

.Document: EB 2007/91/R.15  
Agenda: 8(c)  
Date: 14 August 2007  
Distribution: Public  
Original: English

**A**



**جمهورية بنما**

**برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية**

المجلس التنفيذي - الدورة الحادية والتسعون  
روما، 11-12 سبتمبر/أيلول 2007

---

**للاستعراض**



## مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للاستعراض.

وبغية الاستفادة على النحو الأمثل من الوقت المتاح لدورات المجلس التنفيذي، يرجى من السادة المدراء التنفيذيين التوجه بأسئلتهم المتعلقة بالجوانب التقنية الخاصة بهذه الوثيقة قبل انعقاد الدورة إلى:

### **Jaana Keitaaranta**

مديرة البرنامج القطري

رقم الهاتف: +39 06 5459 4659

البريد الإلكتروني: [jaana.keitaaranta@un.org.pa](mailto:jaana.keitaaranta@un.org.pa)

أما بالنسبة للاستفسارات المتعلقة بإرسال وثائق هذه الدورة فيرجى توجيهها إلى:

### **Deirdre McGrenra**

الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية

رقم الهاتف: +39 06 5459 2374

البريد الإلكتروني: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)



## المحتويات

iii	خريطة عمليات الصندوق في البلد
iii	موجز الاستراتيجية القطرية
1	أولاً - المقدمة
2	ثانياً - السياق القطري
2	ألف - السياق الاقتصادي والزراعي وسيقاق الفقر الريفي
5	باء - السياق السياساتي والاستراتيجي والمؤسسي
6	ثالثاً - الدروس المستفادة من خبرة الصندوق في البلد
6	ألف - النتائج السابقة والأثر والأداء
7	باء - الدروس المستفادة
8	رابعاً - الإطار الاستراتيجي القطري للصندوق
8	ألف - ميزة الصندوق النسبية على الصعيد القطري
9	باء - الأهداف الاستراتيجية
10	جيم - فرص الابتكار
11	دال - استراتيجية الاستهداف
12	هاء - الصلات السياساتية
13	خامساً - إدارة البرنامج
13	ألف - إدارة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية
14	باء - إدارة البرنامج القطري
15	جيم - الشراكات
16	دال - الاتصالات وإدارة المعرفة
17	هاء - إطار التمويل بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء
18	واو - المخاطر وإدارة المخاطر

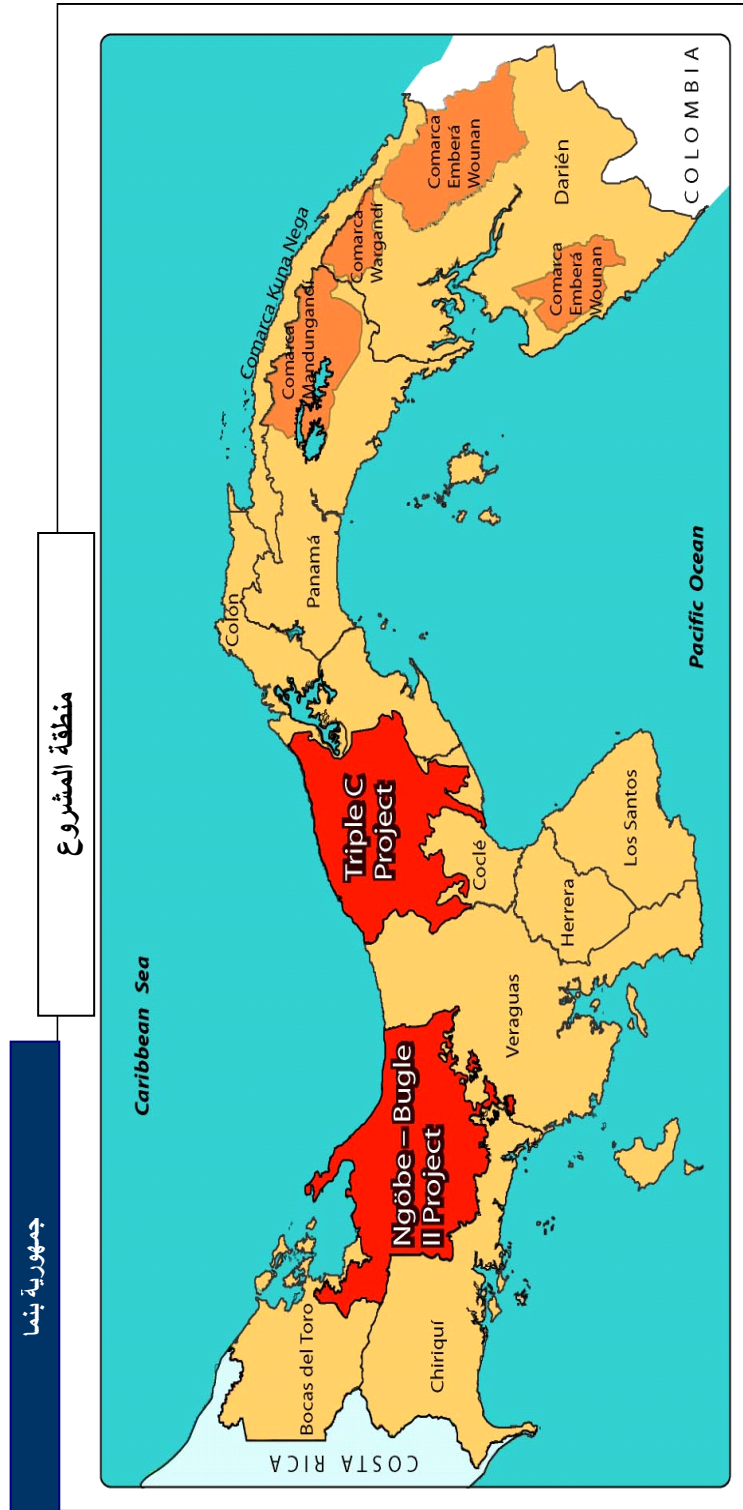
## الذيول

1	الذيول الأول: عملية المشاورات الخاصة ببرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية
10	الذيول الثاني: الخلفية الاقتصادية للقطر
11	الذيول الثالث: إطار إدارة نتائج برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية
12	الذيول الرابع: إطار إدارة نتائج برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية سابقاً

## الملفات الرئيسية

- 14 الملف الرئيسي 1: الفقر الريفي وقضايا القطاع الزراعي/الريفي
- 15 الملف الرئيسي 2: مصفوفة المنظمات (تحليل جوانب القوة والضعف والفرص والمخاطر)
- 17 الملف الرئيسي 3: مبادرة الجهات المانحة التكميلية/احتمالات الشراكة
- 19 الملف الرئيسي 4: تحديد المجموعة المستهدفة، القضايا ذات الأولوية، والاستجابة المحتملة

## خريطة عمليات الصندوق في البلد



المصدر: وزارة الزراعة

إن التسميات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذه الخريطة لا تعني التعبير عن أي رأي كان من جانب الصندوق فيما يتعلق بترسيم الحدود أو التخوم أو السلطات المختصة بها.

## موجز الاستراتيجية القطرية

1- يقدم برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية هذا، وهو البرنامج الثاني لبنما، استعراضاً للفرص المتاحة للصندوق للمساهمة في الحد من الفقر الريفي وفي التنمية الاجتماعية والاقتصادية الريفية على مدى ست سنوات (2007-2012)، ويتناول تحديات معالجة الفقر الريفي المدقع في بلد مستويات الفقر فيه مرتفعة. فعلى الرغم من قوة النمو الاقتصادي للبلاد (6.4 في المائة في سنة 2005)، ظلت المستويات الإجمالية للفقر مرتفعة. ووفقاً لآخر البيانات فإن 37 في المائة من سكان القطر يعيشون دون مستوى خط الفقر، ويعيش 17 في المائة دون مستوى خط الفقر المدقع (وهو ما يمثل انخفاضاً من نسبة 19 في المائة في عام 1997). ويقوم الهيكل الاقتصادي لبنما على أسس موجهة نحو الخدمات، وهو هيكل حضري أساساً، مما يسفر عن ارتفاع مستويات الفقر الريفي: فنحو 64.9 في المائة من سكان الريف فقراء و38.5 في المائة فقراء مدقعون، مقارنةً بنسبة 15.3 في المائة و3.1 في المائة على التوالي من سكان المدن. وترتفع معدلات الفقر ارتفاعاً حاداً عندما يتعلق الأمر بالسكان الأصليين وحدهم: إذ يعيش 95.4 في المائة منهم دون مستوى خط الفقر ويعيش 86.6 دون مستوى خط الفقر المدقع. ومع أن مجموعات السكان الأصليين تشكل 10 في المائة فقط من مجموع سكان بنما، فهم يمثلون 19.3 في المائة من الفقراء في الدولة، و34.6 في المائة من مجموع الفقراء المدقعين.

2- يحدد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية استراتيجية لتمكين الصندوق من إضافة قيمة لسياسات حكومة بنما الرامية إلى الحد من الفقر الريفي وتحقيق التنمية، ولأنشطة الشركاء الإنمائيين الآخرين. وهو يسعى إلى المساهمة في عمليات التنمية الشاملة بمعالجة أسباب الفقر والتفاوت والاستبعاد الاجتماعي التي تكمن في صلب التفاوت الواسع بين سكان الريف وسكان المدن، وبين السكان غير الأصليين والسكان الأصليين، وبدعم تدخّلات تُشجّع على تماسك المجتمع وتكامله. ويتفق الهدفان الاستراتيجيان المحددان في البرنامج مع الإطار الاستراتيجي للصندوق 2007-2010، ويتماشيان تماماً مع آراء منظمات المزارعين والسلطات الحكومية ومجتمع المانحين:

(i) **الهدف الاستراتيجي 1: زيادة فرص الدخل لفقراء الريف والحد من التفاوت القائم على أسس عرقية/نوع الجنس عن طريق تحسين إمكانيات الوصول إلى خدمات دعم الإنتاج والبنى التحتية والأسواق.** سوف يعمل الصندوق على إقامة آليات مستدامة لتمكين فقراء الريف من الوصول إلى خدمات دعم الإنتاج والاستثمارات والمساعدة في الوقت ذاته على زيادة إنتاجيتهم، حتى يتسنى لهم تلبية طلبات الأسواق الوطنية والخارجية. وسوف يساعد الاستهداف الجغرافي، وفقاً للخطوط التوجيهية التشغيلية بشأن الاستهداف في الصندوق، على تركيز الأنشطة على أفقر سكان الريف وأكثرهم ضعفاً من خلال تنفيذ مبادرات في الكوماركا (أراضي السكان الأصليين) والكوريخيمينتو (المقاطعات الإدارية) المحيطة بها.

(ii) **الهدف الاستراتيجي 2: تحسين الحكم المحلي والتمكين الاجتماعي - مع إيلاء انتباه خاص لمجموعات السكان الأصليين والمجموعات الإثنية.** سوف يساهم الصندوق، باستخدامه أساليب وأدوات التخطيط التشاركي، في تعزيز مشاركة فقراء الريف في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وقد طلبت الحكومة على وجه التحديد من الصندوق أن يدعم برامج الدولة بتوسيع نطاق أنشطته التي تشجع الفرص المدرة للدخل، وتحسين القدرات المحلية، ودعم تعريف النماذج الإنمائية التي تكون مستدامة ومتفقة مع الإمكانيات المحلية والقيم الثقافية.



3- ويعترف الصندوق بأن الموارد النادرة المتاحة للحد من الفقر الريفي ينبغي أن تُستخدَم بكفاءة. وفي هذا الصدد، سيكون التنسيق مع الحكومات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الدولية الأخرى، أمراً أساسياً. وسوف يسعى الصندوق، كجزء من استراتيجيته القطرية، إلى تحقيق أقصى قدر من التنسيق، والاستفادة من الميزات النسبية لكل مؤسسة، وتلافي التكرار وتداخل الجهود.



## جمهورية بنما

### برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

#### أولا - المقدمة

1- يقدم برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية هذا، وهو البرنامج الثاني لبنما، استعراضاً للفرص المتاحة للصندوق للمساهمة في الحد من الفقر الريفي وفي التنمية الاجتماعية والاقتصادية الريفية على مدى ست سنوات (2007-2012). ويحل أفضل طريقة يستطيع بها الصندوق أن يكمل جهود حكومة بنما والشركاء الإنمائيين الآخرين في الحد من الفقر وتنشيط النمو الاجتماعي والاقتصادي في المناطق الريفية، لا سيما لدى مجتمعات السكان الأصليين المحلية وأراضيهم. ويسعى أيضاً لتعيين دور الصندوق والإمكانية التي توجد لإقامة تحالفات استراتيجية؛ وبيان موقف الصندوق فيما يتعلق بسياسات الحكومة بشأن الفقر الريفي والتنمية الريفية؛ وإيجاد منصة للحوار مع الحكومة وأصحاب المصالح الآخرين. وكان إعداد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية<sup>1</sup> عملية تشاركية اشتملت على دراسات بشأن العلاقات بين الجنسين، والاستبعاد الاجتماعي، وتفشي الفقر بين مجموعات السكان الأصليين، وكذلك إجراء مشاورات مع المؤسسات الوطنية والمحلية، والمجتمع المدني، والشركاء الإنمائيين.

2- ينظر برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية في تحديات معالجة الفقر الريفي الشديد في بلد تعاني فيه المجتمعات المحلية الريفية للسكان الأصليين أو غير الأصليين حرماناً اقتصادياً واجتماعياً. وتبني الاستراتيجية الناشئة من ذلك على خبرة الصندوق في بنما، والدروس المستفادة في بلدان أخرى في أمريكا اللاتينية. وهي تجسد نهج البرامج القطرية الذي يمثله النموذج التشغيلي الجديد الناشئ للصندوق، وسياسة الاستهداف في الصندوق، والإطار الاستراتيجي للصندوق 2007-2010، ونظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

3- ويحدد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية استراتيجية تمكّن الصندوق من إضافة قيمة إلى سياسات الحكومة وبرامجها بشأن الحد من الفقر الريفي وتحقيق التنمية (حسب ما هو وارد في خطة التنمية الوطنية 2004-2009، واستراتيجيات الحد من الفقر ووثائق السياسات الرئيسية الأخرى) وكذلك إضافة قيمة إلى أنشطة الشركاء الإنمائيين الآخرين. ويعترف برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية بصعوبة معالجة الفقر الريفي الشديد لدى السكان الأصليين في بلد صغير لديه اقتصاد نامٍ ويتفاوت فيه توزيع الثروة. ويسعى البرنامج إلى المساهمة في عمليات التنمية الشاملة عن طريق التصدي لأسباب الفقر والتفاوت والاستبعاد الاجتماعي الذي يكمن في صميم الفوارق الواسعة بين سكان الريف وسكان المدن – وبين السكان غير الأصليين والسكان الأصليين – وعن طريق التدخلات التي تهدف إلى تعزيز تماسك المجتمع واندماجه.

<sup>1</sup> انظر الذيل الأول، عملية المشاورات بشأن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية.

## ثانياً - السياق القطري

### ألف - السياق الاقتصادي والزراعي وسياق الفقر الريفي

#### الخلفية الاقتصادية للبلد

- 4- تبلغ مساحة بنما 74 000 كيلومتر مربع، وهي تنقسم إلى 9 محافظات، و67 مقاطعة بلدية، و510 كوريميونتو (مقاطعات إدارية) و5 كوماركات (أقاليم سكان أصليين). ويبلغ عدد سكانها 3.2 مليون نسمة تقريباً (2005)، يعيش 62.6 في المائة منهم في مناطق حضرية. وتبلغ نسبة النمو السكاني في بنما 1.8 في المائة. ويعود 10 في المائة من سكان بنما على الأقل في أصولهم إلى شعوب أصلية أهلية.<sup>2</sup>
- 5- أُنزِ تَخَصُّصٌ بنما في الخدمات ونظامها النقدي في تطوُّر اقتصادها وتشكيل أساسه. وأنتجت الخدمات المالية والوساطة المالية، ورسوم قناة بنما، ومنطقة كولون الحرة، والعقارات والتجارة ما يقرب من 77 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما اشترك القطاع العام وقطاع الصناعات التحويلية والزراعة ومصائد الأسماك في إنتاج النسبة المتبقية التي بلغت 23 في المائة.
- 6- وإلى جانب توسيع قناة بنما، تمثلت أولويات الحكومة في وضع المالية العامة على أساس مستدام ومعالجة البطالة المرتفعة والفقر المرتفع. وتهدف استراتيجيتها الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة الفرص المتاحة للقطاعات المهمشة من المجتمع. وسوف تسعى الحكومة إلى تعزيز الحركة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، وذلك، إلى حد كبير، من خلال تحرير التجارة وإعادة هيكلة القطاع العام وزيادة الاستثمارات الاجتماعية، بدلاً من تنشيط الإنتاج بصورة مباشرة. والهدف من ذلك هو تشجيع الصادرات وزيادة تدفقات الاستثمارات الخارجية وزيادة أمن الطاقة. وعلى الرغم من آثار التعديل المالي وببطء حركة نمو التجارة العالمية، كان من المتوقع أن يصل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي إلى 7.4 في المائة في عام 2006، و6.7 في المائة في عام 2007 و5.9 في المائة في عام 2008.

#### الزراعة والفقر الريفي

- 7- كانت حصة القطاع الزراعي في عام 2005 تساوي 4.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبنما و18 في المائة من مجموع العمالة. وكان من بين المحاصيل التجارية الموجهة نحو التصدير قصب السكر، والموز، والبن، والمواشي، والتبغ، والفواكه. أما المنتجات المنتجة بصورة رئيسية للسوق الداخلية فهي الأرز والذرة والفاصوليا. وينتج أصحاب الحيازات الصغيرة وجماعات السكان الأصليين بصورة رئيسية الحبوب الأساسية والكسافا والبقول والفواكه للاستهلاك المنزلي والأسواق المحلية.
- 8- يتركز نمط حيازة الأرض في بنما تركيزاً قوياً، إذ تدير 6.2 في المائة من الوحدات الإنتاجية 69.1 في المائة من الأراضي الزراعية، وبالمقارنة، تملك 79.1 من الوحدات الإنتاجية 7.7 في المائة من الأراضي الزراعية. ويملك نحو 40 في المائة من المنتجين الزراعيين أملاكاً تقل مساحتها في المتوسط عن 0.5 من الهكتار. وتستخدم عمليات إنتاج المواشي المتوسطة والكبيرة الحجم ما يقرب من 50 في المائة من

<sup>2</sup> ينقسمون إلى سبع مجموعات لغوية/إثنية، هي: نغابيس، كوناس، إمبيررا، بوغليه أو بوكاتا، وونان، ناسوس (تريبس أو تلوريوس)، بري- بري. وتشمل المجموعات الإثنية الأخرى أناساً منحدرين من العبيد الإفريقيين الذين جيء بهم إلى بنما من جزر البحر الكاريبي في الأوقات الجمهورية المبكرة.

الأراضي الزراعية. وتبيّن من الإحصاءات الزراعية لسنة 2001 أن 4 في المائة فقط من وحدات الإنتاج تلقت شكلاً من أشكال المساعدة التقنية، و3 في المائة تمكنت من الحصول على الائتمان، و41 في المائة تعمل في أراض غير مملوكة لها، و18 في المائة من المنتجين نساء.

9- قطاع الزراعة في بنما مجزأً إلى حدّ كبير، حيث يشهد سوقاً حديثة صغيرة ولكنها نشطة، وقطاعاً موجهاً نحو التصدير؛ وتوجد مجموعة متوسطة من صغار ومتوسطي المنتجين، الذين لا تربطهم صلات قوية بالأسواق، وعدد كبير من مزارعي الكفاف الذين تنعدم أو تقل فرص وصولهم الى الأسواق، أو المساعدة التقنية، أو الخدمات المالية ويعانون مستويات عالية من الفقر والفقر المدقع وسوء التغذية. ومن شأن دخول اتفاقية تجارة حرة مع الولايات المتحدة حيز النفاذ أن يوسع الفجوة بين المنتجين ما لم تُتخذ تدابير لتحديث وتحسين القدرة على المنافسة لدى صغار ومتوسطي المنتجين والفقراء من مزارعي الكفاف.

10- ثمة مشكلة هامة تؤثر في قاعدة الإنتاج الزراعي في بنما، وهي التدهور المنتظم لمواردها الطبيعية. فاختفاء الغابات (الناتج عن قطع الأخشاب، وإزالة الغابات لتشجيع إنتاج المواشي، وممارسة الزراعة القائمة على القطع والحرق) يؤثر سنوياً في نحو 51 000 هكتار من الغابات المدارية الطبيعية والمدارية الرطبة. وإن الهيكل التقليدي للإنتاج الزراعي وضعف خدمات الدعم، والموارد الطبيعية المعرضة للخطر، وعدم كفاية نظام حيازة الأراضي هي بعض الأسباب الأساسية للفقر الريفي.

11- على الرغم من قوة النمو الاقتصادي في البلد (6.4 في المائة في سنة 2005)، ما زالت المستويات الإجمالية للفقر مرتفعة. ويعيش في جميع أنحاء البلاد 37 في المائة من السكان دون مستوى خط الفقر وفقاً لآخر البيانات (2003)، ويعيش 17 في المائة دون مستوى خط الفقر المدقع (إذ انخفض عما كان عليه في 1997 حين بلغ 19 في المائة). ويتجه الهيكل الاقتصادي لبنما نحو الخدمات ويعتبر حضرياً بالدرجة الأولى، مما يسفر عن ارتفاع مستويات الفقر الريفي: 64.9 من سكان الريف فقراء، و38.5 في المائة فقراء مدقعون، مقارنة بما نسبته 15.3 و3.1 في المائة على التوالي بين سكان المدن. ونظراً إلى ارتفاع نسبة الخصوبة لدى السكان، فإن أكثر من 160 000 طفل دون سن الخامسة (53 في المائة) وأكثر من 500 000 شخص دون الثامنة عشرة (48 في المائة) يعيشون دون مستوى خط الفقر ويعيش نحو ثلث جميع الأطفال دون مستوى خط الفقر المدقع.

12- وترتفع مستويات الفقر ارتفاعاً حاداً عندما يُنظرُ في السكان الأصليين فقط: فعلى الصعيد الوطني يعيش 95.4 في المائة منهم دون مستوى خط الفقر ويعيش 86.6 في المائة دون مستوى خط الفقر المدقع. ومع أن مجموعات السكان الأصليين تشكل 10 في المائة فقط من مجموع سكان بنما، فهم يشكلون 19.3 في المائة من مجموع الفقراء و34.6 في المائة من مجموع الفقراء المدقعين في البلد. كما أن مجموعات السكان الأصليين هي أسرع مجموعات السكان نمواً في البلد، إذ يبلغ متوسط النمو السكاني السنوي لديها 5.4 في المائة، مقارنة بمتوسط النمو العام للبلد بأسره، البالغ 1.9 في المائة. ومستويات الفقر أعلى كثيراً لدى مجموعات السكان التي تعيش في مناطق السكان الأصليين، مما يجعل الاستهداف الجغرافي للتدخلات أسهل. وبلغ الرقم القياسي للتنمية البشرية في محافظات بنما وكولون ولوس سانتوس 0.764، و0.715، و0.710، على التوالي في سنة 2003، بينما انخفض في الكوماركات الخمس للسكان الأصليين إلى 0.399. ويكاد جميع السكان الأصليين الذين يعيشون في مناطق السكان الأصليين أن يكونوا فقراء، ونحو نصف هؤلاء السكان الذين يعيشون خارج تلك المناطق فقراء، وهذا وضع يحتاج إلى معالجة بواسطة برامج الحد من الفقر.

- 13- شهدت بنما، شأنها في ذلك شأن معظم بلدان أمريكا اللاتينية، هجرة من الريف إلى المدن. إذ كان نحو 64 في المائة من سكانها في عام 1950 يعيشون في مناطق ريفية، بينما كان 42 في المائة فقط يعيشون في مناطق ريفية في سنة 2005. وكانت الهجرة من الريف إلى الحضر، مقرونة بانخفاض الطلب على العمال غير المهرة في اقتصاد متخصص في التجارة والخدمات المصرفية، عاملاً حاسماً في زيادة الفقر في المدن خلال السنوات الأربع الماضية.
- 14- إن الفقر، بوجه عام، والفقر الريفي بوجه خاص، في بنما هو نتيجة أوجه التفاوت التي خلقها نظام اقتصادي حضري موجه نحو الخدمات، يتيح فرصاً اقتصادية قليلة جداً ولا يكاد يتيح أي خدمات أساسية لسكان الريف والسكان الأصليين. ونظراً إلى بعد مواقع القرى الريفية وقلة الطرق الريفية يكون التحاق الأطفال في الصفوف التمهيديّة والابتدائية في المدارس منخفضاً والحصول على الخدمات الصحية ضئيلاً.
- 15- **التمييز بين الجنسين:** تمثل نساء الريف 47 في المائة من فقراء الريف في بنما. وهنّ بوجه عام أفقر من الرجال، لا سيما في الكوماركات (أقاليم السكان الأصليين). ويبرز الرقم القياسي للتنمية المتصل بالتمييز بين الجنسين الفوارق بين المحافظات والكوماركات. ففي عام 2002 كان يوجد في محافظة دارين أدنى رقم قياسي للمحافظات (0.534)؛ لكن كوماركا نغوبي - بوغله للسكان الأصليين في تلك المحافظة كان فيها أدنى رقم قياسي في البلد (0.392). وبينما كان متوسط دخل الرجال على الصعيد الوطني يعادل ضعف متوسط دخل النساء تقريباً (3.004 دولارات أمريكية مقابل 1.675 دولاراً أمريكياً) فهو في كوماركا كونا يالا يعادل خمسة أضعاف تقريباً (940 دولاراً أمريكياً مقابل 191 دولاراً أمريكياً). ومع أن من حق المرأة - قانوناً - أن تحصل على نفس الأجر والفوائد الاجتماعية التي يحصل عليها الرجل، يحدّ قانون العمل في بنما من مشاركة المرأة في بعض القطاعات العمالية التي تعتبر "غير صالحة للمرأة". ونتيجة لذلك، تعمل معظم النساء الفقيرات، والفقيرات فقراً مدقعاً، في أنشطة عمالية في القطاع غير النظامي، حيث المرتبات أدنى مما هي عليه في القطاع النظامي. وتبلغ نسبة البطالة بين النساء نحو 19.6 في المائة، مقارنة بما نسبته 13.2 في المائة بين الرجال.
- 16- ويبيّن الرقم القياسي للمساواة بين الجنسين، الذي يقيس الفروق بين الجنسين في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وعمليات اتخاذ القرارات فروعاً طفيفة فقط بين النساء الحضريات والريفيات (0.477 و 0.448، على التوالي). وهذه القيم أقل كثيراً في أقاليم السكان الأصليين (0.365 في نغوبي - بوغله، و 0.115 في إبييرا، و 0.056 في كونا يالا). وبالنظر إلى الأنشطة التي تميل إلى صالح المرأة في المشروعات التي يمولها الصندوق في نغوبي - بوغله<sup>43</sup> فإن النساء في أقاليم السكان الأصليين أفضل تنظيماً، ولديهن قدرات أفضل على المشاركة، وهن مستعدات لتولي مسؤوليات قيادية. ومع ذلك، بالنظر إلى الهيكل الراهن للسلطات، تكون الفرص المتاحة للنساء محدودة. وتشغل نساء نغوبي 37.6 في المائة من جميع الوظائف المهنية والتقنية، لكن الوظائف السياسية التي يشغلنها محدودة جداً. وفي المناطق الريفية تعززت مشاركة المرأة في المنظمات المجتمعية والمنظمات الاقتصادية بفضل برامج الحكومة (وبرامج الصندوق) المناصرة للمرأة.

<sup>3</sup> مشروع التنمية الريفية في مجتمعات نغوبي المحلية ومشروع التنمية المستدامة في إقليم نغوبي - بوغله والمقاطعات المجاورة.

## باء - السياق السياساتي والاستراتيجي والمؤسسي

### السياق المؤسسي الوطني

17- أقام الصندوق، خلال 25 سنة من الشراكة مع الحكومة، علاقات عمل قوية مع الوكالات الحكومية المركزية الرئيسية. وتمثل وزارة الاقتصاد والمالية<sup>4</sup> الشريك الرئيسي للصندوق على مستوى السياسة والتخطيط، وعلى مستوى التنفيذ، يتعاون الصندوق مع وزارة التنمية الزراعية وصندوق الاستثمار الاجتماعي. وأما الجهات الفاعلة المهمة الأخرى فهي وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الداخلية والعدل،<sup>5</sup> ووزارة شؤون رئاسة الجمهورية.<sup>6</sup> وساهمت جميع المؤسسات في هذا البرنامج للفرص الاستراتيجية القطرية. وتشمل الحافظة الجارية شراكات مع وزارة التنمية الزراعية وصندوق الاستثمار الاجتماعي. وشملت برامج مَنح الصندوق شراكات نشطة مع المنظمات المحلية. وتواجه جميع المؤسسات عقبات خطيرة في التمويل والقدرات، تتفاقم بسبب ضعف البنى التحتية الريفية والقيود المفروضة على الحركة. وما زال النظام اللامركزي الفعال، بواسطة أيلولة الوظائف والمسؤوليات والموارد إلى الحكومات المحلية، في بدايته الأولية. وكانت مؤسسات القطاع العام وتقديم الخدمات، تقليدياً، ضعيفة في المناطق الريفية. وأوجد برنامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية الحكومية الطَّموح تحدياً إضافياً بسبب المؤسسات والمشروعات العديدة المعنية به: وسيكون التنسيق مهمة شاقّة على الإدارة، وستكون له عواقب على الأنشطة القطرية للصندوق.

### الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي

18- تقوم وثيقة استراتيجية الحد من الفقر في بنما<sup>7</sup> على خمسة أعمدة، هي: (i) الحد من الفقر وتحسين توزيع الدخل؛ (ii) تحويل سياسة التنمية الاقتصادية نحو توليد الوظائف؛ (iii) تحسين المالية العامة؛ (iv) الاستثمار في تنمية رأس المال البشري؛ (v) إصلاح وتحديث الهيكل الحكومي. وتشمل الاستراتيجية جميع مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، التي تحتاج إلى معالجة للحد من الفقر والتفاوت في البلد.

19- تشمل استراتيجيات الحد من الفقر وتوزيع الدخل ما يلي: (i) نمواً اقتصادياً واسعاً وموجّهاً لتوليد عمالة "جيدة"<sup>8</sup>؛ (ii) برنامجاً قوياً لتنمية رأس المال البشري؛ (iii) تقديم إعانات مباشرة<sup>9</sup> إلى الأسر الفقيرة والفقيرة المدقعة؛ (iv) تنفيذ برامج لإدراج دخل وزيادة الإنتاجية في المناطق الريفية التي تعاني الكساد والفقر. وبالإضافة إلى ذلك، بدأت الحكومة برنامجاً قوياً للاستثمار في البنى التحتية الريفية لتوزيع

4 بالإضافة إلى مديرية الائتمان العام التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، يعمل الصندوق أيضاً مع مديرية تعزيز حكومات البلديات والنظام اللامركزي التابعة للوزارة.

5 توجد للصندوق صلات قوية مع المديرية العامة للسياسات المعنية بشؤون الشعوب الأصلية، والمديرية العامة المعنية بشؤون الحكومات المحلية، التابعتين للوزارة.

6 تتصل أنشطة صندوق الاستثمار الاجتماعي والمجلس الوطني للتنمية المستدامة، وكلاهما موجودان في وزارة شؤون رئاسة الجمهورية، اتصالاً مباشراً بأنشطة الصندوق في البلد.

7 حسب ما هو وارد في برنامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية للإدارة بعنوان "الرؤية الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية والعمالة لعام 2009".

8 سيُمدّد هذا النشاط لإتاحة فرص عمل للسكان الذين هم دون سن الثلاثين، والذين يبحثون عن وظيفة لأول مرة.

9 تقدم الحكومة في الوقت الحاضر إعانات شهرية لـ 32 000 أسرة بواقع 30 دولاراً أمريكياً في الشهر، تتصل بالمشاركة في البرامج المدرسية والصحية. وسيكون الهدف لعام 2008 هو 80 000 أسرة. وتقوم الحكومة أيضاً بتوزيع إعانات غذائية لـ 30 000 أسرة فقيرة.

مستويات عالية تاريخياً من الموارد المالية على البلديات. ويجري إعداد قانون لامركزي شامل ومن المقرر تقديمه إلى الكونغرس بحلول عام 2008.

20- أعدت وزارة التنمية الزراعية، على نحو يتفق مع برنامج التنمية الوطني، خطة قطاعية للفترة 2004-2009، لتعزيز قدرة صغار ومتوسطي وكبار المنتجين على المنافسة والاستدامة والربحية. وتشمل الخطة القطاعية ما يلي: (i) تنمية الأسواق والتجارة الزراعية؛ (ii) القدرة على المنافسة؛ (iii) التمويل الريفي؛ (iv) تنشيط التنمية الريفية؛ (v) تحديث القطاع العام الزراعي. وفي ظل إبرام اتفاق تجارة حرة بين بنما والولايات المتحدة، ستغدو الحاجة أكثر إلحاحاً إلى زيادة القدرة على المنافسة في القطاع الزراعي، لاسيما بين صغار ومتوسطي المزارعين.

### التنسيق والمواءمة

21- يتواءم برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية مع وثيقة استراتيجية الحد من الفقر لبنما، ومع خطة التنمية الوطنية 2004-2009، ومع الخطة الاستراتيجية الزراعية لوزارة الزراعة (2004-2009). وسيدخل الصندوق في حوار مع وزارة الاقتصاد والمالية ومع مؤسسات حكومية أخرى وشركاء إنمائيين آخرين بشأن المسائل المتعلقة بالحد من الفقر، والتنمية الاجتماعية، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وسيجري تقييم المواءمة مع سياسات الحكومة، بما في ذلك مواءمة برامج الفرص الاستراتيجية القطرية المقبلة مع دورة التخطيط الحكومية، وذلك في سياق الاستعراض السنوي لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية. ويشارك الصندوق أيضاً في مبادرة بدأتها مؤخراً وزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة التنمية الاجتماعية، والمجلس الوطني للتنمية المستدامة، لتنسيق أنشطة التنمية على الصعيد المحلي كجزء من عملية اللامركزية.

## ثالثاً - الدروس المستفادة من خبرة الصندوق في البلد

### ألف - النتائج السابقة والأثر والأداء

22- منذ عام 1982 وافق الصندوق على سبعة قروض لبنما يبلغ مجموع قيمتها 76.4 مليون دولار أمريكي. وقد أغلقت خمسة مشروعات منها بالفعل، وهي: (i) مشروع الائتمان الزراعي؛ (ii) مشروع التنمية الريفية لمجتمعات الغوايمي المحلية؛ (iii) المشروع الثاني للائتمان الزراعي؛ (iv) مشروع التنمية الريفية لصالح مجتمعات نغوبي المحلية؛ (v) مشروع التنمية الزراعية القابلة للاستمرار والحماية البيئية في دارين. وما زال هناك مشروعان جاريتين، وهما: (i) مشروع التنمية الريفية المستدامة في مقاطعات كوكل وكولون وبنما، الذي سيتم إقفاله في ديسمبر/كانون الأول 2007؛ ومشروع التنمية الريفية المستدامة في أراضي نغوبي - بوغله والمقاطعات المجاورة. وقامت لجنة المبادئ التوجيهية للسياسات والاستراتيجيات التشغيلية باستعراض وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الأخيرة لبنما في عام 2000. وبالإضافة إلى ذلك، وافق الصندوق على ثلاث منح لبنما بلغ مجموع قيمتها 325 000 دولار أمريكي. ودعمت المنحة الأخيرة، التي تمت الموافقة عليها في عام 2006، السياحة الريفية في محافظة دارين.

23- استهدف الصندوق السكان الأصليين في أربعة مشروعات من المشروعات السبعة. وقد صُمم مشروع الغوايمي، ومشروع المجتمعات المحلية في نغوبي، ومشروع دارين، ومشروع نغوبي - بوغله لمواجهة



ارتفاع نسب الفقر والفقير المدقع لدى مجموعات السكان الأصليين. ودعمت أنشطتها التنمية الاقتصادية لمجتمعات السكان الأصليين، وإدراج الدخل، وحفظ البيئة وإدارة الموارد الطبيعية.

24- خلصت التقييمات المؤقتة وتقارير الإشراف المتعلقة بمشروعَي دارين ونبوي - بوغله إلى أن المشروعين حققا ما يلي: (i) المساهمة بدور حاسم في الحصول على المركز القانوني لأراضي كوماركا نبوي - بوغله؛ (ii) تقديم مساهمة مهمة في تمكين السلطات التقليدية للسكان الأصليين؛ (iii) إفساح المجال أمام عدد كبير من السكان الأصليين للمشاركة كموظفين فنيين وتقنيين وموظفي دعم؛ (iv) تحسين القاعدة التنظيمية ومستوى التدريب للمجموعة المستهدفة؛ (v) رفع مستوى الوعي البيئي وإدخال ممارسات حفظ الموارد الطبيعية في كوماتراكات السكان الأصليين.

25- وكان بطء بداية المشروعات وارتفاع معدل تغيير مديري المشروعات وموظفيها بسبب التغيرات السياسية من بين المشاكل التي واجهتها عمليات الصندوق في البلد، كما تنعكس في الاستعراض السنوي للحافظة.

### باء - الدروس المستفادة

26- نتيجة للبعثة التي سبقت برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية في ديسمبر/كانون الأول 2006، والمناقشات التي دارت مع الشركاء الإنمائيين وحلقات العمل الاستشارية التي عقدت مع المستفيدين والمنظمات المحتمل استهدافها، حدد الصندوق عدداً من الدروس القيّمة المستفادة من مشروعاته في بنما، لا سيما من مشروع المجتمعات المحلية في نبوي ومشروع دارين. وقد روعيت هذه الدروس في العملية الراهنة لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، وهي تشمل:

- **التركيز على مجموعات/أقاليم السكان الأصليين:** ينبغي أن تواصل مشروعات الصندوق التركيز على مجموعات وأقاليم السكان الأصليين ، لأن هذا النهج أسفر عن نتائج طيبة ويتفق مع الهيكل الجديد لمجموعات السكان الأصليين في الكوماركا. غير أنه لكي يعزز الصندوق استدامة المشروع وأثره، ينبغي له أن يواصل البناء على المبادرات المحلية، وأن يتعاون عن كثب مع المؤسسات والمنظمات المحلية، بينما يزيد فعاليتها بواسطة بناء القدرات. وينبغي إدخال الحاجة إلى الاستدامة في استراتيجيات المشروعات وتصميمها وتنفيذها منذ بداية المشروع، وليس في سنته الأخيرة فقط.

- **الاندماج الاجتماعي:** يجب أن تستند نهج المشروعات على تحديد دقيق للمجموعات الضعيفة والقيود التي تواجهها، وينبغي القيام أثناء التنفيذ برصد التدابير الكفيلة بتحقيق الاندماج. وينبغي أن يكون الرصد تشاركياً، وهذا مبدأ أساسي من مبادئ نظام إدارة النتائج والأثر في الصندوق.

- **التكامل السياسي والاقتصادي:** يمكن قياس أثر مشروع نبوي - بوغله على التكامل السياسي والاقتصادي في الكوماركا على أساس الزيادة في مخصصات الاستثمارات المحلية وتشغيل الخدمات الأساسية في ميزانيات المحافظات والكوماتراكات. وفي عام 1999، بلغ نصيب الفرد من مخصصات الحكومة في ميزانية المحافظات أدنى مستوياته في نبوي - بوغله، حيث وصل إلى 3.17 من الدولارات الأمريكية لكل فرد من السكان، مقارنة بما مقداره 35.46 دولار أمريكي في كولون، و 33.20 دولار أمريكي في بنما. وازداد خلال

مدة المشروع نصيب الفرد من الموارد المخصصة في الميزانية ليصل إلى 33.31 دولار أمريكي، أي بأكثر من 10.5 ضعف المبلغ المخصص في بداية المشروع بفضل الاستثمارات السنوية للمشروع في التنمية البشرية والاجتماعية، وأشغال البنى التحتية المادية، وأشغال حماية البيئة.

- **الثقافة والفنون الشعبية:** دعم مشروع دارين إعادة تقييم التقاليد القديمة، والموسيقى، والرقصات، والحرف اليدوية، والقصص المكتوبة والمحكيّة، وغيرها من التعبيرات الثقافية للسكان الأصليين المحليين. ووطّدت أنشطته التراث الثقافي ونشطت الاحترام الذاتي للسكان المستفيدين، بمن فيهم الشبان. ورفع المشروع كذلك مستوى الوعي لدى السكان غير الأصليين بالتنوع الثقافي الغني في دارين وفي البلد بوجه أعمّ، بتمويل مهرجانين ثقافيين اثنين وإنتاج قرص مدمج مسجل عليه موسيقى تقليدية من دارين. ووافق الصندوق مؤخراً على دعم السياحة الإيكولوجية والسياحة الثقافية في دارين.
- **استراتيجيات المساواة بين الجنسين:** سعت هذه الاستراتيجيات إلى إيجاد الأحوال اللازمة لتقليل أوجه التفاوت بين الجنسين في مجموعات السكان الأصليين الريفية ومجموعات صغار المزارعين المحلية بواسطة: (i) ضمان وصول المرأة إلى الأنشطة الاقتصادية للمشروعات على قدم المساواة مع الرجل، (ii) تنفيذ أنشطة لتضييق الفجوات التعليمية والتدريبية بين الرجل الريفي والمرأة الريفية، (iii) دعم مشاركة المرأة الريفية مشاركة تامة في المنظمات الاقتصادية. وبواسطة هذه الاتجاهات الرئيسية الثلاثة ارتفع الاحترام الذاتي للمرأة الريفية إلى حد كبير، وازدادت قدراتها على الإنتاج وممارسة الأعمال الحرة وكسب الدخل.
- **الرصد والتقييم:** الرصد والتقييم أداة إدارية أساسية ينبغي إعطاؤها أهمية أكبر في جميع المشروعات، بوسائل منها تخصيص موارد بشرية ومالية كافية. وينبغي وضع نظم رصد وتقييم في بداية كل مشروع وربطها بنظم الرصد والتقييم الوطنية والإقليمية ذات الصلة. وينبغي توفير المعلومات لصناع القرار الوطنيين والإقليميين لكي يتسنى حصولهم على المعرفة عن منجزات المشروعات ويتمكنوا من المساهمة مساهمة ذات معنى في كيفية تحسين أداء المشروعات.

## رابعاً - الإطار الاستراتيجي القطري للصندوق

### ألف - ميزة الصندوق النسبية على الصعيد القطري

27- بعد 25 سنة من المبادرات في بنما، اكتسب الصندوق نقاط قوة في عدد من المجالات المواضيعية والجغرافية. ودعمت جميع تدخّلات الصندوق تنمية الأنشطة الإنتاجية في المناطق الضعيفة ولدى المجموعات الضعيفة، وهذا أحد دواعي القلق التي لا تشعر بها جهة أخرى من الجهات المانحة المتعددة الأطراف في بنما.<sup>10</sup> وقد اكتسب الصندوق، على وجه الخصوص، خبرة في دعم المناطق الريفية المهمشة بواسطة مشروعات التنمية الريفية المتكاملة. وكذلك كان للمشروعات التي يمولها الصندوق محور تركيز

<sup>10</sup> مع أن الجهات المانحة الثنائية لها مشروعات في مناطق فقيرة ومهمشة، فإن استثماراتها صغيرة النطاق والحجم، ومدة مشروعاتها قصيرة (تتراوح بين سنتين و3 سنوات).

جغرافي وترى فيها الحكومة واحداً من أكثر المظاهر إيجابية. وبسبب محور التركيز هذا، تمكّن الصندوق من تعزيز الصلات بين الفئات الشعبية ومستوى الأقاليم والمحافظات، وبذلك يَسرّ شمول المناطق المعزولة والمهمشة.

28- تشمل المجالات المحددة من الميزة النسبية ما يلي: (i) الحد من الفقر الريفي بواسطة تعزيز فرص إدراج الدخل، مع التركيز على المناطق التي يكثر فيها تفشي الفقر؛ (ii) سياسة واضحة وخبرة واسعة في استهداف الفقراء، لا سيما المحرومون في مجموعات السكان الأصليين والمجموعات الإثنية والنساء؛ (iii) التنمية المستندة إلى المجتمع المحلي، بما في ذلك إدارة الموارد الطبيعية، والبنى التحتية المجتمعية، وتحسين إمكانيات حصول الفقراء على الأصول الإنتاجية؛ (iv) الشراكات المنشأة جيداً مع المؤسسات المركزية الرئيسية ومؤسسات الحكومات المحلية، وكذلك مع الجهات المانحة المتعددة الأطراف والثنائية.

## باء - الأهداف الاستراتيجية

29- من أولويات الحكومة الحد من الفقر وتقليل التفاوت في المناطق الريفية بتنمية الاقتصادات المحلية. وسيحقق ذلك بربط هذه الاقتصادات بسلاسل القيم الاقتصادية الاستراتيجية، وتعزيز فرص العمل والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وضمان المشاركة الديمقراطية من قبل المنظمات المستندة إلى المجتمع المحلي في المؤسسات الحكومية اللامركزية وتخطيط التنمية الريفية المحلية. لذلك، تمثيلاً مع السياسات القطرية، سيكون الهدف الاستراتيجي للصندوق تشجيع التنمية المحلية المواتية للفقراء، باستخدام نهج شمولية لضمان استفادة فقراء الريف الأكثر ضعفاً، من بين مجموعات السكان الأصليين وغير الأصليين، من النمو الاقتصادي الريفي وتحقيق سبل معيشة أفضل. وسيدعم الصندوق خطط الحكومة للتنمية المحلية بتيسير تحول القطاع الريفي التقليدي المعزول إلى قطاع حديث وقادر على المنافسة ومنتج إنتاجاً متكامل مع السوق. وسيضع الصندوق، بناءً على مهمته، تمكين فقراء الريف وتحسين سبل معيشتهم في مركز استراتيجيته.

30- دُعيت جميع الجهات الفاعلة المعنية بإعداد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية إلى المساهمة في تحديد الأهداف الاستراتيجية بغية ضمان التنسيق والمواءمة مع أهداف التنمية الوطنية والحد من الفقر. ووضِع هدفان رئيسيان، هما:

(i) زيادة فرص الدخل لفقراء الريف وتقليل أوجه التفاوت الإثنية والتفاوت بين الجنسين، وذلك بتحسين إمكانيات الحصول على خدمات دعم الإنتاج، والبنى التحتية والأسواق. بسبب محدودية الأصول الإنتاجية لدى فقراء الريف، وقلة خدمات الدعم المتاحة لهم، يكون استثمارهم قليلاً، ويركزون بدلاً منه على إنتاج المحاصيل الغذائية لاستهلاك الأسرة، وعلى الإنتاج خارج المزرعة الذي يكون قليل التكلفة وقليل التقنية. وسوف يعزز الصندوق آليات مستدامة لتمكين فقراء الريف من الحصول على خدمات الدعم المنتجة والاستثمارات، مع زيادة إنتاجيتهم لكي يستطيعوا تلبية طلبات الأسواق الوطنية والخارجية. وسوف يشجع إقامة شراكات بين منظمات المزارعين والمشغلين من القطاع الخاص والخدمات العامة من خلال دعم إنشاء خدمات زراعية مستدامة. وسيضمن الاستهداف الجغرافي، وفقاً لمبادئ الصندوق التوجيهية التشغيلية بشأن الاستهداف، تركيز الأنشطة إلى أضعف القطاعات وأقربها في المناطق الريفية، مع تركيز المبادرات بوجه خاص على الكوماركات. ومن شأن المبادرات الاستباقية، والتدريب على القيادة، والترويج للقيم

الثقافية التقليدية، أن تساهم في تحسين احترام الذات والقدرات لدى النساء الريفيات والسكان الأصليين، مما ييسر الشمول الاجتماعي.

(ii) تحسين الحكم المحلي والتمكين الاجتماعي – مع الانتباه بوجه خاص إلى مجموعات السكان الأصليين والمجموعات الإثنية. سوف يعزز الصندوق إشراك فقراء الريف في عمليات التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية من خلال استخدام منهجيات وأدوات التخطيط التشاركي. وقد أدركت الحكومة قيمة النهج التي اختبرها الصندوق للترويج لفرص توليد الدخل، وبناء القدرات المحلية، ودعم تعريف نماذج التنمية المستدامة والمتفقة مع الإمكانيات المحلية والقيم الثقافية. وطلب من الصندوق على وجه التحديد أن يوسع نطاق هذه النهج.

31- الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية والمساواة بين الجنسين مشمولة بوصفها مواضيع مشتركة بين القطاعات في جميع الأهداف الاستراتيجية. وسيؤخذ الأثر البيئي المرجح لكل الأنشطة الإنتاجية وأنشطة تنمية البنى التحتية في الحسبان منذ مرحلة التخطيط. وستشمل جميع فرص التنمية الاقتصادية، التي تتيحها العمليات الممولة من الصندوق، أنشطة تهدف إلى تقليل الفوارق بين الجنسين وتشجيع النساء على المشاركة في الأنشطة الاقتصادية. وسيُركّز تركيزاً خاصاً على تدريب النساء في مجال القيادة والمهارات. وينبغي تكملة هذه الأنشطة باستثمارات في تكنولوجيات موفّرة للوقت بغية تحسين فرص المرأة للمشاركة.

### جيم - فرص الابتكار

32- سيدعم الصندوق، في إطار أهدافه الاستراتيجية القطرية، ابتكاراً يهدف إلى: (i) تحويل إنتاج الزراعة الكفافية والإنتاج غير الزراعي إلى مؤسسات تجارية صغيرة موجّهة نحو السوق يمكنها أن تدر دخلاً مستداماً وزائداً زيادة كبيرة (بوسائل منها تقديم التمويل الريفي)؛ (ii) تطوير وتوطيد آليات لتخطيط التنمية الريفية التشاركية الطويلة الأجل، على المستوى المحلي/مستوى المجتمع المحلي وعلى مستوى الكوماركا أو المحافظة.

33- التنمية والأعمال التجارية الريفية: عدم وجود الأصول الإنتاجية أو رداءة نوعيتها عامل يؤثر في مستويات الدخل في المناطق الريفية من بنما. ويتركز فقراء الريف في مناطق غالباً ما تكون الأحوال فيها غير مواتية للزراعة المكثفة، وهذا وضع يزداد تفاقمًا بتدهور الموارد الطبيعية والقيود المناخية (لا سيما في شبه جزيرة أرويرا). وتتفاقم هذه المشاكل بسبب محدودية مهارات السكان الإنتاجية والتسويقية، لا سيما لدى سكان المجتمعات المحلية للسكان الأصليين. وأخيراً تؤدي قلة الطرق الصالحة للسير في جميع أحوال الطقس، والممرات المجتمعية وجسور المشاة ليس فقط إلى زيادة تكاليف المعاملات السوقية، وإنما تجعل من الصعب أيضاً الوصول إلى المدارس والمراكز الصحية.

34- ستركز مشروعات الصندوق على سلسلة الإنتاج ذات القيمة المضافة و/أو مجموعات الإنتاج، التي تدعم الأنشطة الزراعية الأكثر ربحية، والأنشطة الإنتاجية غير الزراعية (صناعات الأغذية "التقليدية" الصغيرة، وصناعات الحرف اليدوية، والسياحة الريفية والسياحة الإيكولوجية، والخدمات الريفية، إلخ). وسوف يساعد الدعم الآتي من معهد بنما للبحوث الزراعية ومركز البحوث والتعليم العالي في الزراعة المدارية المشروعات على تعيين التكنولوجيات المستدامة والابتكارية. ولكي يقلل الصندوق تكاليف المعاملات وييسر الإدارة الأكثر كفاءة للعمليات الإنتاجية والتسويقية، سوف يقوم بما يلي: (i) تشجيع

وتعزيز المشروعات الصغيرة والمنظمات الاقتصادية لصغار المزارعين، (ii) تشجيع الاستثمارات في البنى التحتية للطرق والمواصلات. وسوف يقوم أيضاً باختبار الآليات لضمان توفر إمكانيات كافية لحصول صغار المزارعين على الخدمات بإنصاف.

35- **تطوير منهجيات التخطيط التشاركي للتنمية الريفية في الأجل الطويل:** تأييد برامج اللامركزية التي وضعتها الحكومة أداة فعالة جداً لتمكين فقراء الريف ومنظماتهم، كما أثبتت خبرات الصندوق في أمريكا اللاتينية. وتقرر لجان تخطيط التنمية الريفية - على المستوى المحلي (المجتمع المحلي)، ومستوى الكورخيمينتو، ومستوى البلدية والمحافظه (الولاية) - ما ينبغي فعله بشأن الاستثمارات الريفية في المشروعات الاجتماعية والإنتاجية. وتزيد مشاركة فقراء الريف والمنظمات المجتمعية المحلية في هذه اللجان شعورهم بالملكية، وتمكنهم من ممارسة حقوقهم كمواطنين وتزيد احترام المجتمع المحلي لذاته، واحترام الفرد لذاته، وفي الوقت نفسه تجعل عمليات التخطيط أكثر ديمقراطية. وهذا أمر مهم بوجه خاص في حالة المجتمعات المعزولة والمهمشة اجتماعياً.

36- أدى نقل موارد التخطيط والمالية إلى مستوى البلديات كجزء من عملية اللامركزية إلى إعادة فحص مفاهيم التنمية الريفية في إطار أوسع - إطار يأخذ في الحسبان العلاقة بين المناطق الريفية والمراكز الحضرية القريبة منها، ويُدرج منظوراً أوسع من العوامل التي تساعد على تحريك الاقتصادات المحلية. وإن الاتجاه نحو اللامركزية مهم من الناحية المفاهيمية لأسباب اقتصادية (يحرّك استهداف العمليات الإنتاجية على الصعيد المحلي)، والإنصاف (مناصرة السكان المهمشين والأقاليم المهمشة)، وإقامة الديمقراطية الصحية والتسيير الصحي في المجالات المحلية (المراقبة الاجتماعية للسلطات المحلية والبلدية المنتخبة، ومشاركة مجموعات القاعدة الشعبية في اتخاذ القرارات، الخ). بالإضافة إلى ذلك، يمكّن البحث عن التلاقي في عملية التخطيط الوطني بين المصالح المحلية والتصميم الوطني الشامل، الذي صاغته الحكومة المركزية، من إقامة نهج أكثر ديمقراطية ومشاركة إزاء التنمية الوطنية والمحلية. ومن المتوقع أن تؤدي العملية التشاركية تدريجياً إلى إيجاد بيئة ريفية أكثر ديمقراطية، وهذا وضع أساسي لتحقيق تنمية ريفية مستدامة اجتماعياً واقتصادياً. وتتحمل منظمات القاعدة الشعبية مسؤوليات عن عمليات الرصد والتقييم.

### دال - استراتيجيات الأهداف

37- يمكن تقسيم فقراء الريف في بنما إلى أربع مجموعات، هي: (i) صغار المزارعين الذين يمارسون الزراعة الكفافية (700 105 أسرة)، مرتبطون ارتباطاً جزئياً وغير تامّ مع أسواق الأغذية المحلية؛ (ii) العمال الذين لا يملكون أرضاً والعمال الريفيون (600 55 أسرة)، الذين يستمدون دخلهم من قطع أراضٍ صغيرة جداً مستأجرة أو مملوكة، تُستخدم لإنتاج الأغذية لاستهلاك الأسرة، ومن أجور العمل الموسمي و/أو الدائم في الزراعة أو الصناعات الريفية؛ (iii) مجتمعات السكان الأصليين (800 38 أسرة)، تزرع محاصيل كفاية في قطع أراضٍ مملوكة لأفراد أو للمجتمع المحلي، وتنتج مصنوعات الحرف اليدوية التقليدية ويعمل أفرادها عمالاً زراعيين موسميين؛ (iv) الأسر التي ترأسها نساء (399 28) التي تكسب عيشها بعرق الجبين، بزراعة قطع أراضٍ صغيرة، وتعمل في أنشطة تجارية غير نظامية، أو تقوم بتحضير الأغذية وأداء عمل مأجور. والأسر التي ترأسها نساء وأسر مجتمعات السكان الأصليين هي

أضعف مجموعات فقراء الريف وتفتقر إلى إمكانيات الحصول على خدمات الإرشاد، والائتمان الريفي، والبنى التحتية الريفية.

38- تمثيلاً مع سياسة الصندوق بشأن الاستهداف (2006)، سيصمم الصندوق استراتيجيات مشروعاته على نحو يتيسر معه إشراك الأسر الفقيرة والضعيفة في عملية التنمية. وإن الصندوق، باستخدام نهج استهداف جغرافي، سيركز على مناطق ترتفع فيها نسبة الفقر، وتكون فيها كثافة السكان كافية، وفيها إمكانيات زراعية وتجارية ريفية تتراوح بين العالية والمتوسطة، وسوف يساعد السلطات المحلية/الإقليمية وأصحاب المصالح الريفيين على تعيين أكثر احتياجات البنى التحتية إلحاحاً (الطرق، والمواصلات، والكهربة وإمدادات المياه)؛ وبناءً على أساس الإمكانيات المحلية/الإقليمية، سوف يساعد على تصميم تدابير لتصحيح الاختلالات الجغرافية (بتوسيع خدمات البنى التحتية وشبكات الدعم) وبتيسير إدماج المجموعات الفقيرة في الاقتصاد.

39- **الشمول:** بدعم النمو الاقتصادي المحلي/الإقليمي ستستهدف المشروعات مختلف قطاعات السكان المستفيدين، بما في ذلك الفئات السكانية الأفقر والأضعف، وتوسيع نطاق فرصها الاقتصادية، وفقاً لاحتياجات النمو المحلي الإقليمي. ويمكن أن تشمل الآليات المحددة للوصول إلى المجموعات الفقيرة ما يلي: (i) دعم الأنشطة التي تهتم المجموعة المستهدفة وتكون حيوية وفيها إمكانيات للنمو؛ (ii) تطوير خدمات أسواق/تجارة ومالية يمكن للفقراء الوصول إليها؛ (iii) تمكين المجموعات الفقيرة من المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات الاجتماعية والاقتصادية؛ (iv) تعزيز منظمات المزارعين لكي يتسنى لها تمثيل المزارعين الفقراء تمثيلاً أكثر فعالية وتيسير وصولهم إلى الخدمات والأسواق. ويمكن للصندوق عند الاقتضاء أن يشارك أيضاً في تمويل توريد الخدمات الاجتماعية الأساسية، بغية توفير الأحوال الدنيا اللازمة لتمكين المجموعات والمناطق الفقيرة من المشاركة في التنمية الإقليمية.

40- **محور التركيز الجغرافي:** سيواصل الصندوق توجيه دعمه لأفقر المناطق، مع التركيز على أقاليم السكان الأصليين (كوماركات)، وسوف يسعى إلى إقامة شراكات مع جهات مانحة أخرى. وسوف ييسر هذا التركيز دعم تنفيذ البرامج الجارية، وهو يتفق مع إنشاء ممرات اقتصادية وسوقية وأولوية حكومية. وللصندوق سجل حافل من الخبرات في مناطق السكان الأصليين والمناطق الفقيرة المعزولة، وقد عمل على تحقيق إمكانياتها الكبيرة لتنويع التجارة الزراعية/الريفية، والتسويق والحد من الفقر.

41- **التوازن بين الجنسين:** سيعمل الصندوق على إقامة توازن بين الجنسين بتركيز أنشطة المشروعات على سد الفجوة بين الجنسين؛ وتعيين سلاسل القيم التي يرجح أن تكون المرأة فيها أكثر مشاركة أو تكون لها فيها ميزات نسبية؛ وتيسير حصول المرأة على الخدمات والمعلومات وإقامة الشبكات واتخاذ القرارات. وسوف تشارك السلطات الإقليمية والمحلية والمستفيدون والمنظمات النسائية في وضع هذه الاستراتيجيات للتوازن بين الجنسين ورصد تنفيذها وأثرها. وستكون جميع الاستراتيجيات جزءاً أساسياً من صميم المشروعات الجديدة.

## هاء - الصلات السياساتية

42- سيجري حوار مع الحكومة بشأن السياسات الرئيسية المتصلة بالأهداف الاستراتيجية القطرية في سياق المشاورات المتعلقة بنظام التخصيص القائم على الأداء، التي ستجرى بالاقتران مع الاستعراض السنوي لمؤشرات برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية والعمليات القطرية. وسوف تُعالج الأولويات التالية:

• **خدمات الدعم المناصرة للفقراء والموجهة نحو الأسواق الريفية:** تمثيلاً مع الهدف الاستراتيجي (i)، سيروج الصندوق لصياغة إطار سياساتي لتنمية الأعمال التجارية الزراعية وغير الزراعية، وسوف يساعد الحكومة والقطاع الخاص على وضع برنامج يمكن أن تساهم بواسطته المنظمات التي تستند إلى المجتمع المحلي وأصحاب المصلحة الآخرون في السياسات والاستراتيجيات القطاعية، وتساعد على تعريف خدمات الدعم اللازمة ورصد تنفيذها. وتلزم خدمات تجارة ريفية زراعية حديثة لدعم صغار المزارعين لكي يتمكنوا من المنافسة في بيئة السوق الجديدة في البلاد. وسوف يشجع الصندوق الخدمات الريفية للأعمال التجارية الريفية الصغيرة الموجهة نحو السوق، بما في ذلك التغييرات السياساتية اللازمة؛ وسيقدم المساعدة التقنية وآليات التمويل لتيسير إنشاء أعمال تجارية، مع إيجاد بيئة سياساتية وقانونية مواتية؛ وبناء قدرات تقنية وتسويقية وإدارية - تجارية لدى المستفيدين؛ وتوفير إمكانيات الحصول على رأسمال استثماري وعامل. وسيكون موضوع الوصول المتساوي إلى الخدمات المالية الموضوع الرئيسي في حوار السياسات المستقبلي مع الحكومة. كذلك سيدعم الصندوق إيجاد مناهج لربط برنامجه الممول بمنحة لتعزيز المنتجات الريفية لأغراض حوار السياسات في سياق اتفاقية التجارة الحرة بين جمهورية الدومينيكية وأمريكا الوسطى والولايات المتحدة.

• **اتخاذ القرارات اللامركزية التشاركية بشأن التنمية الريفية:** تمثيلاً مع الهدف الاستراتيجي (ii) سيدعم الصندوق منظمات المستفيدين لكي يتمكنوا من المشاركة في رسم السياسات على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني. وعلى وجه أكثر تحديداً، سيعزز البرنامج القطري قدراتهم على التأثير في التغييرات السياساتية وعلى التفاوض مع الحكومة. وسيروج كذلك سيروج الصندوق لمشاركة منظمات المزارعين في المنتديات الاستشارية لإيجاد مناهج محددة تتمكن المنظمات الزراعية من خلاله أن تنخرط مع الحكومة في حوار سياساتي حول قضايا التنمية الريفية الوطنية. وكما أُثفّقَ مع الحكومة، سيُدْرَجُ مشروع لدعم عملية اللامركزية في المجموعة الجديدة من عمليات الصندوق المقترحة.

## خامساً - إدارة البرنامج

### ألف - إدارة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

43- سيستفيد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية من الحضور القطري للصندوق، وسوف يُسْتَعْرَضُ تَقَدُّمُ التنفيذ سنوياً في اجتماع لاستعراض البرنامج القطري يُعقد في مدينة بنما. وسيشمل الاجتماع، الذي سيستضيفه الصندوق، وزارات الحكومة المركزية الرئيسية، وموظفي المشروع، والمؤسسات المتعاونة، والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، وممثلي المستفيدين. وسوف يساهم في تقرير مرحلي سنوي عن تنفيذ برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، يستند إلى إطار إدارة النتائج والمؤشرات المرتبطة به. وسيشمل التقرير تقارير المشروعات السنوية عن نظام إدارة النتائج والأثر، وصحائف قضايا البرنامج القطري، وتقارير وضع المشروعات، وموجز سرد نظام التخصيص القائم على الأداء ودرجاته، وتقارير المشروعات الأخرى. وسيجرى استعراض منتصف المدة لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية في عام 2010.

44- لضمان تماسك البرنامج تماسكاً أقوى، وقياس أداء البرنامج، سيضع مكتب الصندوق في بنما نظاماً لرصد وتقييم البرنامج القطري من شأنه أن: (i) يدمج المشروع مع نُظُم رصد وتقييم مشروعات وزارة الاقتصاد والمالية؛ (ii) يقيس منجزات المشروعات والبرنامج القطري للصندوق ويقيم أثرها؛ (iii) يتبادل المعلومات مع أصحاب المصالح في التنمية الريفية في القطاعين العام والخاص لضمان التنسيق وإيجاد مقارنة أفضل بين أنشطة المشروع والظروف الأخذ في التطور؛ (iv) يجري اختبارات مع أصحاب المصالح في التنمية الريفية لآليات وأدوات الحوار، بغية تحسين أداء البرنامج/المشروع وزيادة استجابة التدخلات العمومية لتلبية الاحتياجات المعلنة لفقراء الريف؛ (v) يقدم منهجية رصد وتقييم تشاركية على غرار نظام إدارة النتائج والأثر. وسيُربط نظام الرصد والتقييم بنظام الرصد الاجتماعي لمديرية التنمية الاجتماعية في وزارة الاقتصاد والمالية، بغية رصد التقدم في إطار نتائج برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية.

45- سيُتاح الدعم المنهجي لفرق المشروعات من خلال برنامج تعزيز القدرة الإقليمية على رصد وتقييم مشروعات تخفيف وطأة الفقر في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، ومن نظام الدعم الإقليمي للصندوق. وستكون الأهداف تعزيز قدرات فرق المشروعات؛ ومواءمة نُهج وأدوات الرصد والتقييم فيها؛ وإقامة نظام رصد وتقييم البرنامج القطري، يتم ربطه بنُظُم رصد وتقييم المشروعات. وستقدم فيدميريكا، وهي شبكة تربط 40 مشروعاً يمولها الصندوق في أمريكا اللاتينية والكاريبي، دعماً للاتصالات الأفقية بين المشروعات، ولتسجيل الدروس المستفادة من مشروعات الصندوق المحلية والإقليمية. وستقدم وحدة المساعدة التقنية الإقليمية في الصندوق دعماً لتنفيذ المشروعات أيضاً.

## باء - إدارة البرنامج القطري

46- **الحضور الميداني وفريق إدارة البرنامج القطري:** يوجد منذ عام 2002 مدير للبرنامج القطري مقره في بنما لدعم تنفيذ البرنامج القطري والبرامج الإقليمية للصندوق، ولتيسير إقامة العلاقات على الصعيدين الوطني والإقليمي مع الحكومات والجهات المانحة ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى. وقد أبرز هذا الترتيب حضور الصندوق وجعله أكثر قدرة على القيام برد فعل وعلى التكيف للتغيرات السياسية، بينما يوسع معرفته بالتنمية القطرية ويجعلها أكثر حدة. وسوف تتطور أساليب الإشراف على نحو يتفق مع نموذج التشغيل الجديد للصندوق، وسوف يسعى البرنامج القطري لتحقيق توازن أفضل بين الإشراف من قبل المؤسسات المتعاونة والإشراف المباشر. وسيطبق فريق إدارة البرنامج القطري من باب المبادرة الأهداف الاستراتيجية الجديدة لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية على المشروعات الجارية.

47- تشمل مشروعات الصندوق الجارية مشروع التنمية الريفية المستدامة في محافظة كوكلي وكولون وغرب بنما، المقرر إغلاقه في نهاية عام 2007؛ ومشروع نخوي - بوغله، الذي هو الآن في منتصف فترة تنفيذه، ويوجد لديه أكثر من 80 في المائة من الموارد غير المنفقة (24 مليون دولار أمريكي). وتتصل أهداف مشروع نخوي - بوغله ومكوناته (تنمية رأس المال البشري، وتحسين الدخل، والبنى التحتية الريفية) اتصالاً وثيقاً بالأهداف الاستراتيجية للبرنامج الراهن للفرص الاستراتيجية القطرية. ونتيجة لذلك سيلزم إجراء تعديلات طفيفة فقط للبرنامج والميزانية، لكي يتفق مع توجيهات الإطار القطري الجديد. وبالنظر إلى عدد السكان الذين يستهدفهم مشروع نخوي - بوغله (30 000 نسمة) وموارد ميزانيته، من المتوقع أن يساهم المشروع مساهمة كبيرة في تحقيق الأهداف القطرية المقترحة.



- 48- **المرونة وبناء المؤسسات:** تمثيلاً مع أهداف برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، ستكون المشروعات الجديدة مرنة وتستند إلى عمليات مدفوعة بالطلب، مما يعزز قدرتها على تكيف الأنشطة لتتنفق مع بيئة آخذة في التطور. وستكون المشروعات أيضاً أفضل اندماجاً في الإطار المؤسسي القائم، مما يستدعي: (i) العمل في تضافر أوثق مع حكومات المحافظات والكوماركات لضمان دعم المشروعات لأولويات التنمية الإقليمية؛ (ii) إشراك السلطات المحلية وسلطات المجتمع المحلي والسكان الأصليين في التخطيط المحلي؛ (iii) المشاركة في مبادرات الجهات المانحة المتعددة لتحسين التنسيق والمواءمة بشأن السياسات الوطنية. وقد اختار الصندوق والحكومة مبدئياً المؤسسات المنفذة المحتملة للمجموعة الجديدة من المبادرات. وهي تشمل وزارة التنمية الزراعية، ومكتب بنما للسياحة، والمجلس الوطني للتنمية المستدامة.
- 49- **الدعم المنهجي:** سوف تسعى مشروعات الصندوق إلى إدخال نُهج وأدوات جديدة للحد من الفقر الريفي، ومساعدة فقراء الريف على المشاركة مشاركة أتمّ في عمليات التنمية في بنما. وإذ يواجه مصممو المشروعات مشاكل أكثر تعقيداً، لا سيما تلك التي تتصل بمجتمعات السكان الأصليين، غالباً ما يُدخلون نُهجاً جديدة على فرق التنفيذ. وللإسراع في تنفيذ المشروعات، سيضمن الصندوق حصول أفرقة المشروعات على الدعم من بعثات الإشراف وعلى المساعدة التقنية الوطنية والدولية علاوة على الدعم المنهجي من الشبكة الإقليمية لمراقبة وتقييم مشروعات تخفيف وطأة الفقر في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وفيديامريكا، والوحدة الإقليمية للمساعدة التقنية، وخاصة في المراحل الأولى من المشروعات. وسوف يربط البرنامج القطري المشروعات التي يمولها الصندوق أيضاً مع شبكات التنمية.

## جيم - الشراكات

- 50- سيشمل جدول أعمال شراكات الصندوق داخل الفُطر لا مجردَ فرص المشاركة في التمويل وأشكال التداؤب في مجالات موضوعية مختارة لاستثمارات على أرض الواقع، وبناء القدرات، والحوار السياساتي، وإنما تشمل أيضاً تعاوناً من باب المبادرة مع الجهات المانحة الرئيسية الأخرى المهتمة بالعمل مع الحكومة لتحسين أداء الفُطر في المجالات المتصلة بالتوريد والإدارة المالية وجوانب التنفيذ الأخرى.
- 51- **الشركاء الحكوميون:** الشركاء الحكوميون الرئيسيون على مستوى الحكومة المركزية هم وزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة التنمية الزراعية، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الداخلية والعدل، ووزارة شؤون رئاسة الجمهورية. وعلى الصعيد الإقليمي/المحلي، سيحافظ الصندوق على علاقاته مع المحافظين ورؤساء البلديات وقادة الكوماركات. وستكون وزارة الاقتصاد والمالية، بوصفها نقطة الاتصال مع الحكومة، مسؤولة عن التنسيق العام للبرنامج القطري. وسيواصل الصندوق أيضاً البناء على شراكاته الناجحة مع الوزارات القطاعية الرئيسية ووكالات الحكم المحلي. وقد حافظ على اتصالات وثيقة مع وزارة الاقتصاد والمالية أثناء صياغة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، لضمان كون تدخّلات الصندوق متماشية مع برامج التنمية الريفية/الحد من الفقر، التي تقوم بها الحكومة والجهات المانحة، ومع خطط بنما لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وستعقد اجتماعات الاستعراض السنوي لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لتحسين التنسيق وتبادل المعلومات بين الصندوق والحكومة.
- 52- **الجهات المانحة:** دُعيت الجهات المانحة متعددة الأطراف والثنائية ووكالات التعاون التقني إلى المشاركة في الأنشطة التحضيرية لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية. وتشمل عمليات البنك الدولي في بنما برامج للحد من الفقر (مع التركيز على الإعانات المباشرة)، ومشروعات تتعلق بسندات ملكية الأرض

والإنتاجية الريفية. ووافق البنك الدولي مؤخراً على مشروع للإنتاجية الريفية بمبلغ 39.4 مليون دولار أمريكي، من شأنه أن يساعد جمعيات المنتجين الريفيين، أصحاب الحيازات الصغيرة، على تشكيل تحالفات إنتاجية مع شركاء تجاريين وتنفيذ خطط تجارية مشتركة، مع إدارة العوامل التي يمكن أن تهدد البيئة. وقد أُجريت اتصالات لإنشاء آليات تنسيق مع عمليات الصندوق. وركّز مصرف التنمية للبلدان الأمريكية موارده على الحد من الفقر (إعانات مباشرة)، وتنمية رأس المال البشري، وسندات ملكية الأرض، والبنى التحتية الريفية والبلدية، واللامركزية، وحماية بيئة مستجمعات المياه في منطقة قناة بنما، وتقسّم بعض مجالات التدخل مع الصندوق. وأبدت مؤسسة الأنديز للتنمية اهتمامها بالمشاركة في عملية في بنما، وسيتابع الصندوق هذه الإمكانية أثناء مرحلة صياغة مشروعات جديدة.

53- يشمل التعاون الثنائي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والوكالة اليابانية للتعاون الدولي، والوكالة الإسبانية للتعاون الدولي. وتدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية توقيع اتفاقية للتجارة الحرة بين بنما والولايات المتحدة الأمريكية. وتدعم الوكالة اليابانية للتعاون الدولي التنمية الريفية، والموارد الطبيعية، وصون البيئة وإدارتها، بواسطة التدريب وتكنولوجيات الزراعة والزراعة الحرجية المستدامة. ويوجد للوكالة الإسبانية للتعاون الدولي برنامج متكامل في كوماركا كونا يالا، يشمل التعليم ثنائي اللغة، والصحة الإنجابية، والاستخدام المستدام للموارد البحرية الساحلية. ويحافظ الصندوق على قنوات اتصالات منهجية وتنسيق مع الجهات المانحة متعددة الأطراف والثنائية، وبواسطة مدير برنامجه القطري المقيم في البلد، وبالتنسيق مع وزارة الاقتصاد والمالية.

54- **القطاع الخاص:** يقترح برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية تعزيز الصلات التي تقيمها الأسر الريفية والجمعيات التعاونية ومنظمات المزارعين ومنظمات السكان الأصليين، التي تمثلهم، مع منظمات القطاع الخاص التي تعمل في توريد المدخلات وتسويق المنتجات الزراعية. والهدف من وراء ذلك هو تطوير فرص اقتصادية ببناء "جسور سوقية" بين مجموعات المنتجين مستخدمة أدوات مثل معلومات السوق، والتدريب، والبرامج التجريبية المشتركة، واختبارات التكنولوجيا، والزراعة بموجب عقود.

## دال - الاتصالات وإدارة المعرفة

55- ستساهم الأنشطة المراد تنفيذها أثناء البرنامج القطري في أهداف الصندوق لإدارة المعرفة والابتكار. وسوف يروج الصندوق لنشاطات المعرفة والتعلم المؤسسي من خلال برنامج تعزيز الإمكانات الإقليمية لمراقبة وتقييم مشروعات تخفيف وطأة الفقر في أمريكا اللاتينية والكاريبي، والوحدة الإقليمية للمساعدة التقنية، وفيديامريكا التي تصل بين المشروعات، والسلطات المحلية/الوطنية والمنظمات المهنية. ولتحقيق هذه الغاية، سيعزز الصندوق نُظْمَ رصد وتقييم المشروعات لكيلا تتوقف عند حد قياس أداء المشروعات ونتائجها، وإنما تتبع أيضاً الدروس المستفادة وتعزيز تعلم موظفي المشروعات. وسيتم دعم نظام رصد وتقييم البرنامج القطري باستراتيجية اتصالات تهدف إلى نشر نتائج المشروعات، والدروس المستفادة، وأفضل الممارسات على شركاء الصندوق المحليين والوطنيين والإقليميين، والمساهمة في الحوار السياساتي على الصعيد الوطني. وستركز أنشطة إدارة المعرفة على تطوير نُهج شمولية لمجتمعات السكان الأصليين، والأنشطة المدرة للدخل، واللامركزية، والتنمية المحلية التشاركية.

56- سيحسّن الصندوق إمكانات حصول الفقراء على المعلومات والمعرفة، مما سيساعدهم على اتخاذ قرارات قائمة على المعرفة. وستكون الأولويات الرئيسية وضع برامج استشارية تشترك فيها منظمات صغار

المنتجين وأصحاب مصالح آخرون لتيسير تبادل المعلومات، بخاصة حول سلاسل قيم أسواق مدخلات رئيسية؛ وتعزيز قدرات منظمات المزارعين على نشر المعلومات على أعضائها؛ وتنويع أشكال دعم الاتصالات، بما في ذلك تكييف رسائل لمستمعين أميين. وستحتوي المشروعات الجديدة على عناصر إدارة المعرفة وعناصر تُعَلَّم توضع لها ميزانيات وتُدْرَج في خطط تنفيذها، مدعومة بمعلومات من نُظْم رصد وتقييم المشروعات.

## هاء - إطار التمويل بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء

57- يُستعرضُ نظام التخصيص على أساس الأداء مرة كل سنة في ضوء أداء القطاع الريفي. وأسفر تقييم عام 2006 لنظام التخصيص على أساس الأداء عن تقييم إجمالي لبنما مقداره 4.04 (على سلم أقصاه 5) والتزام إشاري لعام 2007 بنحو 1.7 مليون دولار أمريكي في السنة للسنة الأولى من فترة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية (الجدول 1). وقدّر مجموع مخصصات البلد للفترة 2007-2009 بمبلغ 5.7 مليون دولار أمريكي. وستُعزّزُ مخصصات الموارد على أساس الأداء بموارد متاحة من عمليات جارية، كجزء من نهج برنامج قطري مُجمَع.

### الجدول 1

#### حساب المخصصات بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء للسنة الأولى من برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

درجات القطاع الريفي	السنة الأولى الإشارية من فترة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية
3.80	الإطار السياسي والقانوني للمنظمات الريفية
3.88	الحوار بين الحكومة والمنظمات الريفية
4.00	الوصول إلى الأرض
4.00	الوصول إلى الماء من أجل الزراعة
3.75	الحصول على البحوث الزراعية وخدمات الإرشاد الزراعي
3.75	الأحوال التمكينية لتنمية الخدمات المالية الريفية
4.50	مناخ الاستثمار للأعمال التجارية الريفية
4.50	الوصول إلى المدخلات الزراعية وأسواق المنتجات
4.00	الحصول على التعليم في المناطق الريفية
5.00	التمثيل
3.67	تخصيص الموارد العمومية للتنمية الريفية وإدارتها
3.56	المساءلة، والشفافية، والفساد في المناطق الريفية
<b>48.52</b>	<b>مجموع الدرجات المجمعّة</b>
<b>4.04</b>	<b>متوسط الدرجات المجمعّة</b>
<b>4</b>	<b>درجات تقييم المشروعات المعرضة للمخاطر</b>
<b>4.02</b>	<b>درجة التقييم القطري</b>
<b>1 724 129</b>	<b>المخصصات السنوية بدولارات الولايات المتحدة (2007)</b>

58- يعطينا الجدول 2 تصوّرات إشارية. فإذا تدهور تنفيذ البرنامج القائم وانخفضت درجات التقييم، فإن المخصصات الإجمالية لبنا سوف تنخفض بنسبة 19 في المائة. وباستخدام المتغيرات نفسها، إذا تحسّنت المتغيرات لأكثر من سنتين، فسكون المخصصات الإجمالية أعلى بنسبة 12 في المائة.

## العلاقة بين مؤشرات الأداء ودرجة تقييم البلد

تصوُّر التمويل	(1-/+)	(0.3 -/+)	درجة تقييم المشروعات	النسبة المئوية لتغيُّر درجة التقييم
الحالة المنخفضة الافتراضية	3	3.74	19-	القطاع الريفي
حالة القاعدة	4	4.04	0	القطري بموجب نظام التخصيص
الحالة المرتفعة الافتراضية	5	3.97	12	على أساس الأداء من تصوُّر القاعدة

## واو - المخاطر وإدارة المخاطر

- 59- عيِّنت المخاطر المذكورة أدناه أثناء عملية صياغة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية وفي تقييم نظام التخصيص على أساس الأداء.
- 60- **النمو غير المنصف:** الخطورة التي تؤثر في الهدفين الاستراتيجيين (i) و(ii) هي أن التدابير السياساتية وخطط التنمية التي تهدف إلى تشجيع النمو الاقتصادي لا تشمل تدابير محددة لضمان أن المجموعات الأشد فقراً من السكان المستهدفين يمكن أن تستفيد من التنمية الاقتصادية أيضاً. ولتخفيف حدة هذه الخطورة ركَّزَ الصندوق تركيزاً قوياً على الحاجة إلى تمكين المجموعات الأشد فقراً من الاستفادة من الإمكانيات الإقليمية وأقطاب النمو. وسيوضَع هذا التركيز في كل المشروعات، بما في ذلك المشروعات الجارية، التي ستلتقى دعماً منهجياً لكي تستطيع التكيف وفقاً لذلك. وسيبني الصندوق أيضاً قدرات أصحاب المصالح الإقليميين على تصميم استراتيجيات تنمية مواتية للفقراء وتنفيذها ورصدها.
- 61- **وجود منظمات إنمائية للسكان الأصليين المحليين وصغار المزارعين الفقراء، مدرَّبة تدريباً كافياً:** إنَّ المنظمات الريفية المحلية القادرة على تقديم الإرشاد التشاركي بناء على الطلب ومنهجيات التنمية الريفية ضرورية جداً لنجاح مبادرات التنمية الريفية وتحقيق الهدفين الاستراتيجيين (i) و(ii) وسوف يؤكد البرنامج القطري للصندوق تنمية رأس المال البشري تنمية قوية منهجية، وأنشطة لتدريب قادة المجتمعات المحلية والمنظمات، تقوم بها منظمات تدريب وإرشاد محلية.
- 62- **عدم استقرار موظفي المشروعات:** أثرَ ارتفاع نسبة تغيُّر الموظفين على مرَّ السنين، بسبب التغيرات في الهياكل السياسية تأثيراً سلبياً على أداء المشروعات. وفي الأونة الأخيرة أنشئت آلية لاختيار وتقييم موظفي المشروعات، لكنها لا تؤدي حتى الآن وظيفتها أداءً تاماً. ومن شأن اتفاقية مع المؤسسات الحكومية المنفذة للمشروعات أن توفِّر لموظفي المشروعات الاستقرار الذي يحتاجون إليه.

## **COSOP consultation process**

### **Introduction**

Following the new guidelines for the preparation of COSOP, a three step preparation and consultation process was completed: (i) a Pre-COSOP Mission; (ii) two consultation workshops with representatives of small-scale farmers, indigenous groups and women; and (iii) extended consultations with government institutions and programmes and with multi and bilateral donors and technical assistance international institutions.

### **Pre COSOP Mission**

In December 2006 a Pre-COSOP Mission composed of two local consultants, collected and reviewed secondary census, poverty, social, indigenous, gender and economic data and studies. A detailed poverty and agricultural/rural diagnosis was completed. Rural poor and extremely poor population segments were identified, as well as their geographic distribution. Rural poor livelihood strategies, agricultural, non-agricultural and labour income generating activities were identified. Agricultural and rural development policies and activities were systematized, and possible thematic and geographical areas of intervention were identified.

Multi and bilateral donors were contacted and their country programmes and past and on-going project were analyzed. A detailed description of Panama's poverty reduction, rural and sectoral development policies was completed. Based on IFAD's COSOP preparation guidelines, a preliminary definition of the country strategic framework was proposed.

Lessons from IFAD past and on-going projects were identified and systematized, as well as operational advantages and limitations were identified. The Pre-COSOP Mission completed a 42 page report, including a list of relevant documents and a draft of lessons learned. The Pre-COSOP document was used as a base document for the present COSOP preparation Mission.

### **Consultations with Beneficiary Leaders and Organizations**

#### **A. Background**

The preparation of the Country Strategic Opportunities Program (COSOP) for Panama followed IFAD guidelines, which includes consultations with different participants, including representatives of rural organizations that could become potential beneficiaries of a future Fund operation in the country. To this purpose, two workshops where small-farmers, artisans, women, youth and indigenous populations were represented, were carried out in March 2007: one with rural organizations involved in agriculture and non-agricultural activities in Santiago, Province of Veraguas; and a second in San Felix in the Province of Chiriqui, which involved representatives of the Ngöbe-Bugle indigenous organizations.<sup>1</sup>

In total 52 rural organizations participated, with 67 representatives attending both workshops. In addition at the Santiago meeting 3 public sector agencies participated with 11 staff members.

---

<sup>1</sup> The consultation process with rural organizations was carried out under the responsibility of RUTA, in coordination with the IFAD COSOP Mission leader and with the participation of one Mission consultant.

**Table 1. Participants in consultation process**

Workshop Site	Veraguas			San Félix			Total		
	No.	No. Persons		Org.	Persons		No.	No. Persons	
		M	F		M	F		M	F
Rural Organizations	21	17	9	31	21	20	52	38	29
Public sector institutions	3	7	4				3	7	4
Total	24	37		31	41		55	78	

## B. Objectives and Methodology

The objectives of the consultations were: (a) to determine the main income generating activities being carried out by rural organizations in the areas where they operated and the restrictions for increasing production and incomes; (b) analyze positive and negative aspects from the point of view of the organizations, of their experience with programs, projects and other development initiatives, in order to obtain recommendations for improving their participation in the future; and (c) to identify from the point of view of participants, of the main opportunities provided by the country poverty reduction strategy, and the involvement of their organizations in the same.<sup>2</sup>

The methodology used for the consultation process involved: (i) design of the workshop exercise with its objectives, work program, group discussion guidelines and discussion tools; (ii) the identification and selection of the rural organizations from areas of high rural poverty concentration to be invited, taking into account both non-indigenous and indigenous populations, as well as an equitable participation by both women and men; (iii) the facilitation of the working groups in each of the two workshops; and d) a synthesis of the working group results and recommendations.

The workshop scheme was developed to allow for maximum discussion by the participants from rural organizations. In each workshop, participants were divided into three work groups, one comprising only women and two others having a mix of men and women. In Santiago, where public sector institutions participated, their representatives were put into a separate work group, to avoid influencing the discussions held by members of rural organizations. At the Santiago de Veraguas workshop, 24 rural organizations attended from the central provinces (Veraguas, Coclé, Herrera, Los Santos, Colón and Western Panama). At the San Felix workshop 31 Ngöbe-Bugle indigenous organizations were present, from the three regions of the comarca (Ñokribo, Kodiriri and Nedrini). Women representatives made up 42 per cent of total participants.

## C. Findings Based on Consultations with Rural Organizations

The workshops produced ample information on the three main discussion topics selected by the COSOP Mission, being especially valuable in providing numerous insights and findings from the point of view of rural organizations, on the opportunities and limitations the Fund would face in implementing the COSOP. The results obtained have been organized in relation to the three main objectives of the consultation, seeking to underline the differences found in responses from non-indigenous and indigenous organizations, and between those representing women's organizations as compared with those organizations of a mixed nature or predominantly made up of men. The

<sup>2</sup> In lieu of a formal poverty reduction strategy, the Government's "Visión estratégica de desarrollo económico y de empleo hacia el 2009" was used as the main reference for this purpose.

information provided by the consultations covering the topics is presented in a brief manner in the following sections (*A fuller text version is available in the Spanish version*).

### **Main income generating activities**

In order to identify the main income and employment generating activities in their respective areas, workshop participants were requested to develop a list of these. Numerous options were listed, reflecting the major differences in agro-ecological conditions within each and between the two main regions; production possibilities of the participating organizations and their members; as well as previous experience and knowledge regarding agriculture and non agriculture production and marketing. (*The original lists of identified activities are provided in annexes 5 and 6 of the Spanish version*). To establish priorities among the various activities, participants were requested to apply the following criteria: (a) general importance of each activity in the region; (b) contribution to both employment and income; (c) potential for future development. Additional criteria were: (d) contribution to capital accumulation, and (e) export potential. A synthesis of the main activities identified in both workshops is presented in Table 2.

**Table 2. Main income generating activities**

<b>Central Region</b>	<b>Comarca Ngöbe-Buglé</b>
Coffee	Traditional handicrafts
Citrus	Tourism
Small-scale livestock production	Coffee
Roots and tubers	Roots and tubers
Grains: corn and rice	Grains and horticulture

For the organizations representing the Central Region their most important income generating activities are related to primary agricultural production. These comprise coffee, citrus, small-scale livestock production, roots and tubers and basic grains (rice and corn). For women chickens provide an additional important source of income. On the other hand in the Ngöbe-Buglé Comarca, the main income source comes from the production and sale of handy-crafts (hats, dresses, chácara, cháquiras, etc.), followed closely by coffee and an increasingly by rural ethno-tourism. Tourism-related activities have a high potential as a source of income and employment for many families in the Comarca, as they require diverse services such as rooming, food, guides, infrastructure and others. In spite of a wide diversity of activities identified, coffee, roots and tubers and basic grains, together with small-scale animal husbandry, form the core of income generating activities in both regions.

Obtaining increased incomes from the main income generating activities faces some important restrictions that are generally common to all, although of course certain factors such as diseases only affect certain crops. Marketing, technical assistance, training, financing, road infrastructure are general recognized problems. The weakness existing in rural organization development is another very important factor.

While all regions are prone to the same types of problems, those identified for non-indigenous and indigenous regions vary. For example, regarding training, in the Central Region the problem identified by the rural organizations points to the fact that training has been focusing on the technicians and not on the farmers themselves, while in the Comarca, the main issue raised was that Ngöbe artisans were not being sufficiently used to train other persons in handicraft production. Central Region organizations pointed out that excessive bureaucracy and a lack of confidence in their

ability to manage projects and programs restricts the effectiveness of rural development efforts. The Ngöbe-Buglé organizations in turn identify the lack of follow-up by projects and programs as being highly detrimental for achieving sustainability in economic activities. *(A detail of the restrictions is provided in table 3 of the Spanish version).*

## **Participation in programs and projects**

**Positive aspects.** A shared vision exists of which programs and projects have helped strengthen rural organizations, mainly in training, transfer of resources and technologies to improve the human and productive capacities. The creation of new organizations, for some organizations it is a positive element, nevertheless, for others, what should take place is a greater recognition of those already existing organizations. Among the Ngöbe Buglé as an indigenous area, great value is assigned to the strengthening of special organizations such as those that include traditional doctors and empirical midwives.

Both groups also agreed that projects have contributed significantly to creating spaces for stimulating a greater degree of participation, the interchange of experiences and for assigning a more important role to the women - the latter being greatly emphasised in the Ngöbe Buglé area. In addition, some projects have served to promote a greater degree of social cohesion in organizations, which have united to defend the environment.

**Negative aspects.** Among the negative experiences where a greater degree of coincidence exists, is that regarding the excessively lengthy procedures applied by project execution units for processing requests for resources to fund implementation of local projects. Another serious problem mentioned, was the loss of confidence in the institutions, due to bureaucratic procedures and political influence, considered as having highly negative effects on the execution of the projects. This and the constant changes in technical staff supporting field activities, breaks the normal development of local projects.

Another important issue relates to the planning of and implementation of projects where little real participation exists. Here both the lack of knowledge of programs on the part of the rural organizations and their exclusion for political reasons by the Government, results in an unsatisfactory situation, with each side blaming the other for lack of success. Organizational weaknesses in handling marketing issues, enhanced by poor road access, was another problem that projects left unresolved. A situation mentioned in the case of Veraguas, was the scarce motivation of members of organizations to work in as a team and to participate in training.

**Recommendations.** Among the shared recommendations a matter of the first order is the reduction of bureaucracy in the process of transferring resources for productive investments to communities. That is to say, to make the process much more efficient.

There is a need to create spaces to where institutional confidence, between rural organizations and public agencies can be re-established, through which agreement can be reached to give an active role to the organizations in the process of decision making for programs and projects. As a result, coordination between rural organizations and public institutions and programs must improve.

To reduce discrimination by the projects to organizations, based on externally generated political pressures, both parties should establish jointly agreed procedures for a more open and democratic selection of beneficiaries and to guarantee a greater stability of the technical personnel of the programs. An important complement is to set up a suitable and participatory monitoring and evaluation system, agreed to by both projects and organizations.

Whereas the Ngöbe Buglé women recommended greater promotion efforts for the setting up of women organizations, those of Veraguas and neighbouring areas, gave greater importance to promoting the participation of women and young people within the existing organizations, through training and in project design and implementation.



## Opportunities for making use of poverty reduction policies and strategies

The policies of the Government of Panama regarding poverty reduction are contained in the “*Visión estratégica de desarrollo económico y de empleo hacia el 2009*”, a document produced by the Ministry of Economics and Finance in May 2005, and which received little discussion with civil society and other private sector stakeholders prior to distribution. The Government has presented this document to entrepreneurial organizations and to international cooperation agencies, but according to information provided by workshop participants, it was practically unknown to them before the consultation. This lack of information on the part of the rural organizations involved in the workshops, needs to be taken into account in evaluating their responses and recommendations relating to how they viewed their opportunities and limitations in terms of a poverty reduction strategy for Panama. Once established during the first workshop in Veraguas that participants were relatively uninformed about the “*Visión Estratégica...*”, this made it necessary to adjust the poverty strategy related topics for the second workshop, which were then focused on those matters closer to the experience of the Ngöbe-Buglé people.

The representatives of rural organizations from the Central Region, were asked to respond to the question of what opportunities and limitations of the poverty reduction strategy, by selecting from one among five general strategic elements identified by the COSOP Mission, where they considered their organizations could develop a significant role during implementation. In contrast, for the second workshop, Ngöbe-Buglé organizations were asked to focus their analysis only on selected topics related to the *Visión Estratégica*’s, first strategic area, dealing with poverty reduction and improving income distribution, and which includes specific issues for indigenous communities. Table 3 includes the topics developed in each workshop.

**Table 3. Topics selected for analysis concerning the poverty reduction strategy**

Central Region workshop	Ngöbe-Buglé Region workshop
1. Implementing specific programs for increasing productivity by sectors, especially un agriculture.	3. Developing human capital in the region
2. Establishing participatory and democratic processes for planning local-level development	4. Promoting intercultural bilingual and basic education
	5. Programs for the extremely poor

### D. Conclusions and Recommendations from Rural Organizations

**Topic 1. Implementing specific programs for increasing productivity by sectors, especially in agriculture.** (A women’s group in Veraguas developed this theme). By developing specific programs for improving productivity, it considered that this would lead to opportunities for creating more employment, for accessing national and international markets and for increasing production. In turn, the expected increase in family incomes would result in improved nutrition and life styles, more opportunities for family employment and thus reduce exposure by rural youth to drugs and crime. The group recognized that significant limitations existed due to a scarcity of roads, of agricultural land and markets. In addition at the micro level, producers faced problems in order to increase productivity due to insufficient access to inputs, seeds, and technical and marketing know-how. Overcoming these obstacles requires improved knowledge on

the part of rural organizations, of the real production potential of each crop or other economic activity. It also requires that these organizations develop a capacity to demand services and support from public and private institutions in their area of operation.

**Topic 2. Establishing participatory and democratic processes for planning local-level development.** (*This theme was developed separately by two mixed groups in Veraguas*) Planning for local development to be effective in terms of achieving real participation and the application of democratic principles, requires that organizations follow three propositions: (a) that they be truly committed to communal interests, and avoid any involvement with those of individual members; (b) that they strengthen themselves by investing in educating their members on organizational matters; and (c) that they acquire and make use of good local information so as to contribute effectively in local planning activities.

The opportunities to be exploited under this theme comprise: (a) rural organizations consider that their involvement in project formulation would contribute substantially to improve their design, by applying to local planning efforts, their special knowledge of technical and local organizational needs so that project objectives linked to poverty reduction can be achieved. (b) In order for rural organizations to participate in an effective manner, however, it is imperative that the existing lack of trust by the Government and politicians, on their taking part in project decisions be eliminated. The Government must change its policies and give the organizations a substantial say on decisions about which problems to tackle and which solutions to apply, and not as happens at present where their "participation" is limited, and decisions are taken mostly on the basis of political convenience. Otherwise real participation by organizations will continue to be inhibited by the lack of democratic and participatory conditions. (c) That rural organizations on their part, in order to take advantage of opportunities provided in the poverty reduction strategy, need to educate their members so that they share a firm commitment to furthering common goals and accepting organizational responsibilities for achieving the common good. (d) That in order to participate effectively in project planning at the local level, rural organizations must develop their capacity to gather and analyze information on local conditions, both regarding resources available -be these human, financial or technical - to ensure proper project implementation, and to carry out an adequate monitoring once implementation starts. (e) Finally, rural organizations must work to create effective dialogue and negotiation spaces at the local level, in order to reduce the existing political interference regarding important local decisions, which leads to people losing interest in participating more actively in activities of common benefit.

The participants recommended that IFAD should seek to: (a) begin by providing those rural organizations it seeks to work with, with appropriate support to strengthen their internal capacity before involving them in project work; (b) to seek the direct transfer of resources approved for their use to the implementing organizations; and (c) to promote with the Government the concept that the main responsibility for implementation be assigned to rural organizations involved with the projects.

**Topic 3. Developing human capital in the region.** (*Two groups in the Comarca Ngöbe-Buglé workshop developed this theme*) A substantial improvement in peoples education was deemed a crucial element by the Ngöbe-Buglé organizations, if they are to take real advantage of opportunities offered by the poverty reduction strategy and other such policies and programs. However, in order to be effective the opening up of increased educational opportunities must be accompanied by improved employment options in the Comarca. This is vital since there already exists a substantial human capital in the area, which is being underemployed, due to lack of work options and only partial involvement of local organizations in project implementation. The Government and the Ngöbe-Buglé Project should help implement the "**Plan Estratégico de la Comarca**" which provides guidelines for making greater use of local capacities.

Through better access to education – especially for women- there would be a possibility of substantially improving health and sanitary conditions for the family and the community. This would also improve women’s capacity to obtain employment. Limiting factors at present are a lack of information on existing programs directed at these issues, and poor coordination between political authorities and organized groups that could take advantage of them if they worked effectively together. In addition, the weakness of many local organizations, results in their not being taken into account when decisions are made in regards to implementing existing programs. The scholarship and training components of the Ngöbe-Buglé Project should be strengthened by the Government, but care should be taken to produce a well thought-out human resource development plan for the Comarca, based on a survey of existing students at the primary and high school levels, that would stimulate these to continue studying and at the same time program their employment as teachers and technicians in the Comarca.

**Topic 4. Promoting intercultural bilingual and basic education.** (*Two groups in the Comarca Ngöbe-Buglé workshop developed this theme*) Establishing a truly intercultural bi-lingual education is considered fundamental for defending and maintaining the Ngöbe-Buglé culture, including the recognition of their language. The law that established the Comarca included a commitment to establish a bi-lingual education, but neither Government nor the traditional authorities of the Comarca, have had the political will to make this happen. Participants indicated a major worry was the progressive loss of their language, as many young people no longer speak Ngöbe. A lack of teachers and professors that can teach in Ngöbe is a major problem, as even Ngöbe teachers have been trained to give their lessons in Spanish. Ngöbe origin teachers would have the advantage of knowledge of the particular culture and should be employed to this end.

**Topic 5. Programs for the extremely poor.** One of the very few programs identified and highly regarded by organizations was the “Red de Oportunidades” that provides direct cash and food subsidies. It is considered to effectively support very poor families through economic assistance and job training.

#### **IV. CONSULTATION WITH GOVERNMENT AUTHORITIES AND DONORS**

##### **A. Background**

The consultation with government authorities were held during meetings held from February 19<sup>th</sup> to 24<sup>th</sup>. An initial meeting was held with the General Directorate of Public Credit of MEF; IFAD counterpart institution. The Mission presented the objectives and depth of the COSOP exercise, under the new IFAD operational strategy. Government poverty reduction and rural development policies under “*Visión estratégica del desarrollo económico y del empleo hacia el 2009*”, the social and economic development programme of the present administration were discussed and a list of government sector institutions and programmes were selected to be interviewed by the Mission.

Discussion of government social and economic development agenda and programmes were held with the Minister of Agricultural Development and the Vice-minister of Social Development. Detailed technical and operational discussions were held with the Directorate of Municipal Strengthening and Public Investment from MEF, Directorates of Indigenous Policies and Local Governments from MGJ, CONADES and FIS from the Ministry of the Presidency and IPAT. A first approximation to the identification and location of future IFAD operations was discussed with all public institutions. Findings of these meetings and a first draft of the COSOP was discussed with General Directorate of Public Credit of MEF by the end of the Mission. An Aide Memoir was signed.

Meetings and consultations with the donor community included World Bank, IADB, and European Union. Bilateral donors participating in the COSOP exercise included USAID, JICA and AECI. Meetings were held with the United Nations organizations (UNDP, UNFPA, FAO, UNICEF and UNIFEM), as well as with IICA and CATIE.

## B. Findings

Government authorities indicated that the GOP is firmly committed to the implementation of the "*Visión estratégica del desarrollo económico y del empleo hacia el 2009*", the social and economic development programme of the present administration. The accomplishment of a set of quantifiable poverty reduction targets included in the plan is monitored by the President by chairing Cabinet meetings in rural provinces and public consultations with civil society and grass root organizations. Feedback mechanisms have been implemented to improve the effectiveness of the plan and monitor the progress of local development programmes.

During the first two years of implementation of the National Development Plan a number of lessons are being learnt including the need to: (a) further decentralization and participation, including financial and responsibility transfers to local governments; (b) better geographical and beneficiary targeting; (c) participative planning for a more integrated developmental approach; (d) strengthen human development as pivotal factor for local development; and (e) a coordinated public institutional approach to local social and economic development. Agricultural sector authorities stated that the sector strategic plan will focus on markets and competitiveness as the driving force for agricultural and rural development, under a broad strategy that includes rural non-agricultural, tourism and services activities. This situation is forcing a coordinated more inter-sector approach to rural development.

World Bank, IADB and EU informed of their current and future portfolio, highlighting complementary thematic and geographical operations (see Key File Table 3). Coordination mechanisms were discussed with MIDA with regard to World Bank's agricultural productivity project (in preparation) that will share common areas but different target groups, with IFAD – GOP first proposed project. The role of CONADES and the Directorate of Municipal Strengthening from MEF in coordinating IADB operations in decentralization and rural infrastructure with IFAD operations was discussed. Coordinating mechanisms will be discussed and agreed during project formulation. Both World Bank and IADB are supporting competitiveness, productivity and market linkages projects for the agricultural export sector. The EU is about to finalize a rural development and reproductive health project in the *comarca* Ngöbe – Buglé, that has links and coordinating mechanisms with IFAD's financed operation. Currently, the EU support has focused on the improvement of the judicial and penitentiary systems and rural electrification. USAID is supporting the signature of the Free Trade Agreement with the US. JICA are supporting poverty reduction and improved productivity initiatives in the rural sector. AECI has a portfolio of projects supporting the improvement of cultural landmarks infrastructure and a bi-lingual educational project in the *comarca* Kuna Yala.

UNDP and the UN institutional system are providing support to strengthen Panama's capacity to develop public policies, promotion of social inclusion and equity and democratic governance. UNFPA, FAO, UNICEF and UNIFEM are engaged in technical support to sectoral policies and actions. IFAD maintains a cooperation agreement with UNFPA for the implementation of the reproductive health component of the Ngöbe – Buglé II project and coordination and information links with UNICEF to collect and update child nutrition RIMS indicators. UNDP and IICA have supported the administration of the Ngöbe – Buglé I, Darién and Triple C Projects.

Since Panama a middle income country, does not has an explicit PRS, actions related to poverty reduction and the achievement of the MDG are imbedded in the national and sector development plans. A general government – donor coordinating mechanism is under the responsibility of MEF, complemented by sectoral coordinating mechanisms. IFAD is involved in both the country and sectoral poverty alleviation and rural development coordinating mechanisms.

### C. Conclusions and Recommendations of Government and Donor Institutions

#### 1. The consultation with government institutions and donors concluded and recommended:

- IFAD proposed COSOP country strategic objectives are in alignment with national and sector development policies, and in particular to those related to poverty reduction and sustainable rural development;
- Rural poor, indigenous communities and vulnerable populations are the institutional niche of IFAD;
- New interventions should include participative planning including municipalities, *corregimientos*, grass root organizations and the private sector, in coordination with the government decentralization and participative policies;
- IFAD target group, particularly indigenous communities and women heads of households, need to be seen in the social and cultural context of their communities, as well as in the vertical and horizontal linkages of their social and economic inter-relations;
- IFAD should support the consolidation of private local services providers, particularly those organized by beneficiary groups;
- Government – donors – IFAD alliances and information sharing are the basis for efficient and coordinated rural development initiatives;
- Mechanisms to effectively M&E project activities, including clearly identified goals, indicators and measures of progress should be implemented in all new operations, including feedback mechanisms;
- Flexibility in project implementation is crucial to ensure success and impact;
- Interventions should consider young men and women by strengthening their skills and knowledge to take advantage of market opportunities, in association with schools, technical institutes, colleges and church organizations; and Project staff stability is paramount to project efficiency.

## Country economic background

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2004 1/</b>	74	<b>GNI per capita (US\$) 2004 1/</b>	4 210
<b>Total population (million) 2004 1/</b>	3.18	<b>GDP per capita growth (annual %) 2004 1/</b>	4.4
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2004 1/</b>	43	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2004 1/</b>	0.4
<b>Local currency</b> Balboa (PAB)		<b>Exchange rate: US\$ 1 =</b> PAB ***ADD RATE***	
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1998-2004 1/	1.9	GDP (US\$ million) 2004 1/	13 733
Crude birth rate (per thousand people) 2004 1/	22	GDP growth (annual %) 1/ 2003	4.3
Crude death rate (per thousand people) 2004 1/	5	2004	6.2
Infant mortality rate (per thousand live births) 2004 1/	19	Sectoral distribution of GDP 2004 1/	
Life expectancy at birth (years) 2004 1/	75	% agriculture	8
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	18
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	8
Total labour force (million) 2004 1/	1.43	% services	74
Female labour force as % of total 2004 1/	38	Consumption 2004 1/	
<b>Education</b>		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	13
School enrolment, primary (% gross) 2004 1/	112	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	68
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2004 1/	8	Gross domestic savings (as % of GDP)	19
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (US\$ million)</b>	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2004 1/	944
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	18 a/	Merchandise imports 2004 1/	3 530
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	7 a/	Balance of merchandise trade	-2 586
<b>Health</b>		Current account balances (US\$ million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2004 1/	8 a/	before official transfers 2004 1/	-1 450
Physicians (per thousand people)	n/a	after official transfers 2004 1/	-1 127
Population using improved water sources (%) 2004 2/	90	Foreign direct investment, net 2004 1/	1 012
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	<b>Government Finance</b>	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2004 2/	73	Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2004 1/	1 a/
<b>Agriculture and Food</b>		Total expenditure (% of GDP) 2004 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2004 1/	14 a/	Total external debt (US\$ million) 2004 1/	9 469
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2004 1/	524 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2004 1/	94
Food production index (1999-01=100) 2004 1/	104	Total debt service (% of GNI) 2004 1/	11
Cereal yield (kg per ha) 2004 1/	1 955	Lending interest rate (%) 2004 1/	9
<b>Land Use</b>		Deposit interest rate (%) 2004 1/	2
Arable land as % of land area 2004 1/	7 a/		
Forest area as % of total land area 2004 1/	n/a		
Irrigated land as % of cropland 2004 1/	6 a/		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2006

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2006

# COSOP results management framework

11

<b>Country strategy alignment</b>	<b>Key results</b>			<b>Institutional/Policy objectives</b>
<b>Poverty Reduction Strategy and Targets</b>	<b>Strategic objectives</b>	<b>Outcome that IFAD Expects to Influence</b>	<b>Milestone indicators</b>	<b>Policy dialogue agenda</b>
<p><b>Country Development Plan Objective: Poverty reduction and improvement of the income distribution</b> Increased income and productivity in socially and economically depressed population in rural areas.</p>	<p><b>(a) Increasing income opportunities for the rural poor and reducing ethnic/gender based inequalities through improved access to productive support services, infrastructure and markets:</b></p> <p>Improving agricultural and non-agricultural income generating opportunities for the rural poor Improving targeting mechanisms for vulnerable populations</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12% increment in rural per capita income in project areas<sup>1</sup></li> <li>• 15% increase in value of agricultural and non-agricultural products and services placed in national and external markets</li> <li>• 15% increment in rural per capita income of indigenous and women headed households in project areas<sup>1</sup></li> <li>• 10% reduction in chronic malnutrition in children</li> <li>• 20% increase in the number of beneficiary indigenous and women's groups with access to productive and financial services and infrastructure in IFAD funded project areas</li> <li>• 20% increment of grass root organizations, including indigenous and women's groups participating in local development planning and implementation</li> <li>• 10 ecological, sanitation and cultural heritage projects implemented according to development plans of indigenous <i>comarcas</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Business plans implemented by organizations of small rural agricultural and non agricultural business and scale entrepreneurs</li> <li>• Increased number of small rural agricultural and non agricultural business and entrepreneurs linked to national and external markets</li> <li>• Small poor producers, including indigenous and women groups have improved productive, management and entrepreneurial capacities</li> <li>• Development plans for indigenous and non-indigenous rural communities elaborated and implemented</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Built consensus and develop policies and instruments to implement pro-poor rural market oriented support services</li> <li>• Conductive regulatory framework to facilitate arrangements for joint ventures between small-scale producers and commercial entrepreneurs</li> <li>• Develop targeting and territorial focalization policies, instruments and M&amp;E systems to ensure inclusive and equitable development</li> <li>• Promote workshops and other dialog mechanisms to improve decentralization and participatory rural development planning and decision making</li> </ul>
<p><b>Country Baseline data (2004)</b> National poverty level 37,3% Indigenous communities poverty levels 98% GDP per capita US\$4200 Poor – rich income gap 42% Chronic malnutrition (6 to 9 years) 22%</p>	<p><b>(b) Improving local government and social empowerment –with special attention to indigenous and ethnic groups</b></p> <p>Empowerment of poor vulnerable populations and their organizations and its participation capacities in local governments development plans</p>			
<p><b>IFAD Project Areas<sup>3</sup> Baseline data (2006)</b> Poverty level 86,3% Extreme poverty level 75,5% Average Annual Rural Income US\$685 Unemployment 22,5% Illiteracy rate 28,3% Chronic malnutrition (6 to 9 years) 34%</p>				
<p><b>Targets (2009):</b> National poverty level 32% Indigenous communities poverty levels 80% GDP per capita US\$5200 Poor – rich income gap 35% Chronic malnutrition (6 to 9 years) 15%</p>				

<sup>1</sup> In IFAD ongoing and new project areas.

## Previous COSOP results management framework

C. IFAD operations	STATUS AT COSOP DESIGN	STATUS AT COMPLETION	LESSONS LEARNED
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongoing: Ngöbe Buglé I Triple C Darien Project</li> <li>• Proposed: Ngöbe Buglé II Kuna Yala project</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Closed: Ngöbe Buglé I</li> <li>• Ongoing: Ngöbe Buglé II Triple C</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Project staff rotation and political interference in the appointment of project directors has been a recurrent problem, affecting project performance</li> </ul>
<b>D. IFAD performance</b>			
<b>Policy dialogue:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutional framework for policy reduction. The reduction of rural and indigenous poverty level require integrated and cohesive actions, that to date are disperse in sectors and numerous development programmes.</li> <li>• Development of specific development strategies for indigenous communities with consideration of cultural and social values.</li> <li>• Impact evaluation. Panama's poverty and development programmes require politically unbiased impact evaluation instruments.</li> <li>• Decentralization. Given the centralized government and economic structure of Panama, decentralization is a tool for empowerment and poverty reduction.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• From 2000 to 2004 three different CPM managed the country programme and portfolio.</li> <li>• In 2002 IFAD appointed a CPM located in Panama, covering also the Caribbean region.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPM changes should be minimized. The COSOP operative period should be managed by only one CPM.</li> <li>• IFAD should continue its country presence so it can participate more actively in policy dialogue with the Government and engage in consultations with other donors.</li> </ul>
<b>Partnerships</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partnership with MIDA (Darien and Triple C projects) for rural and agricultural development and with FIS (Ngöbe – Buglé I and II) for social and rural development has been adequate for IFAD country strategies.</li> <li>• Coordination with other donors has allowed for adequate information and coordination mechanisms.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MIDA and FIS continue to be IFAD's operational partner.</li> <li>• MEF is IFAD key strategic partner in terms of policy and implementation definitions.</li> <li>• Donor coordination and IFAD presence has been strengthened with the presence of an out-posted CPM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Although MIDA and FIS continue to be the leading agencies, the numerous sectoral actors and programmes participating in rural development, poverty reduction, rural infrastructure investments and decentralization hinder the adoption of a coherent unique country poverty alleviation and rural development policies and actions.</li> </ul>



<b>Portfolio performance</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Existing portfolio had an irregular performance, with ample room for improvement</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>After delays and changes in director and staff, the slow implementation pace of Ngöbe – Buglé II project has recovered, performing now at a normal rate</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Need to decentralize implementation of projects and stabilize project staff</li><li>Need to design impact monitoring systems.</li></ul>
------------------------------	--	---	---

## Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Priority areas	Affected group	Major issues	Actions needed
<b>Rural poverty and extreme poverty</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indigenous communities</li> <li>Non-indigenous landless farmers and labourers</li> <li>Women headed households</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>62,7% of the rural population live below the poverty line and 35,3% under the extreme poverty line</li> <li>98,4 % of the indigenous population live bellow the poverty line and 90,0% under the extreme poverty line</li> <li>Most non-indigenous rural poor are landless, own very small plots of agricultural land or are rural labourers</li> <li>Poorest groups are the indigenous communities located in “comarcas” with communal property of low quality land</li> <li>Low salaries and few income opportunities</li> <li>Low human capital due to limited access to social services</li> <li>Poor or non existent water, electricity and sanitation infrastructure</li> <li>Lack of social and productive rural infrastructure</li> <li>More than 60% of rural poor income is derived from non-agricultural activities</li> <li>Few productive assets and no access to technical or financial support services</li> <li>Social isolation and marginalization</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invest in health and education services</li> <li>Implement conditional cash and food transfer programs for the extremely poor</li> <li>Invest in rural infrastructure</li> <li>Expand opportunities for off-farm income generation activities</li> <li>Enhance rural economic and productive organisations</li> <li>Improve technical support services</li> <li>Increase access to adequate rural financial services</li> <li>Create wage employment and non-land based self-employment</li> <li>Improve rural education and health services</li> <li>Implement productive and labour skills training</li> <li>Identify new and innovative sources of rural income</li> <li>Strengthen local and indigenous cultural and social values</li> <li>Improvement of self esteem</li> <li>Improvement of leadership capacities</li> <li>Strengthen social and economic organizations</li> </ul>
<b>Low productivity agriculture</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poor small-scale agricultural producers</li> <li>Women headed households</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>54,0% of small farmers live below the poverty line and 22,0% under the extreme poverty line</li> <li>18% of farmers are women</li> <li>Low contribution to GDP (4%)</li> <li>Low contribution (30%) to domestic food consumption</li> <li>Low human capital due to limited access to social services</li> <li>Limited productive and marketing capacities</li> <li>Poor or non existent water, electricity and sanitation infrastructure</li> <li>Lack of social and productive rural infrastructure</li> <li>Few productive assets and no access to technical or financial support services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implement technical and financial support services</li> <li>Implement marketing and export support services</li> <li>Establish food and agricultural productive chains</li> <li>Establish links with packing and exporting private sector enterprises</li> <li>Fund research and technological development</li> <li>Consider non-agricultural income generating activities including rural, eco and ethno tourism</li> <li>Support initiatives organic and ethnic products</li> <li>Reduce market bottlenecks for competitiveness</li> <li>Improvement of leadership capacities</li> <li>Strengthen economic organizations</li> </ul>
<b>Community Development</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rural communities and indigenous “comarcas”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lack of participative planning schemes of community/territorial development</li> <li>Weak local government officials and staff</li> <li>Weak grass root organizations</li> <li>Low human capital</li> <li>Poor or non existent water, electricity and sanitation infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implement participative planning schemes of community/territorial development</li> <li>Strengthen the planning capacities of local governments and staff</li> <li>Strengthen the planning capacities of grass root organizations</li> <li>Improvement of leadership capacities</li> <li>Long term planning of rural social and productive infrastructure</li> <li>Communal implementation of small infrastructural works</li> <li>Participative monitoring and evaluation of rural development processes</li> </ul>
<b>Environmental deterioration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rural communities and indigenous “comarcas”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deforestation aimed at expanding the agricultural frontier</li> <li>Use of migratory slash and burn agriculture</li> <li>High use of firewood for cooking</li> <li>Illegal felling</li> <li>Poor management of liquid and solid wastes in rural communities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implement community development plans with regulations for the use of land and natural resource</li> <li>Use of sustainable agricultural and non-agricultural technologies</li> <li>Create environmental consciousness in rural communities</li> <li>Implement reforestation programs</li> </ul>

## Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)

ORGANISATION	STRENGTHS	WEAKNESSES	OPPORTUNITIES/THREATS	REMARKS
<b>Enablers</b>				
<b>Ministry of Economy and Finances – MEF</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directorate of Public Credit</li> <li>• Directorate of Investment Programming</li> <li>• Directorate of Social Policies</li> <li>• Directorate of Municipal Strengthening and Decentralization Support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leading institution for economic and social policies</li> <li>• IFAD key strategic partner</li> <li>• Institutional and professional capacity to define country strategic social and economic policies</li> <li>• Institutional and professional capacity to undertake sound poverty, social and economic studies</li> <li>• Coordinate with donors country programmes and projects</li> <li>• Project programming and monitoring</li> <li>• Coordination of local governments strengthening programmes and actions</li> <li>• Coordination of the preparation of the decentralization law</li> <li>• Adequate financial and operative resources</li> <li>• Stable staff</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A highly centralized institution with very limited or weak presence in provinces</li> <li>• Lack formal/legal mechanisms to exercise direct leadership of social and economic development programmes</li> <li>• Duplication of activities in municipal strengthening and decentralization support with MGJ</li> <li>• Requires formal mechanisms to coordinate the country ambitious rural infrastructural investments actions</li> <li>• Some degree of overlapping with MIDES in the area of social policies</li> <li>• Limited participatory mechanisms to discuss national development policies with civil society, economic organizations and donors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government development plans 2004 – 2009 have generate a strong pro poor conducive environment, defining a framework for MEF actions and operations</li> <li>• The urban-rural, poor-rich and indigenous-non indigenous social and economic gaps are of such a magnitude that only a long term and systematic investment program can close</li> <li>• Income distribution and inequality is the biggest challenge to poverty reduction programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MEF has been and still is the most professional and stable government institution</li> <li>• An institution willing to participate in policy dialog with regard to poverty reduction and rural development</li> <li>• Public sector social development actions need a strong and active coordinating mechanism</li> </ul>
<b>Ministry of Agricultural Development - MIDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsible for the design and implementation of agricultural and forestry sector policies</li> <li>• Leadership role in concerting actions between public and private sector</li> <li>• Partial responsibility in the country rural development policies and actions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutional weaknesses, lack of resources and qualified personnel, contradictory and isolated approaches to rural and agricultural development</li> <li>• Limited or weak presence in rural areas</li> <li>• Services provided are not aligned with the demand of producers</li> <li>• Slow and complex administrative procedures</li> <li>• Sector investments do not result in better output or incomes</li> <li>• Lack an effective extension, production and marketing support services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformation of traditional crops into non-traditional export oriented fruits and vegetables in the central provinces of Panama has been successful trough MIDA – private sector partnership</li> <li>• MIDA challenge is to incorporate small poor farmers into the high value export crop circuit, developing technical, financial, managerial and marketing support services</li> <li>• Developing linkages between export agriculture and small poor farmers is a MIDA priority issue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MIDA has been a long term partner of IFAD in project implementation</li> <li>• An institution willing to participate in policy dialog with regard to poverty reduction and rural development</li> </ul>
<b>Ministry of Social Development - MIDES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Created to unify and implement the country social policies and programmes</li> <li>• Responsible for the government direct monetary and food subsidies to extremely poor families</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A newly created ministry, formerly the Ministry of Women Development, houses a large number of connected and loose social development programmes (women, child, youth, disabled, etc)</li> <li>• Some degree of overlapping with MEF in the area of social policies and decentralization</li> <li>• Limited and/or weak presence at provincial areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strong government institution leadership and coordination is needed for effective poverty reduction and social development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Needs more time to test and prove its policy making and programme implementation capacities</li> </ul>

ORGANISATION	STRENGTHS	WEAKNESSES	OPPORTUNITIES/THREATS	REMARKS
<b>Ministry of Government and Justice – MGJ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directorate of Indigenous Policies</li> <li>• Directorate of Local Governments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leading institution for indigenous policies</li> <li>• Institution responsible for strengthening the capacities of local governments</li> <li>• Operates the GOP – IADB land titling programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Some degree of overlapping with MEF, MIDES and CONADES in the area of local governments and decentralization</li> <li>• Limited operational resources and presence in rural areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MGJ officials and indigenous communities leaderships were responsible for the promulgation of the law creating the “Comarcas” as a vindication of historical indigenous land claims</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indigenous “comarcas” the administrative equivalent of a province, has still a very low rate of public investments and limited sectoral presence</li> </ul>
<b>Ministry of the Presidency</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• National Commission for Sustainable Development - CONADES</li> <li>• Social Investment Fund – FIS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONADES is the leading government institution in the development and implementation of participative rural development planning methodologies</li> <li>• FIS is the responsible for the implementation of demand-led social investments in rural poor areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Some degree of overlapping with MEF, MIDES and MGJ in the area of local governments and decentralization</li> <li>• The role and objectives of FIS are being reexamined by the government in order to coordinate multiple investment initiatives and programmes</li> <li>• FIS has been prone to political activism.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MIDES has tested participative local development planning mechanisms and methodologies in the Chiriquí province and its expanding the test to other provinces and “comarcas”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIS has been a long term partner of IFAD in project implementation</li> <li>• New interventions on development of local capacities under the new COSOP are considering CONADES as the implementing institution</li> </ul>
<b>Service Providers</b>				
<b>Agricultural Research Institute of Panama – IDAP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nation-wide responsibility for agriculture and livestock research and innovation</li> <li>• Adequate research infrastructure and qualified professionals</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited research funding</li> <li>• Requires an efficient market oriented crop research</li> <li>• Requires participative methodologies to prioritize small farmers research needs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural research for innovative, competitive and profitable export crops is the biggest challenge of IDIAP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDIAP is a resource institution for innovative agricultural technologies for small farmers</li> </ul>
<b>Agricultural Development Bank– BDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nation-wide responsibility for medium and large agricultural and livestock producers financial services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No experience in agricultural credit or micro credit for small poor agricultural and non agricultural producers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BDA has a specialized niche in rural financial services to medium and large size agricultural operators</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financial services to small farmers could be provided by savings and loan cooperatives and associations</li> </ul>
<b>Tourist Institute of Panama – IPAT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nation-wide responsibility to support large and small tourism initiatives</li> <li>• Responsible for the identification of new tourist routes and areas</li> <li>• Adequate planning and operating resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited presence nation wide</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Has completed a study on new areas with tourist potential focused on agro and ecotourism</li> <li>• Willing to provide technical support and training to small rural operators</li> <li>• Well trained and experienced personnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agro and ecotourism activities are being promoted as an important alternative source of income for small farmers, poor rural dwellers and indigenous communities</li> </ul>
<b>Actors and Associates</b>				
<b>Client Organisations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composed of socially oriented community base organizations, small farmers productive associations and cooperatives and indigenous traditional organizations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Community based, small farmers productive associations and cooperatives and indigenous have organizational weakness</li> <li>• Leaders have the capacity of expressing views of the constituency</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indigenous organizations are oriented to reclaiming land and ethnic rights, with limited capacity to plan and lead local development and negotiate government investments in “comarcas”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existing organizations will be the basic partners for IFAD initiatives. Proposed human and social capital development will help strengthen their organizational capacities</li> </ul>
<b>Private Sector</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experience in agricultural production for export markets</li> <li>• Knowledge and relations with export markets</li> <li>• Could support contract agriculture and formal links with individual and organized small farmers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited or no experience in organized participation in social/rural development programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Developing linkages between export agriculture and small poor farmers is a MIDA priority issue</li> <li>• Could provide technical and financial assistance to small organized farmers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private sector – small farmers linkages is a priority activity in the new country strategy and an issue for continuous IFAD – GOP policy dialog</li> </ul>

### Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential

Agency	Priority sectors and areas of focus		Period of current country strategy	Complementarities/Synergy Potential
<b>World Bank</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Support sustainable economic growth;</li> <li>Reduce the poverty level;</li> <li>Social investments</li> <li>improved capacity to manage economic development</li> <li>Rural development</li> <li>Environmental sustainability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Social protection to extremely poor population (cash subsidies)</li> <li>Land titling</li> <li>Rural water supply and sanitation</li> <li>Rural productivity (GEF)</li> <li>Environmental protection with community participation (GEF)</li> <li>Basic education</li> </ul>	2006 - 2007 <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The aim of a World Bank development partnership with Panama is to provide selective "demand-driven" assistance, consistent with areas of Bank expertise, that will help the country achieve the poverty reduction and improved income equality targets set out in the Government's development plan</li> <li>The Bank would finance two additional poverty focused investment operations: a loan to further develop water supply and sanitation in low income communities which is important for specific health targets under GOP's development of human capital pillar and a loan aimed at social protection, including support for the conditional cash transfer program</li> <li>The Bank will finance analytical work to inform the Government as it translates its strategic priorities into specific policy reforms and budget measures, these include: (i) Country Financial Accountability and Procurement Assessment Report; (ii) Public Expenditure Review; (iii) Poverty Assessment; (iv) Poverty and Social Impact Analysis; (v) Investment Climate Assessment; (vi) Urban Transport Study; (vii) Country Environment Analysis; and (viii) Country Economic Memorandum (CEM)</li> <li>The bank has reduced its operations in Panama, thus the areas of cooperation and coordination are only related to the Rural Productivity and Land Titling Projects. The World Bank will soon prepare another interim strategy for the country.</li> </ul>
<b>Inter American Development Bank</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Support sustainable economic growth;</li> <li>Reduce the poverty level;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Boost the economy's competitiveness;               <ul style="list-style-type: none"> <li>Support the competitiveness of productive sectors</li> <li>Road infrastructure and electrification</li> <li>Rural productivity</li> <li>Modernization of fiscal and economic management of external trade</li> </ul> </li> <li>To develop the country's human and productive capital               <ul style="list-style-type: none"> <li>Social housing and poverty alleviation</li> <li>Development of productive human capital</li> <li>Municipal development and decentralization</li> <li>Social protection to extremely poor population (cash subsidies)</li> <li>Land titling</li> <li>Sustainability of the Panama Canal watershed and other areas</li> </ul> </li> </ul>	2005 -2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>IADB strategies have the objectives of supporting the country economic development and the reduction of poverty, based on an increased competitiveness, development of productive human capital and strengthen good governance and transparency.</li> <li>The IADB programme first stage includes fiscal sustainability, social protection of the extremely poor and developing the conditions for economic growth. The second stage will consolidate social investments, housing and electrification and environmentally sustainable development.</li> <li>Sustained economic development, social protection programmes and good governance area among key elements for poverty reduction. IADB programme has positive synergic effects on IFAD country programme and strategic objectives</li> </ul>
<b>European Union</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional integration</li> <li>Social cohesion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic development</li> <li>Judicial and penitentiary reforms</li> <li>Support to rural communities</li> <li>Human rights</li> <li>Environment</li> </ul>	2007 - 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>UE has been supporting rural and indigenous communities north of Veraguas with electric panels, educational and health centers and disease prevention.</li> <li>UE will support the implementation of a technology park in the "Ciudad del Saber" in Panama City.</li> </ul>
<b>USAID</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparency and anti corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Special support to the civil society organization Citizens Alliance for Justice</li> </ul>	2005 - 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>USAID operational budget for Panama has been restrictive (US\$6 million), concentrating their actions in transparency and good governance and support to the</li> </ul>

<sup>1</sup> Interim strategy.

Agency	Priority sectors and areas of focus		Period of current country strategy	Complementarities/Synergy Potential
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Support to the Complementary agenda of the Panama USA Free Trade Agreement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Infrastructural, communications and connectivity support to agro-processor and handy-craft manufacturers</li> </ul>		consolidation of the free trade agreement
<b>Japan – JICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poverty reduction</li> <li>Economic growth</li> <li>Sustainable development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poverty reduction in the Ngöbe – Bugle comarca and the Veraguas province</li> <li>Agricultural extension programme with MIDA</li> <li>Feeder roads and rural productivity with PRODEM</li> </ul>	2005 - 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>JICA activities are located in the poorest areas of Panama, in which they have acted simultaneously and in coordination with IFAD. JICA volunteer programme in the “comarca” Ngöbe – Bugle was of outmost support to IFAD financed Ngöbe – Bugle I. Continuous coordination will be maintained</li> </ul>
<b>Spain – AECI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poverty reduction</li> <li>Sustainable development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Improvement of Panama’s cultural landmarks infrastructure</li> <li>Bi-lingual educational project in the “comarca” Kuna Yala</li> <li>Management of coastal environment in the “comarca” Kuna Yala</li> </ul>	2004 - 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>There has been close coordination between IFAD and AECI with exchange visits to on-going project. Even though there are no common geographical areas of intervention, the exchange of experiences in “comarcas” has been fruitful</li> </ul>
<b>UNDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strengthening public policies</li> <li>Promotion of equity and social inclusion</li> <li>Democratic governance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poverty reduction and income distribution improvement</li> <li>Basic social guarantees to exert human rights</li> <li>Modernization of the state and public sector reform</li> </ul>	2007 - 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Support to an integral approach to an equitable economic development, strengthening public policies and the corresponding implementation mechanisms</li> <li>UNDP country programme has de concurrence of UN associate institutions (UNICEF, UNFPA, UNIFEM, FAO, GEF) all of which act in coordination</li> <li>The UNDP office in Panama houses IFAD country offices and provide logistic support for its operation.</li> </ul>
<b>FAO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Food security programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Food security</li> <li>Rural development</li> </ul>	2005 to 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>There are systematic communication channels with FAO representation in Panama</li> </ul>
<b>IICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Technical cooperation</li> <li>Project management and administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Technical assistance to MIDA</li> <li>Rural development</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>IICA has supported the administration of IFAD</li> </ul>

## Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
<ul style="list-style-type: none"> <li>Small poor non-indigenous farmers with agricultural and non agricultural productive potential</li> </ul> <p>(105.700 families)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>54,0% under the poverty line and 22% under the extreme poverty line</li> <li>Annual per capita income of US\$858,6<sup>1</sup></li> <li>74,1% access from 2 to 5 ha of land (only 11% of land is titled)</li> <li>4% have access to technical support services</li> <li>No access to financial services</li> <li>Linked partially and imperfectly to local food markets</li> <li>Lack transport and communications infrastructure</li> <li>Weak organizations</li> <li>Deteriorating environmental and sanitation conditions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Production and marketing of low income traditional subsistence crops</li> <li>Seasonal rural work</li> <li>Small commerce and small transformation home industries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Improving agricultural and non-agricultural income</li> <li>Technical and financial support services</li> <li>Access to local and external markets</li> <li>Links with private sector</li> <li>Strong economic organizations</li> <li>Entrepreneurial capacities</li> <li>Environmentally sustainable production practices</li> <li>Rural transportation and marketing infrastructure</li> <li>Sustainable productive practices and community sanitation services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MGJ and IADB land titling programme</li> <li>MIDA and World Bank rural productivity project</li> <li>MGJ, MEF, CONADES and IADB participative local development planning programmes</li> <li>MEF decentralization process</li> <li>Rural infrastructure investment programmes (MEF and others)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business</li> <li>Provide technical and financial support services</li> <li>Provide market intelligence and linkages with local and external markets</li> <li>Support strategic alliances with the private sector</li> <li>Strengthen economic organizations</li> <li>Increment entrepreneurial and management capacities</li> <li>Promote sustainable production practices and sanitation actions in rural communities</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Small poor and extremely poor landless and rural labourers</li> </ul> <p>(55.600 families),</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>62,7% under the poverty line and 35% under the extreme poverty line</li> <li>Annual per capita income of US\$598</li> <li>Low educational level</li> <li>No access to financial services</li> <li>Weak organizations</li> <li>Lack transport and communications infrastructure</li> <li>Limited access to educational and health services</li> <li>Deteriorating environmental and sanitation conditions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Production of traditional subsistence crops</li> <li>Seasonal and permanent rural work</li> <li>Small commerce and small transformation home industries</li> <li>Migration to urban areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Improving access to quality employment</li> <li>Technical and financial support services for small rural enterprises</li> <li>Access to local and markets</li> <li>Strong economic organizations</li> <li>Entrepreneurial capacities</li> <li>Rural transportation and marketing infrastructure</li> <li>Sustainable productive practices and community sanitation services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes</li> <li>MEF decentralization process</li> <li>Access to direct government monetary and food subsidies</li> <li>MIDA – FAO food security programme</li> <li>Rural infrastructure investment programmes (MEF and others)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Improve income distribution and labor opportunities</li> <li>Educational support for young men and women</li> <li>Labor skills training for adult and young men and women</li> <li>Leadership training</li> <li>Technical and financial support to initiate small rural productive and services enterprises</li> <li>Strengthen base organizations</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Indigenous communities</li> </ul> <p>(38.800 families)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>98,4% under the poverty line and 90% under the extreme poverty line</li> <li>Annual per capita income of US\$340</li> <li>Very low educational level</li> <li>Low self esteem</li> <li>Very limited access to basic educational and health services</li> <li>High incidence of malaria and parasitic deceases in children</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Production of traditional subsistence crops</li> <li>Seasonal and permanent rural work</li> <li>Small commerce and small transformation home industries</li> <li>Production of indigenous traditional handy crafts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduce ethnic and income discrimination</li> <li>Improved educational and health services</li> <li>Improving agricultural and non-agricultural income</li> <li>Technical and financial support services</li> <li>Access to local and external</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Access to direct government monetary and food subsidies</li> <li>MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes</li> <li>MEF decentralization process</li> <li>Rural infrastructure investment programmes (MEF and others)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business</li> <li>Reduce ethnic discrimination and revalorization of cultural heritage</li> <li>Provide technical and financial support services</li> <li>Provide market intelligence and</li> </ul>

<sup>1</sup> Total country per capita average income US\$ 3.020, average per capita urban income US\$ 4.046.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High incidence of infant malnutrition (22%)<sup>2</sup></li> <li>• No access to financial services</li> <li>• Weak organizations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration to urban areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• markets</li> <li>• Strong economic organizations</li> <li>• Entrepreneurial capacities</li> <li>• Environmentally sustainable production practices</li> <li>• Rural transportation and marketing infrastructure</li> <li>• Sustainable productive practices and community sanitation services</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• linkages with local and external markets</li> <li>• Support strategic alliances with the private sector</li> <li>• Strengthen economic organizations</li> <li>• Improve income distribution and labor opportunities</li> <li>• Educational support for young men and women</li> <li>• Labor skills training for adult and young men and women</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Women headed households (28.399 families)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 62,7% under the poverty line and 35,3% under the extreme poverty line</li> <li>• Annual per capita income of US\$445</li> <li>• Very low educational level</li> <li>• Low self esteem</li> <li>• Very limited access to basic educational and health services</li> <li>• No access to financial services</li> <li>• Weak base organizations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Production of traditional subsistence crops</li> <li>• Seasonal and permanent rural work</li> <li>• Small commerce and small transformation home industries</li> <li>• Migration to urban areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Improving access to quality employment</li> <li>• Technical and financial support services for small rural enterprises</li> <li>• Access to local and markets</li> <li>• Strong economic organizations</li> <li>• Entrepreneurial capacities</li> <li>• Rural transportation and marketing infrastructure</li> <li>• Health and educational services</li> <li>• Sustainable productive practices and community sanitation services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Access to direct government monetary and food subsidies</li> <li>• MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes</li> <li>• MEF decentralization process</li> <li>• Rural infrastructure investment programmes (MEF and others)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduce gender discrimination</li> <li>• Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business</li> <li>• Provide technical and financial support services</li> <li>• Strengthen economic organizations</li> <li>• Improve income distribution and labor opportunities</li> <li>• Educational support for young men and women</li> <li>• Labor skills training for adult and young men and women</li> </ul>

<sup>2</sup> The national malnutrition rate for children is 7 per cent.



