresados en Convenios de Cooperación Técnica con las Juntas Directivas de los Congresos Generales; y (c) el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de los Congresos comarcales y comunidades indígenas, para participar, en calidad de coejecutores, en las actividades de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los subproyectos del PASAP.

Los Convenios Técnicos de Cooperación entre las Juntas Directivas de los Congresos Generales y el MINSA, propuestos para la coejecución del PASAP, toman cuenta que el Estado panameño reconoce y garantiza la existencia de los Congresos Generales como máxima autoridad tradicional de la Comarca, ya que constituye su organismo de expresión y decisión. Reconoce y garantiza, además, los congresos regionales y locales de conformidad con su tradición y sus Cartas Orgánicas. Las decisiones de los Congresos Generales son de cumplimiento obligatorio para toda la Comarca.

Los Convenios propuestos, además, se corresponden con las funciones que las leyes comarcales otorgan a los Congresos Generales, para: (a) aprobar planes y programas de desarrollo social, económico y cultural para la Comarca; (b) concertar convenios y contratos con los órganos del Estado, con organismos nacionales e internacionales, con personas naturales o jurídicas legalmente reconocidas; y (c) aprobar o desaprobado programas y proyectos para la Comarca que sean sometidos a su consideración por parte del Gobierno, Organismos No Gubernamentales y Organismos Internacionales. Esta estrategia se operacionaliza de dos maneras: articulando las JAARs a Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento, de tal manera que exista un efectivo y real proceso de empoderamiento del PASAP; y el desarrollando las capacidades locales para ejecutar las inversiones del PASAP, de acuerdo con el enfoque de “desarrollo impulsado por la comunidad” que promueve el Banco Mundial.

## 2.2. Garantías para una efectiva participación de los Pueblos Indígenas en el PASAP.

Durante el Taller de Validación del 03-04-2007, las Autoridades Tradicionales establecieron las siguientes pautas para garantizar una efectiva participación de los Pueblos Indígenas:

- a) Presentación del Marco Operativo (MO) y el PAC a las autoridades tradicionales y oficiales indígenas, mediante un Taller participativo.
- b) Previo a la implementación de los subproyectos, incluyendo los de ejecución comunitaria, deben formalizarse convenios entre las Juntas Directivas de los Congresos Generales y el MINSA, de tal manera que si la entidad gubernamental incumple lo pactado, las autoridades tradicionales puedan demandar ante el organismo financiador.
- c) Los informes que prepare la UCP del PASAP para el organismo financiador, relacionados con la ejecución en territorios y comarcas indígenas, deben ser validados por las autoridades tradicionales. En este caso, se otorgaría un plazo prudente para que, si existe alguna inconformidad de los beneficiarios, dichos informes puedan ser corregidos por la UCP del PASAP y no se paralice en proyecto.
- d) Se debe proporcionarse facilitar el transporte a las autoridades tradicionales y miembros de comisiones comarcales de agua y saneamiento, cuando se trate de realizar actividades de supervisión y monitoreo de a las diferentes obras.
- e) Deben construirse bodegas de materiales para el almacenamiento de herramientas y materiales, destinadas al mantenimiento de las obras.
- f) Se sugiere impulsar la creación de alianzas entre las comarcas para apoyarse con técnicos necesarios para la realización de los proyectos comunitarios (asistencia técnica compartida).

### 2.3. Las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.

La Comarca es una división política y un sistema administrativo, establecida mediante leyes especiales y “Cartas Orgánicas”, que posee límites geográficos y regulaciones internas, pero no es independiente del estado. La ejecución del PASAP en el ámbito comarcal se organizará de acuerdo a su organización institucional y territorial

2.3.1. Cada pueblo indígena creará Comisiones Regionales de Agua y Saneamiento de la siguiente manera:

Tabla N° 1  
Metas de creación de Comisiones Regionales de Agua y Saneamiento

| Pueblo Indígena  | # Comisiones Regionales de Agua y Saneamiento |
|------------------|---|
| Ngäbe            | 3   |
| Buglé            | 1   |
| Emberá – Wounaan | 3   |
| Kuna             | 3   |
| Naso             | 1   |
| BriBri           | 1   |
| Total            | 12  |

- a) Las Comisiones Regionales de Agua y Saneamiento serán integradas por los miembros de las Juntas Directivas de las JAAR de la región correspondiente y un representante de las autoridades tradicionales regionales de los pueblos indígenas.
- b) Las Comisiones Regionales de Agua y Saneamiento, elaborarán su propio Reglamento Interno y contarán con apoyo inicial y asistencia técnica.

2.3.2. La relación entre las Comisiones Comarcales Regionales de Agua y Saneamiento y los Congresos Generales y la UCP del PASAP.

- a) Las Comisiones Regionales de Agua y Saneamiento estarán subordinadas a los congresos de los pueblos indígenas.
- b) Las Comisiones deben ser capacitadas para el ejercicio de sus funciones.

Las Comisiones Comarcales Regionales de Agua y Saneamiento se conciben como instancias representativas de los Pueblos Indígenas, para la planificación de las intervenciones y la promoción del PASAP, con representación del MINSA y los caciques comarcales y comarcales regionales, y las autoridades locales oficiales, quienes buscarán las formas más propicias para lograr la participación de la población en las actividades planificadas por el PASAP, tomando en cuenta su diversidad cultural. Sus funciones principales consisten en: (a) canalizar al MINSA las solicitudes de inversiones en agua y saneamiento, por parte de las comunidades; (b) coordinar con el PASAP las actividades de capacitación y asistencia técnica a las JAARs, en las áreas técnica, administrativa y de educación sanitaria a la comunidad; (c) cooperar con el PASAP en las labores de monitoreo y evaluación de la construcción y reparación de las infraestructuras; (d) promover y apoyar el sistema de mantenimiento preventivo de las infraestructuras y velar por su financiamiento, con el apoyo técnico del MINSA; y (e) proponer las comunidades en las que se desarrollarán los proyectos comunitarios de agua y saneamiento ejecutados directamente por las comunidades, de acuerdo con el perfil elaborado por el PASAP.

#### 2.4. Aportes de la Autoridades Tradicionales Indígenas a la sostenibilidad de las inversiones (Sugerencias presentadas en el Taller de Validación, 03-05-2007).

- a) Se propone la creación de una Comisión de Enlace Mixta, integrada por la UCP del PASAP y las autoridades tradicionales para la consulta, coordinación y ejecución del proyecto.
- b) Debe proporcionarse capacitación continua a las JAARs, especialmente luego de concluidas las obras de infraestructura, para fortalecer las actividades de mantenimiento.
- c) Las comunidades deben pagar una cuota mensual para el mantenimiento de las obras.
- d) Debe incluirse un rubro para proporcionar la logística que necesitan las autoridades tradicionales en su labor de monitoreo, evaluación y acciones de sensibilización comunitaria.
- e) Que la creación de las JAARs sean recomendadas por las autoridades tradicionales, así como los Congresos Generales, Regionales o Locales.
- f) Que en los actos de licitación se contemple la participación de ONGs indígenas.
- g) Que los fondos destinados a proyectos de ejecución comunitaria sean manejados por las JAARs.
- h) Dar un fuerte impulso a la capacitación, la asistencia técnica y la sensibilización para elevar el los niveles de participación de las comunidades en todo el ciclo de los subproyectos y posteriormente en la fase de mantenimiento.

#### 2.5. Los Subproyectos piloto ejecutados directamente por las comunidades.

En las áreas comarcales y territorios indígenas se financiarán subproyectos piloto ejecutados directamente por las JAARs, en coordinación con las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento (JAAR), en consonancia con las leyes panameñas que rigen varias comarcas<sup>9</sup> y la estrategia del Banco Mundial para el desarrollo impulsado por la comunidad (DIC)<sup>10</sup> que confiere el control de las decisiones y recursos a grupos comunitarios.

#### 2.6. Políticas de salvaguarda sobre reasentamiento involuntario en las comarcas y territorios indígenas.

El Banco Mundial protege a las comunidades que como consecuencia de los proyectos tengan que ser desplazadas y reubicadas en otros territorios, de acuerdo con la Política Operacional sobre Reasentamiento Involuntario (OP 4.12). Si bien no se han identificado impactos de esta naturaleza, el PASAP ha establecido como política de salvaguarda que ningún reasentamiento, desplazamiento o reubicación física involuntaria de personas, comunidades ancestrales o grupos sociales, se llevará a cabo como parte de la aplicación del proyecto.

---

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, el art. 42 de la ley de la Comarca Emberá – Wounaan establece que “El gobierno nacional garantizará, anualmente, dentro del Presupuesto General del Estado, las partidas necesarias para la adecuada administración, inversión y desarrollo integral de la Comarca Ngöbe-Buglé, las cuales se canalizarán a través de las instituciones del Estado, con la colaboración de los congresos General, Regionales y Locales, y se utilizarán de acuerdo con los planes y programas elaborados por las entidades gubernamentales correspondientes, en coordinación con las autoridades indígenas. El Ministerio de Planificación y Política Económica diseñará y desarrollará políticas de autogestión económica, y procurará los recursos financieros para el desarrollo de las comunidades”. Ley N° 10 del 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Buglé y se toman otras medidas, Gaceta Oficial N° 23,242, 11 de marzo de 1997.

<sup>10</sup> En inglés “community driven development (CDD)”. Banco Mundial, Gestión Fiduciaria para Proyectos de Desarrollo Impulsado por la Comunidad, Fortalecimiento de las Técnicas Operativas en Desarrollo Promovido por la Comunidad, 15-19 de abril de 2002 Washington, D.C.

### 3. INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS BENEFICIOS DEL PASAP.

#### Estudio de la demanda.

La inclusión de los pueblos indígenas en los beneficios del PASAP, obedece en gran medida al déficit crítico de abastecimiento de agua potable y saneamiento en este sector de la población panameña. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Panamá realizado por el PNUD en el año 2000, estableció que la demanda de agua potable de la población en las comarcas indígenas, con excepción de Kuna Yala, se encuentra en el rango de 70 – 100%. La disposición sanitaria de excretas es aun más baja y no existe servicio de alcantarillado.

Tabla N° 2  
IDHP: Nivel de Vida: Carencias en servicios básicos e ingreso,  
Por comarca, en porcentajes. Año 2000.

| Comarca        | Sin agua potable | Sin saneamiento | Ingreso bajo canasta básica | Nivel de Vida |
|----------------|------------------|-----------------|-----------------------------|---------------|
| Kuna Yala      | 32.3             | 92.0            | 82.4                        | 68.9          |
| Emberá Wounaan | 89.3             | 57.1            | 78.8                        | 75.1          |
| Ngäbe Buglé    | 70.1             | 73.2            | 93.4                        | 78.9          |
| Wargandí       | 100.0            | 99.3            | 60.3                        | 86.5          |
| Madugandí      | 76.3             | 84.3            | 63.1                        | 74.6          |
| Total País     | 10.2             | 6.8             | 26.5                        | 14.5          |
| Urbano         | 2.0              | 1.4             | 11.1                        | 4.8           |
| Rural          | 25.5             | 16.9            | 52.2                        | 31.6          |

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Considerando que, entre los territorios indígenas de Panamá, la Comarca Ngäbe – Bugle cuenta con el mayor territorio (6.673.3 Km<sup>2</sup>), es la mas poblada (110,080 habitantes en 2000), posee el índice mas elevado de pobreza extrema (93.4%) y niveles críticos en la provisión de agua y saneamiento, la Secretaría del Sistema de Protección Social decidió darle prioridad, solicitando que la Primera Fase del Componente de Agua y Saneamiento Integral en Áreas Rurales del PASAP se ejecutara en las Regiones de Salud de Bocas del Toro, Carriquí, Ngäbe - Buglé y Veraguas, involucrando directamente a la dicha Comarca, junto con los territorios indígenas Naso con 2,343 habitantes distribuidos en 11 comunidades y Bri-Bri con una población de 2,521 habitantes, estos últimos ubicados en la Provincia de Bocas del Toro.

Previamente, en los años 2003 y 2004 se realizó un importante esfuerzo para inventariar la demanda de agua y saneamiento en los distritos de la Comarca Ngäbe – Bugle, como parte del proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Municipal (PLADEMUN) <sup>11</sup>, y en el marco del Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Las conclusiones de este estudio indican que las inversiones en agua y saneamiento no alcanzaron la

<sup>11</sup> FIS, Plan de Desarrollo de Desarrollo Municipal, Municipio de Kusapín, s.p.i, Panamá, 2003; FIS, Plan de Desarrollo de Desarrollo Municipal, Municipio de Nürün, Impresión Poligráfica, S.A., Panamá, 2003; FIS, Plan de Desarrollo de Desarrollo Municipal, Municipio de Muna, s.p.i., Panamá, 2004; FIS, Plan de Desarrollo de Desarrollo Municipal, Municipio de Kankintú, Futur Arte, S.A., Panamá, 2003; FIS, Plan de Desarrollo de Desarrollo Municipal, Municipio de Besikó, s.p.i., Panamá, 2006; FIS, Plan de Desarrollo de Desarrollo Municipal, Municipio de Mironó, s.p.i., Panamá, 2006; FIS, Plan de Desarrollo de Desarrollo Municipal, Municipio de Nole Düima, s.p.i., Panamá, 2006.

sostenibilidad esperada en los territorios y comarcas indígenas, caracterizados por el deterioro generalizado de los acueductos y letrinas.

Tabla N° 3  
Comarca Ngäbe – Bugle  
Demanda de Agua y Saneamiento, 2003/2004

| Distrito     | Acueductos Nuevos | Rehabilitación/ Ampliación de Acueductos | Letrinas                 | Reforestación de Fuentes |
|--------------|-------------------|--|--------------------------|--------------------------|
| Muna         | 10                | 38                                       | 2,783                    | 10                       |
| Ñurün        | 18                | 30                                       | 192                      | 6                        |
| Kankintú     | 77                | 18                                       | No se consignaron cifras |                          |
| Kusapín      | 17                | 20                                       | 1,154                    | 22                       |
| Nole Düima   | 18                | 29                                       | 1,674                    | 30                       |
| Besikó       | 16                | 43                                       | 2,350                    | 29                       |
| Mironó       | 22                | 34                                       | 1,196                    | 14                       |
| <b>TOTAL</b> | <b>178</b>        | <b>212</b>                               | <b>9,349</b>             | <b>81</b>                |

Elaboración propia a partir de la información sobre proyectos solicitados incluidos en los PLADEMUN de los distritos indicados.

Aun cuando es presumible un importante subregistro, la información es útil en la medida que expresa la opinión de un importante grupo de líderes comunitarios que mostraron interés para participar en los talleres. El 62 % de los proyectos de acueductos nuevos solicitados proviene de los Distritos de Kankintú, Kusapín y Besikó, los cuales han sido priorizados por Secretaría del Sistema de Protección Social de la Presidencia para desarrollar el Programa Red de Oportunidades. También existe una demanda masiva de letrinas y una creciente comprensión acerca de la importancia de proteger y conservar las fuentes de agua mediante proyectos de reforestación.

El 54% de las solicitudes de proyectos se refieren a la reparación de acueductos deteriorados y en menor medida a su ampliación. La magnitud de este problema ha sido considerada para diseñar la propuesta de alianza estratégica entre el MINSA y las autoridades tradicionales indígenas, socios estratégicos y coejecutores en la tarea de dotar de agua potable y saneamiento a los pueblos indígenas.

### 3.2. Estudio de la Propuesta

El PASAP, por medio del Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral, ofrece a los Pueblos Indígenas asistencia financiera y técnica para el establecimiento de sistemas sostenibles de agua y saneamiento. Esta asistencia se realizará de dos maneras:

a) Mediante la ejecución directa de la UCP a través de la contratación de proveedores.

Se incluye la construcción y las mejoras de acueductos; la recuperación y protección de las fuentes de agua, sí como su mantenimiento y seguimiento por los primeros años; y la construcción de letrinas y otras formas de saneamiento.

Adicionalmente, en esta modalidad de ejecución se contempla:

- La contratación de asesores para el fortalecimiento institucional de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento y las JAARs.
- Programas de Sensibilización y Educación en Salud.

- Diagnóstico sobre el estado actual de las fuentes de agua de los acueductos existentes.
- Identificación y caracterización de micro cuencas.

b) Ejecución de subproyectos por parte de las comunidades.

Serán seleccionados un número de subproyectos piloto de acuerdo a una tipología y un Manual Operativo de Participación Comunitaria que esta previsto elaborarse. Este modelo se implementará en la primera fase del PASAP en la Comarca Ngäbe Buglé y, dependiendo de su éxito, se replicará en otras comunidades comarcales y no comarcales.

Se han establecido dos modalidades de financiamiento de la infraestructura: a) mediante la transferencia directa de recursos financieros; y b) la entrega de materiales adquiridos con carga al presupuesto del PASAP. Los servicios de asistencia técnica también se proporcionan con estas dos modalidades, como se observa en la Tabla N° 1:

Tabla N° 4  
Modalidades de Ejecución de los Proyectos Ejecutados por las Comunidades.

| Modalidad  | Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento/ JAARs / ONGS  | Requisitos básicos de la organización beneficiaria   |
|--|--|--|
| I.<br>Transferencia de recursos financieros por parte del PASAP.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos integrales de agua y saneamiento: hasta B/. 20.000.00.</li> <li>▪ Mejoras de acueductos: B/. 5,000.00. – 7,000.00.</li> <li>▪ Ampliación de acueductos: hasta B/. 12,000.00.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comunidades con capacidades organizativas altas para administrar y ejecutar subproyectos de agua y saneamiento</li> <li>▪ Ejecución técnica y financiera de acuerdo a procesos establecidos en el Manual Operativo del PASAP.</li> <li>▪ Implementación gradual, inicialmente por medio de proyectos piloto.</li> </ul> |
| II. Entrega de materiales y contratación directa de servicios de capacitación y asistencia técnica por la UCP del PASAP. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servicios de capacitación técnica, administrativa y ambiental. B/.15.000.00 - 20.000.00.</li> <li>▪ Realización de estudios (diagnósticos y otros) B/.8,000.00 -12,000.00.</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comunidades con capacidades organizativas medias para administrar y ejecutar subproyectos de agua y saneamiento</li> <li>▪ Ejecución técnica de acuerdo a procesos establecidos en el Manual Operativo del PASAP.</li> <li>▪ Implementación gradual, inicialmente por medio de proyectos piloto.</li> </ul>             |

### 3.2.1. Tecnología apropiada a los Pueblos Indígenas.

Los estudios técnico - financieros, socio - económicos y de identificación de proyectos en la etapa preparatoria del Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral del PASAP se orienta a establecer las opciones tecnológicas apropiadas para los pueblos indígenas, tomando en cuenta sus características socioeconómicas y culturales. Esto es necesario porque en los últimos tres (3) años el

MINSA ha utilizado tecnologías de uso de las fuentes de agua potable subterráneas y otras que requieren del uso de energía eléctrica.

La utilización de dichas opciones plantea restricciones importantes, como resultado del poblamiento disperso (principalmente en la Comarca Ngäbe – Bugle) y los movimientos migratorios. En este contexto, el uso de fuentes subterráneas por bombeo está condicionado no solo a su acceso, sino también a la capacidad de pago para sostener los sistemas y la disponibilidad de servicios de electrificación, por lo que el PASAP se plantea definir tecnologías apropiadas basadas en sistemas de uso colectivo pequeños o individuales.

### 3.2.2. Incorporación de los Pueblos Indígenas a los subproyectos ejecutados a través de las licitaciones de obras.

Las autoridades tradicionales participan junto con las comunidades en todas las etapas del ciclo de los subproyectos: Preciclo, Preinversión, Ejecución y Post – ejecución. Para este propósito se implementará un flujo de información de doble vía, de tal manera que las autoridades tradicionales puedan aportar opiniones a las decisiones de la UCP.

Con el propósito de que la información sea fluida y no implique actividades y costos adicionales al PASAP, serán aprovechadas las actividades planificadas tales como visitas de campos, talleres de divulgación y promoción del PASAP, talleres de capacitación, envío de información impresa (boletines, material didáctico, etc.).

#### 3.2.2.1. La participación en la etapa del Preciclo.

- a) Las Autoridades Tradicionales reciben información sobre las líneas de financiamiento y los beneficios de servicios de agua y saneamiento.
- b) Participan en la identificación de áreas prioritarias de intervención, selección de ámbitos regionales y de las comunidades, en el ámbito comarcal.
- c) Se incorporan a la difusión del proyecto.

Estas acciones se desarrollan en el marco de los Talleres de Identificación y Priorización de Proyectos.

#### 3.2.2.2. Participación en la etapa de Preinversión.

- a) Las autoridades tradicionales son informadas sobre el resultado de los talleres de identificación y priorización de los proyectos, por regiones comarcales y comunidades
- b) Son informados y capacitados sobre los procedimientos que empleará la UCP para crear la Comisiones de Comarcales de Agua y Saneamiento; la conformación de las JAAR's; el análisis, selección y diseños técnicos de los subproyectos, y los mecanismos de evaluación y aprobación.
- c) Son informados de los subproyectos finalmente seleccionados para el financiamiento.
- d) Participan activamente para garantizar un aporte como mínimo del 10% del monto del proyecto, en trabajo voluntario por parte de la comunidad beneficiada, especialmente relacionado con las actividades de zanjeo y traslado de materiales al sitio de la obra.
- e) Participan en la formalización de los Convenios de Construcción, los cuales deben ser firmado por las comunidades y las autoridades tradicionales como garantía de cumplimiento.

Estas acciones se desarrollan como parte de las Asambleas Constitutivas de las Comisiones Regionales Comarcales de Agua y Saneamiento y conformación de JAARs. Si ello es posible, los Convenios de Construcción pueden formalizarse en eventos que incluyan paquetes de subproyectos.

#### 3.2.2.3. Participación en la Etapa de Ejecución.

- a) Las autoridades tradicionales de los Pueblos Indígenas son informadas del proceso y resultado de la selección de los consultores técnico, social y supervisor.
- b) En la medida de lo posible, el Comité de Evaluación realiza la selección de contratistas para paquetes de subproyectos en una localidad de la Comarca, con la presencia de las autoridades tradicionales. En todo caso, son notificadas de la firma del contrato entre la UCP y los consultores técnicos y sociales.
- c) Se incorporan a las actividades de promoción para lograr que la comunidad aporte al menos un 10% del valor de la obra con mano de obra no calificada y otros aportes, y el pago de la tarifa.
- d) Reciben capacitación relacionada con las acciones de ejecución, supervisión, verificación y liquidación de la obra.
- e) Participan directamente en las acciones de supervisión al contratista, de acuerdo a las especificaciones técnicas incluidas en el contrato.

Estas acciones se desarrollan como parte de los Talleres de Capacitación previstos por la UCP del PASAP para esta etapa.

#### 3.2.2.4. Participación en la Etapa de Post ejecución:

- a) Participan en el proceso de liquidación de los subproyectos, evalúan el cumplimiento de las condiciones contractuales del contratista, dan aval para la aceptación y recepción de la obra por parte de las JAARs.
- b) Participan en las actividades de control y seguimiento del fortalecimiento institucional de las Comisiones Regionales Comarcales de Agua y Saneamiento y las JAARs y educación sanitaria.
- c) Participan en los procesos de evaluación posterior de los subproyectos, y la planificación de las actividades de seguimiento.

#### 3.2.3. Incorporación de los Pueblos Indígenas a la modalidad de gestión de proyectos impulsados por la comunidad.

El Ministerio de Salud, en el proceso de preparación del PASAP, ha decidido impulsar subproyectos de agua y saneamiento que serán ejecutados por las JAARs u ONGs indígenas, estas últimas siempre y cuando el financiamiento conduzca a la creación de JAARs, y tomando en cuenta sus capacidades instaladas. De esta manera se espera elevar el nivel de participación de los beneficiarios de los subproyectos, mediante la realización de tareas para identificar, priorizar, evaluar, formular, contratar, ejecutar y supervisar las obras y servicios que financiará el PASAP.

El Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral del PASAP incorpora la modalidad de subproyectos impulsados por la comunidad, como parte de la nueva estrategia de relación con los Pueblos Indígenas y en la perspectiva de generar un empoderamiento efectivo que contribuya a la sostenibilidad de las inversiones.

Las aportaciones en especie y en dinero que realice el PASAP a las JAARs y ONGs indígenas se consideran donaciones en calidad de capital semilla con el objetivo específico de construir las infraestructuras, así como mejorar las capacidades locales para administrarlas, mejorar los hábitos y actitudes de higiene de la población y conservar las fuentes de agua. La operación y mantenimiento de los sistemas es la responsabilidad principal de las comunidades y las autoridades tradicionales, y la estrategia de sostenibilidad descansa principalmente en el pago de la tarifa de agua, tal y como quedó establecido por las propias autoridades tradicionales indígenas en el Taller de Validación de 03-05-2007.

Tabla N° 5  
Subproyectos de Agua y Saneamiento Impulsados por la Comunidad  
Topología de Referencia de Inversiones y Comunidades

| Tipos de Proyectos        | Tipos de Comunidades  |  |   |
|---------------------------|---|--|---|
|                           | Alto  | Medio  | Bajo  |
| I. Asistencia Financiera. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acueducto requiere ser ampliado.</li> <li>▪ Fuentes de agua protegidas pero requieren ser conservadas en el mediano plazo.</li> <li>▪ Población dotada mayoritariamente de letrinas pero mal utilizadas.</li> <li>▪ Asentamientos humanos consolidados.</li> <li>▪ Economía de subsistencia se acompaña de actividades comerciales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acueducto requiere ser mejorado.</li> <li>▪ Fuentes de agua requieren ser protegidas.</li> <li>▪ Mayoría de población carece de letrinas.</li> <li>▪ Movimiento migratorio estacional parcial.</li> <li>▪ Economía de subsistencia predominante.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acueducto requiere ser construido.</li> <li>▪ Fuentes de agua en situación crítica (volumen, acceso, calidad).</li> <li>▪ Población carece de letrinas.</li> <li>▪ Mayoría de la población se desplaza de manera estacional y permanente.</li> <li>▪ Economía de subsistencia se acompaña de fuerte migración a empresas fuera de la comarca.</li> </ul> |
|                           | Tipos de Proyectos Elegibles  |  |   |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos integrales de agua y saneamiento: hasta B/. 20.000.00.</li> <li>▪ Ampliación de acueductos: hasta B/. 12,000.00.</li> <li>▪ Recuperación, protección de las fuentes de agua.</li> <li>▪ Mantenimiento y seguimiento de las fuentes de agua por los dos primeros años.</li> <li>▪ Construcción de letrinas.</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos integrales de agua y saneamiento: hasta B/. 20.000.00.</li> <li>▪ Mejoras de acueductos: B/. 5,000.00. – 7,000.00.</li> <li>▪ Recuperación, protección de las fuentes de agua.</li> <li>▪ Mantenimiento y seguimiento de las fuentes de agua por los dos primeros años.</li> <li>▪ Construcción de letrinas.</li> </ul> | No elegible para este tipo de proyectos.  |

| Tipos de Proyectos                | Tipos de Comunidades   |  |  |
|-----------------------------------|--|--|--|
|                                   | Alto   | Medio  | Bajo   |
| II. Asistencia Técnica Financiera | Tipos de Proyectos Elegibles   |  |  |
|                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos integrales de agua y saneamiento: hasta B/. 20.000.00.</li> <li>▪ Ampliación de acueductos: hasta B/. 12,000.00.</li> <li>▪ Recuperación, protección de las fuentes de agua.</li> <li>▪ Mantenimiento y seguimiento de las fuentes de agua por los dos primeros años.</li> <li>▪ Construcción de letrinas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos integrales de agua y saneamiento: hasta B/. 20.000.00.</li> <li>▪ Mejoras de acueductos: B/. 5,000.00. – 7,000.00.</li> <li>▪ Recuperación, protección de las fuentes de agua.</li> <li>▪ Mantenimiento y seguimiento de las fuentes de agua por los dos primeros años.</li> <li>▪ Construcción de letrinas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No elegible para este tipo de proyectos.</li> </ul>                   |
| III. Asistencia Técnica           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servicios de capacitación técnica, administrativa y ambiental. B/.15.000.00 - 20.000.00.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servicios de capacitación técnica, administrativa y ambiental. B/.15.000.00 - 20.000.00.</li> <li>▪ Realización de estudios (diagnósticos y otros) B/.8,000.00 – 12,000.00</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No elegible para esta modalidad de ejecución de proyectos.</li> </ul> |

### 3.3. Respeto a la identidad cultural de los pueblos indígenas, en el proceso de ejecución del PASAP

Para contribuir a garantizar el pleno respeto de la identidad cultural de los pueblos indígenas, el Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral del PASAP, guiará sus actuaciones sobre la base de una respetuosa relación horizontal. El personal del PASAP se verá beneficiado con actividades de capacitación sobre interculturalidad y derecho indígenas.

La UCP incluirá en la programación del PASAP los recursos financieros necesarios para (a) la contratación de un experto Indígena como asesor puntual en tareas específicas de la UCP en la implementación, evaluación y monitoreo del MI en el PASAP; (b) la contratación de expertos indígenas, para que colaboren en el diseño, redacción y traducción al idioma indígena (en los casos que esto sea posible) de los materiales didácticos e informativos del PASAP que serán utilizados en las comarcas.

## 4. ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN CONJUNTA.

La implementación del Marco Indígena al Componente Rural del PASAP incorpora a una diversidad de actores públicos y privados, además de las Autoridades Indígenas Tradicionales y el MINSA: (a) en el ámbito comarcal tanto las autoridades tradicionales, en calidad de coejecutores, como las autoridades oficiales, en calidad de colaboradores, son los actores principales del Componente Rural del PASAP; (b) en el ámbito de la gestión pública, se contempla una relación estrecha entre el MINSA y ANAM, con relación al acceso a las fuentes de agua y la ejecución de subproyectos de protección y conservación de microcuencas. Otros programas y proyectos gubernamentales de inversión social, ofrecen oportunidades de financiamiento adicional que pueden complementar las inversiones planificadas por el PASAP; y (c) los actores privados (empresas, ONGs, consultores individuales) son los proveedores de servicios a la UCP del PASAP y directamente a las comunidades. El sector privado se incorporará estos subproyectos con un enfoque de responsabilidad social empresarial.

Tabla N° 6  
Marco Indígena del Componente Rural del PASAP  
Actores involucrados y espacios de colaboración

| Ámbitos  | Actores  |
|----------|--|
| Comarcal | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Autoridades Tradicionales:</i> los Congresos Generales, sus Caciques Generales o Presidentes. Los Congresos Locales, sus Caciques Locales, Voceros y Delegados. Los Congresos Generales de la Cultura, encargados de resguardar sus valores culturales y religiosos. Las Comisiones de Agua y Saneamiento de los Congresos Generales. <u>Coejecutores y aliados estratégicos del MINSA.</u></li> <li>▪ <i>Autoridades Oficiales:</i> Gobernadores comarcales, diputados, alcaldes, representantes de corregimiento. <u>Colaboradores en la comunicación de las autoridades oficiales con las instituciones gubernamentales.</u></li> </ul> |
| Público  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>UCP del PASAP y ANAM.</i> Colaboración estratégica para facilitar el acceso a las fuentes de agua y la implementación de subproyectos de conservación y protección de microcuencas.</li> <li>▪ <i>FIS, PRODEC, PROINLO, RED DE OPORTUNIDADES, PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.</i> Colaboradores en la provisión de recursos financieros y técnicos complementarios.</li> </ul>   |
| Privado  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Contratista privados, ONGs, Consultores Individuales,</i> son los proveedores de los servicios para ejecutar los subproyectos de obra y asistencia técnica.</li> </ul>   |

## **5. MARCO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL MARCO INDÍGENA DEL PASAP.**

La implementación del Marco Indígena se realiza durante todo el ciclo del PASAP, en su Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral. El proceso se desarrolla en siete (7) etapas:

### **5.1. Arreglos de organización.**

En esta etapa se plantea alcanzar los siguientes objetivos: (a) validar este Marco Indígena por parte de las autoridades tradicionales y oficiales indígenas; (b) establecer mecanismos de coordinación interinstitucional en el ámbito de los territorios y comarcas indígenas; (c) elaborar el Manual Operativo de participación Comunitaria; (d) elaborar el Manual Operativo de Gestión Fiduciaria para las inversiones ejecutadas por las comunidades; y (e) organizar el Banco de Oferentes para los subproyectos ejecutados por las comunidades..

### **5.2. Promoción del Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral del PASAP e inducción al proceso de participación de los pueblos indígenas.**

Los objetivos planteados en esta etapa son: (a) promover el PASAP en las comarcas y pueblos indígenas, presentando sus alcances y limitaciones y el cronograma de ejecución, procurando un adecuado manejo de las expectativas generadas previamente en sus autoridades tradición y oficiales y las comunidades; y (b) promover la participación comunitaria, sentando las bases del empoderamiento del proyecto por parte de las comunidades, autoridades tradicionales y oficiales y los Congresos Generales, Regionales y Locales.

### **5.3. Elaboración de la Línea de Base para la participación en el Componente Rural del PASAP.**

De manera participativa, se espera que las comunidades reconozcan su propia realidad, la interpreten y sistematicen como un primer paso hacia una transformación de su propia realidad comunitaria. Se abordarán dos aspectos fundamentales: los factores clave de fracasos de proyectos de agua y saneamiento anteriormente desarrollados en los territorios y comarcas indígenas; y el compromiso real de participación de las autoridades tradicionales y oficiales y las comunidades en Componente Rural de Agua y Saneamiento Integral, del PASAP. Objetivos programados para esta etapa son: (a) Sistematizar el Plan de Vida (Plan de Desarrollo) Comarcal, incorporando el componente de agua y saneamiento; (b) Caracterización socioeconómica y cultural de las comunidades; (c) Establecer el Marco de Desarrollo Institucional (MDI) de los Congresos Generales, Congresos Regionales y JAARs involucradas para fundamentar los Planes de Fortalecimiento Institucional.

### **5.4. Planificación participativa para generar un Plan Quinquenal y un Plan Operativo Anual en las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.**

En esta etapa se plantean los siguientes objetivos: (a) realizar un análisis participativo del entorno comarcal para la ejecución del Componente Rural del PASAP, realizar un análisis FODA, definir la Visión, Misión y Objetivo Estratégico de los Congresos Generales, Regionales y Locales, y comunidades, en el ámbito de la provisión de agua y saneamiento; (b) elaborar el Plan de Acción Anual (POA) de las CCAS; (c) constituir las CCAS, (d) formalizar los Convenios de Cooperación Técnica entre las Juntas Directivas de los Congresos Generales y el MINSA para la coejecución del Componente Rural del PASAP.

5.5. Identificación y formulación participativa de subproyectos comunitarios en el marco de los POAS de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.

Se planifica alcanzar dos objetivos principales: (a) identificar y priorizar, por parte de las CCAS los subproyectos que serán ejecutados por la UCP del PASAP y las comunidades; (b) capacitar a las CCAS en el Manual de Participación Comunitario y los procedimientos de contratación de obra por UCP; (c) formular los subproyectos y realizar la selección de contratistas por la UCP y las CCAS.

5.6. Participación en la Supervisión y Monitoreo a la Ejecución de Subproyectos

En esta etapa se espera que los subproyectos ejecutados por la UCP y las comunidades, sean monitoreados y evaluados por auditores comunitarios instrumentados en la aplicación de controles de calidad. En este proceso, las CCAS serán equipadas y fortalecidas en sus capacidades técnicas, administrativas y como promotores de una nueva cultura sanitaria y ambiental. En el nivel de la UCP, expertos indígenas (contratados eventualmente en las áreas comarcales donde se ejecutan los subproyectos), proporcionan asistencia técnica para el monitoreo y evaluación de la aplicación del MI en el Componente Rural.

5.7. Participación en la Sistematización y Disseminación de los Resultados

En esta etapa se prepara el Informe Final de Cierre del Componente Rural de PASAP en los pueblos indígenas; se sistematizan y diseminan los resultados replicables (lecciones aprendidas).

**ANEXO**  
**Plan de Acción del Marco de Desarrollo de Pueblos Indígenas del PASAP.**

Actividad 1: Arreglos de Organización para la participación de los Pueblos Indígenas.

| PRODUCTOS                           | METODOLOGIA BASICA  | ACTIVIDADES/INDICADORES   | DURACION | COSTO TOTAL |
|-------------------------------------|---|---|----------|-------------|
| 1. Coordinación interinstitucional. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reuniones de Trabajo de UCP y personal técnico de campo involucrado y ANAM, FIS, PRODEC, etc., si es el caso, para elaborar el Plan de Trabajo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ajuste a presupuesto.</li> <li>▪ Ajuste a cronograma.</li> </ul> |          | -           |

Actividad 2: Elaboración de la Línea de Base para la participación en el Componente Rural del PASAP.

| PRODUCTOS  | METODOLOGIA BASICA  | ACTIVIDADES/INDICADORES  | DURACION | COSTO TOTAL |
|--|---|--|----------|-------------|
| 1. Plan de Vida (Plan de Desarrollo) Comarcal.   | 1.1. Revisión de planes existentes, sistematización e inclusión del PASAP dentro de los planes de vida.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Reproducción de documento.</li> </ul>   |          | 5,000.00    |
| 2. Establecido el Marco de Desarrollo Institucional (MDI) de los Congresos Generales, Congresos Regionales y JAARs involucradas y Planes de Fortalecimiento Institucional. | 3.1. Construcción de los indicadores.<br>3.2. Entrevistas a Juntas Directivas de Congresos Generales, Congresos Regionales y JAARs involucradas.<br>3.3. Planes de fortalecimiento institucional. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informe de MDI por actor involucrado.</li> <li>▪ Planes de Fortalecimiento Institucional por actor involucrado.</li> <li>▪ Plan para la creación, fortalecimiento y equipamiento de 3 Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.</li> </ul> | 1 mes    | 5,000.00    |

Actividad 3: Planificación Estratégica y Operativa y Constitución de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.

| PRODUCTOS  | METODOLOGIA BASICA  | ACTIVIDADES/INDICADORES  | DURACION | COSTO TOTAL |
|--|---|--|----------|-------------|
| 1. Planificación Estratégica de Mediano Plazo por Regiones Comarcales. | Consiste en un ejercicio de Planificación Estratégica Participativa que aborda las siguientes cuestiones principales:<br>a) Conceptos y enfoques de la planificación estratégica (Visión, Misión).<br>b) Negociación y acuerdo respecto a un plan.<br>c) Negociación de un curso de acción apropiado.<br>d) Manejo de conflictos.<br>Declaración de compromisos y cierre del taller.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tres (3) talleres de dos (2) días cada uno.</li> <li>▪ Planes Estratégicos de Mediano Plazo por Comunidad involucrada, incluyendo Visión, Misión Objetivos Estratégicos y Matrices de Objetivos en forma de resultados por área temática (agua, saneamiento, conservación de fuentes).</li> </ul>         | 1 mes    | 10,000.00   |
| 2. POA de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.             | Utilizando procedimientos participativos se tratará de responder claramente a las siguientes preguntas:<br>¿Qué se va a lograr?, ¿Qué destrezas específicas se necesita?, ¿Quién será el responsable?, ¿Quién hará qué cosa?, ¿Dónde tendrán lugar las actividades?, ¿Cuándo tendrán lugar las actividades (esto es, en relación con temporadas u otras actividades preestablecidas en la comunidad) y con qué duración tendrán lugar?, ¿Qué insumos materiales se necesitarán y cómo se los provisionará o recolectará?, ¿Cuánto dinero se requiere y de qué fuente(s) provendrá?. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Documentos de POAs.</li> <li>▪ Sistema de monitoreo de las actividades y los resultados; esto es, qué estrategias y tipos de información se utilizarán para mantenerse al tanto de lo que está sucediendo y si están teniendo lugar los resultados deseados. Se incluirá el enfoque de género.</li> </ul> |          |             |
| 3. Constituidas las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.       | Asamblea Constitutiva (en el marco de los talleres de planificación).   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acta de Asamblea de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.</li> </ul>   | 2 meses  | 10,000.00   |
| 4. Formalización de Convenios entre el MINSA y Congresos Comarcales.   | Envío de Borrador de Convenio y acto de formalización, como corolario del taller de planificación.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación de Documento.</li> <li>▪ Formalización de Convenios.</li> </ul>   |          |             |

Actividad 4: Participación en la formulación de Subproyectos

| PRODUCTOS  | METODOLOGIA BASICA   | ACTIVIDADES/INDICADORES   | DURACION | COSTO TOTAL |
|--|--|---|----------|-------------|
| 1. Capacitadas las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento en el Manual de Participación Comunitaria y los procedimientos de contratación de obra por UCP. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento, así como los Presidentes de las JAARs de las comunidades seleccionadas, serán instrumentadas en los procedimientos de ejecución de los proyectos comunitarios, de acuerdo al Manual de Participación Comunitaria.</li> <li>▪ La UCP informara sobre los procedimientos que se utilizaran en selección de contratista.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Curso de capacitación de 3 días de duración.</li> <li>▪ Preparación de informe.</li> </ul> | 2 meses  | 8,000.00    |

Actividad 5: Participación en la Supervisión y Monitoreo a la Ejecución de Subproyectos

| PRODUCTOS  | METODOLOGIA BASICA   | ACTIVIDADES/INDICADORES  | DURACION                  | COSTO TOTAL  |
|--|--|--|---------------------------|--------------|
| 1. Subproyectos ejecutados por las comunidades y realizados el monitoreo y evaluación. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento contarán con un Comité de Control de Calidad, encargados de realizar, con el apoyo de las comunidades y las JAAR, las tareas de evaluación y monitoreo de las inversiones.</li> <li>▪ Los asesores nombrados por la UCP realizaran la evaluación de los subproyectos conforme al Manual Participación Comunitaria.</li> <li>▪ Las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento serán objeto de auditorias externas.</li> <li>▪ Las Comisiones rendirán informes periódicamente a los Congresos Generales, Regionales y Locales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Taller de capacitación a evaluadores/ auditores comunitarios.</li> <li>▪ Informes de monitoreo y evaluación por los asesores de la UCP.</li> <li>▪ Informes Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento a los Congresos Generales, Regionales y Locales.</li> </ul> | Todo el ciclo de Proyecto | 4,000,000.00 |

|   |   |  |                                  |                   |
|---|---|--|----------------------------------|-------------------|
| <p>2. Subproyectos ejecutados por la UCP – PASAP y las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento, y realizados el monitoreo y evaluación.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La UCP proporcionara apoyo logístico a los auditores comunitarios en sus tareas de evaluación y monitoreo de los subproyectos.</li> <li>▪ Los asesores nombrados por la UCP realizaran la evaluación de los subproyectos conforme a contratos de obra.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Preparación de informes de monitoreo y evaluación.</li> </ul>   | <p>Todo el ciclo de Proyecto</p> |                   |
| <p>3. Fortalecidas las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creadas, fortalecidas y equipadas.</li> <li>▪ Proporcionada asistencia técnica en la gestión técnica, administrativa y ambiental de los subproyectos.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Informes de gestión por asesores de UCP y de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento</li> </ul>           |                                  | <p>150,000.00</p> |
| <p>4. Realizada la evaluación y monitoreo del MI en la ejecución del Componente Rural del PASAP.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expertos indígenas serán contratados para asistir en la implementación del MI y participar en las acciones de evaluación y monitoreo, con el propósito de verificar el su cumplimiento.</li> <li>▪ Interpretes y traductores serán contratados como personal de apoyo en las acciones de capacitación y asistencia técnica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ 3 talleres regionales para la validación de proyectos formulados por contratistas.</li> <li>▪ Informe.</li> </ul> |                                  | <p>60,000.00</p>  |

Actividad 6: Participación en la Sistematización y Diseminación de los Resultados.

| PRODUCTOS   | METODOLOGIA BASICA   | ACTIVIDADES/INDICADORES  | DURACION | COSTO TOTAL |
|---|--|--|----------|-------------|
| 1. Informe Final de Cierre del Componente Rural de PASAP en los pueblos indígenas,        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación de documento de cierre y envío a los Congresos Generales de las comarcas.</li> <li>▪ Reunión de Rendición de Cuentas de la UCP del PASAP a las Juntas Directivas de los Congresos Generales.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Convocatoria y aseguramiento logístico de la Reunión de Rendición de Cuentas.</li> <li>▪ Informe.</li> </ul>  | 2 meses  | 25,000.00   |
| 2. Sistematizados los resultados del Componente Rural del PASAP en los Pueblos Indígenas. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contratación de Consultoría para elaboración de Documento de Sistematización.</li> <li>▪ Validación del Documento de Sistematización por los Congresos Comarcales Generales/Regionales.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Documento técnico de sistematización.</li> <li>▪ 3 Talleres Regionales de validación del documento de sistematización de 1 de duración cada uno.</li> <li>▪ Informe.</li> </ul> |          |             |
| 3. Diseminados los resultados (lecciones aprendidas).                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contratación de consultoría para elaborar Manual de Participación Comunitaria en Proyectos de Agua y Saneamiento, a partir de los resultados alcanzados en la ejecución del Componente Rural del PASAP, en áreas indígenas.</li> <li>▪ Producción de Audiovisual y Multimedia sobre Lecciones Aprendidas.</li> <li>▪ Seminario Nacional de presentación de los resultados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparación.</li> <li>▪ Manual, audiovisual y multimedia.</li> <li>▪ Seminario Nacional.</li> <li>▪ Informe.</li> </ul>   |          |             |