

Document:	<u>EB 2007/91/R.15</u>
Point de l'ordre du jour:	<u>8 c)</u>
Date:	<u>14 août 2007</u>
Distribution:	<u>Publique</u>
Original:	<u>Français</u>

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

République du Panama

Options stratégiques pour le programme-pays

Conseil d'administration — Quatre-vingt-onzième session
Rome, 11-12 septembre 2007

Pour: **Examen**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le/la responsable du FIDA ci-après:

Jaana Keitaaranta

Chargée de programme de pays
téléphone: +507 302 4659 (au Panama)
courrier: jaana.keitaaranta@un.org.pa

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Table des matières

Sigles et acronymes	iii
Carte du pays indiquant les zones d'intervention du FIDA	iv
Résumé de la stratégie pour le pays	v
République du Panama	1
Options stratégiques pour le programme-pays	1
I. Introduction	1
II. Le contexte du pays	1
A. Économie, agriculture et pauvreté rurale	1
B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel	4
III. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays	6
A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures	6
B. Enseignements tirés	6
IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays	8
A. Avantage comparatif du FIDA	8
B. Objectifs stratégiques	8
C. Perspectives d'innovation	9
D. Stratégie de ciblage	10
E. Articulation au niveau des politiques	12
V. Gestion du programme	13
A. Gestion du COSOP	13
B. Gestion du programme de pays	13
C. Partenariats	14
D. Gestion des savoirs et communication	16
E. Cadre de financement SAFF	16
F. Risques et gestion des risques	17
Appendices	
I. COSOP consultation process (Processus d'élaboration du COSOP)	1
II. Country economic background (Données économiques de base)	10
III. COSOP results management framework (Cadre de gestion des résultats)	11
IV. Previous COSOP results management framework (Cadre de gestion des résultats du COSOP précédent)	12

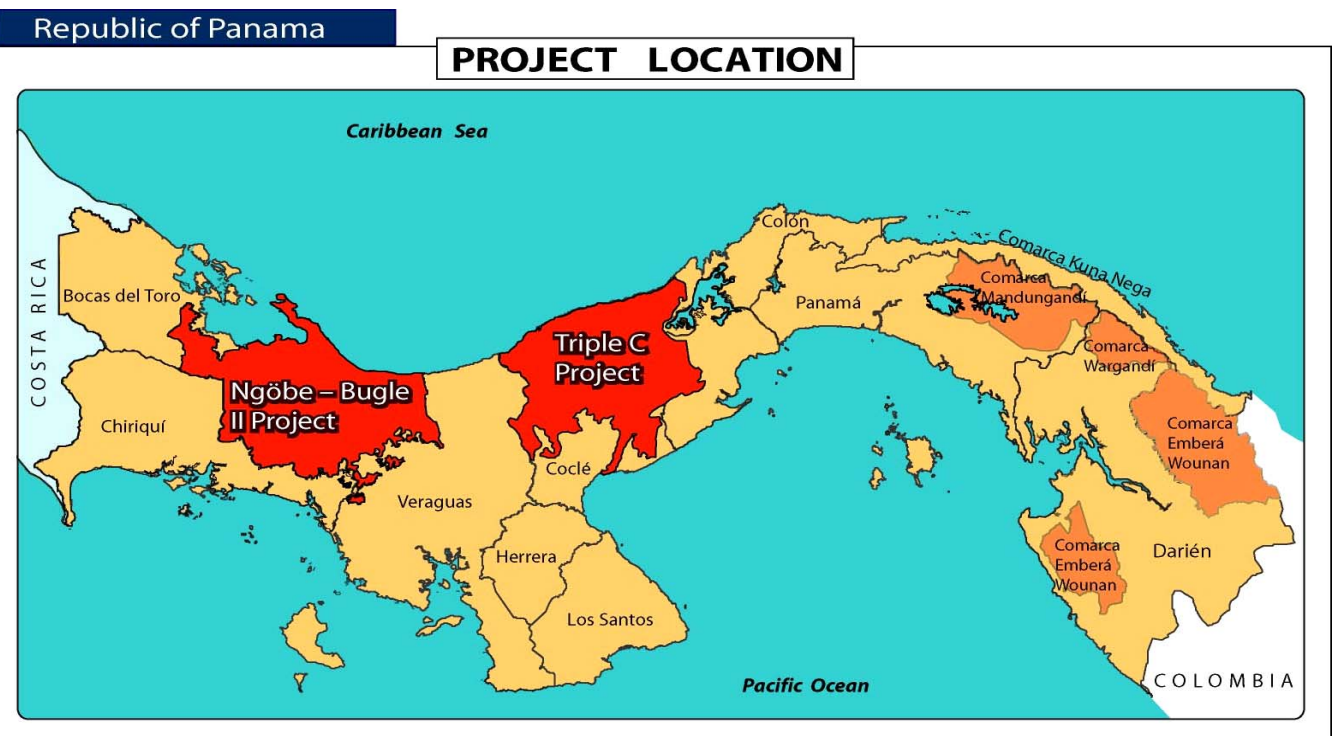
Dossiers clés

Dossier clé 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues (Pauvreté rurale et secteur agricole et rural)	14
Dossier clé 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis) (Matrice des organisations [Analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces])	15
Dossier clé 3: Complementary donor initiative/partnership potential (Initiatives complémentaires d'autres donateurs/possibilités de partenariats)	17
Dossier clé 4: Target group identification, priority issues and potential response (Identification du groupe cible, questions prioritaires et options envisageables)	19

Sigles et acronymes

COSOP	Options stratégiques pour le programme-pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
PREVAL	Programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets de lutte contre la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes
RUTA	Unité régionale d'assistance technique
S&E	Suivi et évaluation
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
SYGRI	Système de gestion des résultats et de l'impact

Carte du pays indiquant les zones d'intervention du FIDA



Source: Ministère de l'agriculture
Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Résumé de la stratégie pour le pays

1. Le présent document, deuxième édition des options stratégiques pour le programme-pays (COSOP) au Panama, passe en revue les possibilités qui s'offrent au FIDA de contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et au développement socioéconomique des zones rurales du pays sur une période de six ans (2007-2012). Il traite de la difficulté à combattre l'extrême pauvreté rurale dans un pays confronté à des niveaux élevés de pauvreté. Bien que le Panama connaisse une forte croissance économique (6,4% en 2005), la pauvreté demeure globalement très répandue. À l'échelle de tout le pays, 37% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, d'après les données les plus récentes (2003), et 17% dans des conditions de pauvreté extrême (contre 19% en 1997). L'économie du pays, axée sur les services, est essentiellement urbaine, si bien que la pauvreté rurale est importante: quelque 64,9% de la population rurale vit dans la pauvreté et 38,5% dans l'extrême pauvreté, alors que ces taux sont de 15,3% et de 3,1% respectivement parmi les habitants des villes. Les taux de pauvreté grimpent brutalement si l'on ne considère que les populations autochtones: 95,4% d'entre elles vivent en dessous du seuil de pauvreté et 86,6% en dessous du seuil de pauvreté extrême. Bien que les groupes autochtones ne forment que 10% de la population totale du pays, ils représentent 19,3% des personnes vivant dans la pauvreté et 34,6% de celles vivant dans l'extrême pauvreté.
2. Le présent COSOP définit une stratégie qui permettra au FIDA de compléter par son action les politiques du Gouvernement panaméen en matière de réduction de la pauvreté rurale et de développement, et les activités des autres partenaires œuvrant pour le développement. La stratégie consiste à contribuer aux processus de développement pour tous en s'attaquant aux causes de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion sociale qui sont à l'origine de fortes disparités entre les ruraux et les citadins – et entre les populations autochtones et les autres – et en appuyant des interventions favorisant la cohésion et l'intégration au sein des communautés. Les deux objectifs stratégiques du COSOP, énoncés ci-après, sont conformes au Cadre stratégique du FIDA pour 2007-2010 et ils concordent parfaitement avec les points de vue exprimés par les organisations paysannes, les autorités gouvernementales et la communauté des donateurs:
 - i) **Premier objectif stratégique: accroître les possibilités de création de revenus pour les ruraux pauvres et réduire les inégalités fondées sur l'appartenance ethnique et sur le sexe, par un meilleur accès aux services d'appui à la production, aux infrastructures et aux marchés.** Le FIDA favorisera la mise en place de mécanismes durables permettant aux ruraux pauvres d'avoir accès aux services d'appui à la production et aux investissements, tout en augmentant leur productivité de façon à leur permettre de répondre aux besoins des marchés nationaux et étrangers. Le ciblage géographique, conformément aux directives opérationnelles du FIDA en matière de ciblage, permettra de viser les populations rurales les plus démunies et les plus vulnérables, par des initiatives dans les comarcas (territoires autochtones) et les corregimientos (districts administratifs) environnants.
 - ii) **Deuxième objectif stratégique: améliorer le gouvernement local et la responsabilisation sociale, en prêtant une attention particulière aux groupes autochtones et ethniques.** Le FIDA, à l'aide de méthodologies et d'instruments de planification participatifs, renforcera la participation des ruraux pauvres au développement socioéconomique local. Le gouvernement a expressément demandé au Fonds de soutenir les programmes publics en menant à grande échelle des activités consistant à favoriser la création de revenus, à améliorer les capacités locales, et à appuyer la définition de modèles

de développement qui soient durables et compatibles avec les possibilités et les valeurs culturelles présentes localement.

3. Le FIDA est bien conscient de la nécessité d'utiliser de manière efficace les minces ressources à disposition aux fins de la réduction de la pauvreté rurale. À cet égard, la coordination avec les collectivités locales, les ONG et les autres organisations internationales sera fondamentale. Dans le cadre de sa stratégie pour le pays, le FIDA s'emploiera à optimiser la coordination, en exploitant judicieusement les avantages comparatifs de chaque institution et en évitant la répétition et la superposition des efforts.

République du Panama

Options stratégiques pour le programme-pays

I. Introduction

1. Le présent document, deuxième édition des options stratégiques pour le programme-pays (COSOP) au Panama, passe en revue les possibilités qui s'offrent au FIDA de contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et au développement socioéconomique des zones rurales du pays sur une période de six ans (2007-2012). Il analyse la façon dont le FIDA peut compléter de manière optimale l'action du Gouvernement panaméen et celle des autres partenaires du développement dans le but de réduire la pauvreté et de stimuler la croissance socioéconomique dans les zones rurales, particulièrement dans les communautés et les territoires autochtones. Il s'attache en outre à : définir le rôle du FIDA et le potentiel de création d'alliances stratégiques; articuler l'action du FIDA avec les politiques gouvernementales en matière de lutte contre la pauvreté et de développement en milieu rural; et proposer un espace de dialogue avec le gouvernement et les autres parties prenantes. La préparation du COSOP¹ s'est déroulée dans le cadre d'un processus participatif qui s'est appuyé sur des études portant sur les relations hommes-femmes, l'exclusion sociale et l'incidence de la pauvreté parmi les groupes autochtones, et qui a donné lieu à des consultations avec les institutions de dimensions nationale et locale, la société civile et les partenaires du développement.
2. Le COSOP aborde les difficultés que comporte la lutte contre l'extrême pauvreté dans un pays où les groupes autochtones locaux et les autres membres des communautés rurales se trouvent dans une position défavorisée du point de vue social et économique. La stratégie proposée tient compte de l'expérience acquise par le FIDA au Panama et des enseignements tirés dans d'autres pays de l'Amérique latine. Elle incarne la nouvelle approche-programme de pays contenue dans le nouveau modèle opérationnel du FIDA et s'inspire de la politique du FIDA en matière de ciblage, du Cadre stratégique du FIDA pour 2007-2010 et du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP).
3. Le COSOP définit une stratégie qui permettra au FIDA de compléter par son action les politiques et les programmes du Gouvernement panaméen en matière de réduction de la pauvreté rurale et de développement (tels qu'ils figurent dans le plan national de développement du Panama pour 2004-2009, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans d'autres documents d'orientation), et les activités des autres partenaires œuvrant pour le développement. Il part du constat qu'il est difficile de combattre l'extrême pauvreté rurale touchant les populations autochtones dans un petit pays caractérisé par une économie en expansion et des richesses mal réparties. La stratégie consiste à contribuer aux processus de développement pour tous en s'attaquant aux causes de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion sociale qui sont à l'origine de fortes disparités entre les ruraux et les citadins – et entre les populations autochtones et les autres – et en appuyant des interventions favorisant la cohésion et l'intégration au sein des communautés.

II. Le contexte du pays

A. Économie, agriculture et pauvreté rurale

Situation économique générale

4. Le Panama s'étend sur une superficie d'environ 74 000 km² et il est découpé en 9 provinces, 67 municipalités, 510 *corregimientos* (districts administratifs) et 5 *comarcas* (territoires autochtones). C'est un pays de quelque 3,2 millions

¹ Voir l'Appendice I. Processus d'élaboration du COSOP.

d'habitants (2005), dont 62,6% vivent dans les zones urbaines. Le taux de croissance démographique annuelle est estimé à 1,8%. Dix pour cent au moins de la population est d'origine autochtone locale.²

5. La spécialisation dans les services et le système monétaire du pays, piliers de l'économie panaméenne, ont pesé sur son évolution. Les services financiers et l'intermédiation financière, les recettes du Canal de Panama, la zone franche de Colón, l'immobilier et le commerce représentaient récemment près de 77% du PIB du pays, tandis que le secteur public, le secteur manufacturier, l'agriculture et la pêche se partageaient les 23% restants.
6. En dehors de l'élargissement du Canal de Panama, les priorités du gouvernement consistent à assainir durablement les finances publiques et à réduire les forts taux de chômage et de pauvreté. La stratégie gouvernementale en matière de développement socioéconomique vise à offrir de meilleures perspectives aux franges marginalisées de la société. Pour assurer le dynamisme économique et l'équité sociale, le gouvernement mise largement sur la libéralisation, la restructuration du secteur public et la hausse des investissements dans le secteur social, plutôt que sur des incitations directes à la production. L'objectif poursuivi est de promouvoir les exportations, d'attirer des volumes plus importants d'investissements étrangers et de renforcer la sécurité énergétique. Malgré les conséquences des ajustements budgétaires et le tassement de la croissance du commerce mondial, la croissance réelle du PIB panaméen devait, selon les projections, atteindre 7,4% en 2006, 6,7% en 2007 et 5,9% en 2008.

Agriculture et pauvreté rurale

7. En 2005, le secteur agricole représentait 4,4% du PIB du Panama et 18% du total des emplois. Les principaux produits commerciaux d'exportation sont la canne à sucre, la banane, le café, le bétail, le tabac et les fruits. Les produits destinés essentiellement au marché intérieur sont le riz, le maïs et les haricots. Les petits exploitants agricoles et les communautés autochtones produisent principalement des céréales de base, du manioc, des légumes et des fruits, pour la consommation familiale et les marchés locaux.
8. Au Panama, il existe une forte concentration de la propriété foncière, 69,1% des terrains agricoles étant gérés par 6,2% des unités productives. Inversement, 79,1% des unités productives détiennent 7,7% des terrains agricoles. Près de 40% des producteurs agricoles possèdent moins de 0,5 hectare. Les fermes d'élevage de taille moyenne à grande utilisent près de 50% des terrains agricoles. Le recensement agricole de 2001 a fait apparaître que 4% seulement des unités de production recevaient de l'assistance technique, 3% avaient accès au crédit, 41% travaillaient des terres pour lesquelles aucun titre de propriété n'était établi et 18% étaient administrés par des femmes.
9. Le secteur agricole du Panama est très morcelé. Il existe un secteur commercial moderne et tourné vers l'exportation qui est de dimension modeste mais actif, un groupe intermédiaire composé de producteurs de taille petite à moyenne, imparfaitement reliés aux marchés, et des paysans pratiquant l'agriculture de subsistance en grand nombre, ayant peu ou pas d'accès aux marchés, à l'assistance technique et aux services financiers, qui sont très exposés à la pauvreté, à l'extrême pauvreté et à la malnutrition. Il se peut que l'entrée en vigueur du traité de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique creuse encore plus les inégalités entre les producteurs si rien n'est fait pour moderniser et améliorer la compétitivité de la production des exploitants de taille petite à moyenne et des paysans pauvres pratiquant l'agriculture de subsistance.

² Les groupes autochtones se divisent en sept groupes linguistiques/ethniques, à savoir: Ngöbe, Kuna, Emberá, Buglé ó Bokata, à Wounan, Naso (Teribe ó Tlorio) et Bri-Bri. Il y a d'autres groupes ethniques parmi lesquels les descendants des esclaves africains transportés des Antilles vers Panama, aux premières heures de la république.

10. La base productive de l'agriculture panaméenne est confrontée à un grave problème de dégradation systématique des ressources naturelles. Le déboisement (motivé par l'exploitation du bois, l'expansion de l'élevage et l'agriculture sur brûlis) touche chaque année une superficie estimée à 51 000 ha de forêts naturelles tropicales et tropicales humides. On trouve au nombre des causes profondes de la pauvreté rurale les éléments suivants: le mode traditionnel de production agricole, l'insuffisance des services d'appui, les menaces pesant sur les ressources naturelles et un régime foncier inéquitable.
11. En dépit de la forte croissance économique du pays (6,4% en 2005), la pauvreté en général demeure très répandue. Dans tout le pays, 37% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, d'après les dernières données (2003), et 17% vit en dessous du seuil d'extrême pauvreté (contre 19% en 1997). L'économie panaméenne est axée sur les services et elle est essentiellement urbaine, si bien que les taux de pauvreté rurale sont importants: quelque 64,9% de la population rurale vit dans la pauvreté et 38,5% dans l'extrême pauvreté, les taux étant respectivement de 15,3 et de 3,1% pour les habitants des villes. Les taux de fécondité étant élevés parmi les pauvres, il y a plus de 160 000 enfants de moins de 5 ans (53%) et plus de 500 000 jeunes de plus de 18 ans (48%) qui vivent dans la pauvreté. Près du tiers des enfants que compte le pays vit dans des conditions d'extrême pauvreté.
12. Les taux de pauvreté augmentent fortement si l'on s'intéresse uniquement aux populations autochtones: à l'échelle du pays tout entier, 95,4% d'entre elles vivent dans la pauvreté et 86,6% dans l'extrême pauvreté. Elles ne forment que 10% de la population totale du Panama, mais elles représentent 19,3% et 34,6% respectivement des populations exposées à la pauvreté et à l'extrême pauvreté. Les groupes autochtones sont ceux qui ont la croissance démographique la plus rapide, avec un taux annuel moyen de 5,4% par rapport à une moyenne nationale de 1,9%. Les niveaux de pauvreté sont sensiblement plus élevés parmi les groupes vivant dans les territoires autochtones, ce qui facilite le ciblage géographique des interventions. Les provinces de Panama, de Colón et de Los Santos avaient en 2003, d'après l'indice de développement humain, des notes de 0,764, 0,715 et 0,710 respectivement, tandis que les notes des cinq *comarcas* autochtones tombaient à 0,399. La quasi-totalité des membres des groupes autochtones vivant sur les territoires autochtones sont pauvres, de même que la moitié environ de ceux vivant en dehors de ces territoires, une situation dont il faut tenir compte dans les programmes de lutte contre la pauvreté rurale.
13. Comme la plupart des pays de l'Amérique latine, le Panama connaît un phénomène d'exode rural. En 1950, quelque 64% de la population vivait dans les campagnes, contre 42% seulement en 2005. Ce phénomène, conjugué au bas niveau de la demande de main-d'œuvre non qualifiée dans une économie spécialisée dans le commerce et les services bancaires, a eu un rôle déterminant dans l'augmentation de la pauvreté et de l'extrême pauvreté en milieu urbain au cours des quatre dernières années.
14. La pauvreté en général, et la pauvreté rurale en particulier, est le résultat des inégalités engendrées par un système économique éminemment urbain, tourné vers le tertiaire, offrant très peu de perspectives économiques et pratiquement pas de services essentiels aux habitants venus des campagnes et aux membres des groupes autochtones. En raison de l'éloignement des communautés rurales et du manque de routes de desserte rurale, la scolarisation dans les écoles maternelles et primaires est faible, et l'accès aux services de santé médiocre.
15. **Parité hommes-femmes.** Quarante-sept pour cent de la population rurale du Panama est composée de femmes. Celles-ci sont généralement plus pauvres que les hommes, surtout dans les *comarcas*. L'indice sexospécifique de développement humain met en évidence des différences entre les provinces et les *comarcas*. En 2002, la province de Darien avait la note la plus basse de toutes les provinces

(0,534); à l'intérieur de cette province, la *comarca* Ngöbe-Buglé avait la note la plus basse du pays (0,392). À l'échelle nationale, les hommes ont un revenu moyen par habitant qui est presque deux fois plus élevé que celui des femmes (3 004 USD contre 1 675 USD), mais le rapport est presque de un à cinq dans la *comarca* Kuna Yala (940 USD contre 191 USD). D'après la loi, les femmes ont droit au même salaire et aux mêmes avantages sociaux que les hommes, mais le Code du travail panaméen limite l'activité des femmes dans certains secteurs considérés comme «ne convenant pas aux femmes». En conséquence, pratiquement toutes les femmes vivant dans la pauvreté et l'extrême pauvreté travaillent dans le secteur informel, qui offre des salaires plus bas que le secteur formel. Quelque 19,6% des femmes sont au chômage, contre 13,2% des hommes.

16. L'indice de parité entre les sexes, qui mesure les différences entre les hommes et les femmes dans les sphères économique, politique et décisionnelle, ne montre que de légères différences entre femmes urbaines et femmes rurales (0,477 et 0,448 respectivement). Les notes sont nettement plus basses dans les *comarcas* (0,365 à Ngöbe-Buglé, 0,115 à Ébera et 0,056 à Kuna Yala). Grâce aux activités de promotion de la femme réalisées dans le cadre des projets financés par le FIDA pour les populations Ngöbe-Buglé³, les femmes de la *comarca* sont mieux organisées, mieux armées pour participer et prêtes à endosser des responsabilités de direction. Cela étant, compte tenu de la configuration actuelle du pouvoir, il n'y a guère d'espace pour les femmes. Les femmes Ngöbe occupent 37,6% de tous les postes professionnels et techniques, mais très peu de charges politiques. Dans les zones rurales, la participation des femmes au sein des organisations à assise communautaire et des groupements économiques est renforcée dans le cadre des programmes du gouvernement (et du FIDA) de promotion de la femme.

B. Politiques, stratégies et contexte institutionnel

Le contexte institutionnel national

17. Le FIDA et le gouvernement travaillent en partenariat depuis 25 ans, si bien que le Fonds entretient de solides relations avec les principaux organes du gouvernement central. S'agissant des politiques générales et de la planification, le FIDA a pour principal interlocuteur le Ministère de l'économie et des finances⁴; pour ce qui est de l'exécution, le FIDA collabore avec le Ministère du développement agricole et le Fonds d'investissement social. On citera parmi les autres acteurs importants le Ministère du développement social, le Ministère de l'intérieur et de la justice,⁵ et le Ministère de la Présidence⁶. Toutes les institutions ont contribué à l'élaboration du COSOP. Le portefeuille actuel recouvre des partenariats avec le Ministère du développement agricole et le Fonds d'investissement social. Les programmes de dons du FIDA comportent des partenariats actifs avec des organisations locales. Toutes les institutions quelles qu'elles soient accusent d'importants déficits en termes de financements et de capacités, qui sont aggravés par la faiblesse des infrastructures rurales et les restrictions à la circulation. Le pays vient à peine de s'engager sur la voie d'une décentralisation effective avec délégation des pouvoirs, des responsabilités et des ressources. Les institutions et les services publics sont traditionnellement défaillants en milieu rural. L'ambitieux programme gouvernemental de développement socioéconomique constitue un défi supplémentaire eu égard à la multiplicité des institutions et des projets qu'il mobilise: la coordination ne sera pas une mince affaire pour les pouvoirs publics et il y aura des implications pour les activités du FIDA dans le pays.

³ Projet de développement rural pour les communautés Ngöbe-Buglé et Projet de développement rural durable du territoire Ngöbe-Buglé et des districts limitrophes.

⁴ Outre la coopération avec la Direction générale du crédit public de ce ministère, le FIDA collabore étroitement aussi à son programme d'appui au développement municipal et à la décentralisation.

⁵ Le FIDA entretient des relations étroites avec les Directions générales des politiques autochtones et des collectivités locales.

⁶ Les activités du Fonds d'investissement social et du Conseil national du développement durable, qui relèvent l'un comme l'autre du Ministère de la Présidence, sont directement liées aux activités du FIDA dans le pays.

La stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

18. Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Panama⁷ repose sur cinq piliers: i) faire reculer la pauvreté et assurer une meilleure répartition des revenus; ii) infléchir la politique de développement économique en faveur de la création d'emplois; iii) assainir les finances publiques; iv) investir dans la mise en valeur du capital humain; et v) réformer et moderniser la structure de gouvernement. La stratégie englobe tous les domaines du développement socioéconomique dans lesquels il faudra agir s'il l'on veut combattre la pauvreté et les inégalités dans le pays.
19. Les stratégies visant à faire reculer la pauvreté et assurer une meilleure répartition des revenus ont les ingrédients suivants: i) une croissance économique générale permettant de créer des emplois de qualité⁸; ii) un programme volontariste de mise en valeur du capital humain; iii) le versement d'allocations⁹ directes aux ménages vivant dans la pauvreté et l'extrême pauvreté; et iv) la mise en œuvre de programmes favorisant la création de revenus et la hausse de la productivité dans les zones rurales en crise et appauvries. En outre, le gouvernement a lancé un vigoureux programme d'investissements dans les infrastructures rurales, au titre duquel les municipalités reçoivent un volume record de ressources financières. Un texte de loi portant sur tous les aspects de la décentralisation, actuellement en cours d'élaboration, sera présenté au Congrès d'ici 2008.
20. En conjonction avec le programme national de développement, le Ministère du développement agricole a préparé un plan sectoriel pour 2004-2009, en vue de renforcer la compétitivité, la durabilité et la rentabilité des exploitations de taille petite, moyenne et grande. Ledit plan recouvre: i) le développement des marchés et des industries agricoles; ii) la compétitivité; iii) le financement rural; iv) la promotion du développement rural; et v) la modernisation du secteur agricole d'État. La conclusion d'un accord de libre-échange entre les Gouvernements du Panama et des États-Unis d'Amérique rendrait encore plus impératif, pour le secteur agricole en général et celui des petites et moyennes exploitations en particulier, de gagner en compétitivité.

Harmonisation et alignement

21. Le présent COSOP est aligné sur le DSRP, sur le Plan national de développement du Panama ((2004-2009) et sur le plan stratégique en faveur de l'agriculture (2004-2009) établi par le Ministère de l'agriculture. Le FIDA amorcera un dialogue avec le Ministère de l'économie et des finances, d'autres organes gouvernementaux et des partenaires du développement, qui portera sur les questions relatives à la réduction de la pauvreté, au développement social et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'alignement sur les politiques gouvernementales, notamment l'harmonisation des futurs COSOP avec le cycle de planification du gouvernement, fera l'objet d'une évaluation dans le contexte de l'examen annuel du COSOP. Le FIDA participe également à une initiative récemment lancée par le Ministère de l'économie et des finances, le Ministère du développement social et le Conseil national du développement durable, afin de coordonner les activités de développement au niveau local, dans le cadre du processus de décentralisation.

⁷ Tel qu'incarné par le programme de développement économique et social du gouvernement, *Visión estratégica del desarrollo económico y del empleo hacia el 2009*.

⁸ Cette activité sera élargie de façon à offrir des perspectives d'emploi aux jeunes de moins de 30 ans et aux personnes à la recherche d'un premier emploi.

⁹ Le gouvernement verse actuellement à 32 000 ménages une allocation mensuelle de 30 USD, subordonnée à la participation aux programmes scolaires et sanitaires. L'objectif fixé pour 2008 sera d'atteindre 80 000 ménages. Le gouvernement distribue également une aide alimentaire à 30 000 ménages pauvres.

III. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA dans le pays

A. Résultats, impact et performance des opérations antérieures

22. Depuis 1982, le FIDA a accordé sept prêts au Panama pour un montant total de 76,4 millions de USD. Cinq d'entre eux sont maintenant terminés: i) le projet de crédit agricole; ii) le projet de développement rural en faveur des communautés Guaymi; iii) le projet de crédit agricole, phase II; iv) le projet de développement rural en faveur des communautés Ngöbe; et v) le projet de développement agricole durable et de protection de l'environnement de Darien. Les deux autres sont en cours d'exécution: i) le projet de développement rural durable des provinces de Coclé, Colón et Panama ouest, qui doit s'achever en décembre 2007; et ii) le projet de développement rural durable du territoire Ngöbe-Buglé et des districts limitrophes. Le dernier COSOP établi pour le Panama a été examiné par le Comité d'orientation pour les stratégies et les politiques opérationnelles en 2000. Le FIDA a également accordé trois dons au Panama, d'un montant total de 325 000 USD. Le dernier don en date a été approuvé en 2006, afin de soutenir le tourisme rural dans la province de Darien.
23. Quatre projets sur les sept visaient les populations autochtones. Les projets pour les communautés Guaymi et Ngöbe, Darien et Ngöbe-Buglé, avaient pour finalité de combattre la pauvreté et l'extrême pauvreté qui touchaient les groupes autochtones dans des proportions importantes. Les activités menées au titre de ces projets ont contribué au développement économique des communautés autochtones, à la création de revenus, à la conservation de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles.
24. D'après les rapports d'évaluation et de supervision à mi-parcours, les projets pour Darien et Ngöbe-Buglé ont eu les effets suivants: i) ils sont pour beaucoup dans l'acquisition d'un statut juridique pour les territoires de la *comarca* Ngöbe-Buglé; ii) ils ont contribué dans une large mesure à l'autonomisation des autorités traditionnelles autochtones; iii) ils ont embauché un nombre important de personnes autochtones à des postes professionnels, techniques et d'appui; iv) ils ont amélioré l'organisation et le niveau de formation du groupe cible; et v) ils ont sensibilisé les populations aux questions environnementales et introduit des pratiques de conservation des ressources naturelles dans les *comarcas* autochtones.
25. Les projets ont mis du temps à démarrer et il y a eu un roulement important des directeurs et du personnel des projets à la suite de changements politiques: ce sont certains des problèmes que le FIDA a rencontrés dans le cadre de ses interventions dans le pays, tels qu'ils ressortent de l'examen annuel du portefeuille.

B. Enseignements tirés

26. À l'issue de la mission de préparation du COSOP de décembre 2006, des discussions avec les partenaires du développement et des consultations organisées sous la forme d'ateliers avec les bénéficiaires et les organisations susceptibles d'être visées, le FIDA a dégagé un certain nombre d'enseignements utiles de ses projets au Panama, en particulier des projets en faveur des communautés Ngöbe et de Darien. Ces enseignements ont été pris en compte dans l'actuel processus d'élaboration du COSOP et peuvent être récapitulés comme suit:
- **Attention prioritaire accordée aux groupes/régions autochtones.** Il faudrait que les projets du FIDA continuent d'accorder une attention prioritaire aux groupes et aux régions autochtones, car c'est une approche qui a donné des résultats satisfaisants et qui cadre bien avec la nouvelle structure de gouvernement autochtone au niveau de la *comarca*. Cela étant, pour renforcer la durabilité et l'impact des projets, le Fonds serait bien avisé de continuer de prendre appui sur les initiatives locales, c'est-à-dire de collaborer étroitement

avec les institutions et les organisations locales tout en renforçant les capacités de ces dernières afin d'accroître leur efficacité. Le souci de la durabilité devrait être pris en compte dans les stratégies, la conception et l'exécution des projets, dès le début et pas uniquement la dernière année.

- **Intégration sociale.** Il est impératif que les projets se fondent sur l'identification méthodique des groupes vulnérables et des contraintes qui sont les leurs, et les dispositions visant à favoriser l'intégration devraient faire l'objet d'un suivi pendant l'exécution. Le suivi devrait être réalisé selon un mode participatif car c'est un des principes fondamentaux qui sous-tendent le système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) du FIDA.
- **Intégration politique et économique.** L'impact du projet pour Ngöbe-Buglé sur l'intégration politique et économique de la *comarca* peut être mesuré d'après les allocations accrues, inscrites aux budgets de la province et de la *comarca*, pour les investissements locaux et la bonne marche des services essentiels. En 1999, Ngöbe-Buglé se voyait attribuer de la part du gouvernement l'allocation budgétaire par habitant la plus basse parmi les provinces, soit 3,17 USD par habitant, contre 35,46 USD et 33,20 USD pour Colón et Panama respectivement. Les investissements réalisés année après année au titre du projet dans le développement humain et social, les infrastructures matérielles et les ouvrages de protection de l'environnement ont porté l'allocation à 33,31 USD pendant la durée du projet, soit plus de 10,5 fois le niveau de départ.
- **Culture et folklore.** Le projet de Darien a appuyé la revalorisation des coutumes, musiques et danses traditionnelles, de l'artisanat, des histoires écrites et orales et des autres expressions culturelles de la population autochtone locale. Les activités menées au titre du projet ont permis de fixer le patrimoine culturel et de réveiller la fierté de la population bénéficiaire, notamment des jeunes. Elles ont aussi permis de faire connaître aux populations non autochtones la richesse de la diversité culturelle que l'on peut trouver à Darien et dans le pays en général, grâce au financement de deux rencontres culturelles régionales et de l'édition d'un disque compact de musique traditionnelle de Darien. Le FIDA a récemment approuvé un don à l'appui du développement du tourisme écologique et culturel à Darien.
- **Stratégies sexospécifiques.** Il s'agit d'instaurer les conditions nécessaires à la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes dans les communautés rurales autochtones et paysannes, en prenant les dispositions ci-après: i) garantir aux femmes un accès équitable aux activités économiques du projet; ii) mettre en œuvre des activités permettant de combler l'écart en termes d'éducation et de formation entre les hommes et les femmes en milieu rural; et iii) soutenir la participation à part entière des femmes rurales aux organisations économiques. En intervenant selon ces trois axes, on constate que les femmes ont beaucoup plus confiance en elles et qu'elles acquièrent des capacités plus importantes dans les domaines de la production, de la gestion d'entreprise et de la création de revenus.
- **Suivi et évaluation.** Le suivi et évaluation (S&E) est un outil de gestion fondamental qui mérite d'occuper plus de place dans tous les projets, et notamment de recevoir des ressources humaines et financières adéquates. Les systèmes de S&E devraient être installés au stade de la conception du projet, et reliés aux systèmes nationaux et régionaux de S&E pertinents. Les informations doivent remonter jusqu'aux décideurs aux niveaux national et régional, de sorte qu'ils connaissent les réalisations du projet et soient en position de contribuer de manière constructive aux décisions visant à améliorer la performance du projet.

IV. Cadre stratégique du FIDA pour le pays

A. Avantage comparatif du FIDA

27. Après 25 ans de travail au Panama, le FIDA a des points forts dans un certain nombre de domaines thématiques et de zones géographiques. Toutes les interventions du FIDA soutiennent le développement de la production dans des zones vulnérables et avec des groupes vulnérables, ce qu'aucun autre donateur multilatéral ne fait au Panama.¹⁰ Plus précisément, le FIDA a de l'expérience pour ce qui est des projets de développement rural intégré en faveur des zones rurales marginalisées. En outre, les projets financés par le FIDA ont une portée géographique bien définie, ce qui est un de leurs atouts les plus appréciés par le gouvernement. C'est aussi un bon moyen pour le FIDA de resserrer les liens entre le niveau local et le niveau régional/provincial, de manière à faciliter l'intégration des zones reculées et marginalisées.
28. Parmi les domaines spécifiques dans lesquels le FIDA dispose d'un avantage comparatif, on citera: i) la réduction de la pauvreté rurale grâce à l'élargissement des possibilités de création de revenus, en mettant l'accent sur les zones dans lesquelles la pauvreté est la plus répandue; ii) une vocation claire à secourir les pauvres et une vaste expérience du ciblage des pauvres, en particulier des groupes défavorisés autochtones/ethniques et des femmes; iii) le développement impulsé par la communauté, notamment la gestion des ressources naturelles, les infrastructures communautaires, et l'accès facilité des pauvres aux actifs productifs; et iv) de solides partenariats avec les principaux organes du gouvernement aux niveaux central et local, et avec les donateurs multilatéraux et bilatéraux.

B. Objectifs stratégiques

29. Le gouvernement s'est fixé comme priorité de réduire la pauvreté et les inégalités dans les zones rurales en développant les économies locales. Il procédera comme suit: relier ces économies à des chaînes de valeur stratégiques, renforcer les perspectives d'emploi et les partenariats public-privé, et assurer la participation démocratique des organisations à assise communautaire dans les structures de gouvernement décentralisées et la planification locale du développement rural. Conformément aux orientations définies pour le pays, le FIDA aura pour objectif stratégique de **promouvoir un développement local qui soit favorable aux pauvres à l'aide d'approches n'excluant personne de sorte que les plus vulnérables parmi les pauvres ruraux, autochtones ou non, puissent tirer parti de la croissance économique dans les zones rurales et obtenir de meilleurs moyens de subsistance.** Le FIDA soutiendra les plans gouvernementaux à l'appui du développement local, en facilitant la conversion du secteur rural, traditionnel et isolé, en un secteur productif qui soit moderne, concurrentiel, et relié aux marchés. Conformément à sa mission, le FIDA placera au cœur de sa stratégie l'autonomisation des ruraux pauvres et l'amélioration de leurs moyens d'existence.
30. Tous ceux qui ont participé à l'élaboration du COSOP ont été invités à intervenir dans la définition des objectifs stratégiques, pour en assurer l'harmonisation et l'alignement avec les objectifs nationaux en matière de développement et de réduction de la pauvreté. Deux grands objectifs ont été énoncés:
- i) **Accroître les possibilités de création de revenus offertes aux ruraux pauvres et réduire les inégalités pénalisant les groupes autochtones et les femmes, grâce à un meilleur accès aux services d'appui à la production, aux infrastructures et aux marchés.** Les ruraux pauvres, faute d'avoir des actifs productifs plus importants et des services d'appui, investissent peu et se consacrent au contraire à la production vivrière pour la

¹⁰ Des donateurs bilatéraux ont mis en œuvre des projets dans des zones pauvres et marginalisées, mais les investissements étaient d'une portée et d'un volume peu importants et les projets de courte durée (de 2 à 3 ans).

consommation familiale et à la production non agricole à bas prix et à faible intensité technologique. Le FIDA favorisera la mise en place de mécanismes durables permettant aux ruraux pauvres d'avoir accès aux services d'appui et aux investissements productifs, tout en augmentant leur productivité pour qu'ils soient en mesure de répondre aux besoins des marchés nationaux et étrangers. Il encouragera les partenariats entre les organisations paysannes, les opérateurs privés et les services publics, en appuyant la création de services agricoles durables. Le ciblage géographique, suivant les directives opérationnelles du FIDA en matière de ciblage, permettra de faire en sorte que les activités s'adressent aux franges les plus vulnérables des ruraux pauvres, en privilégiant les initiatives dans les *comarcas* et les *corregimientos* environnants. Les démarches volontaristes, les formations à la direction et la promotion des valeurs culturelles traditionnelles permettront d'améliorer l'estime de soi et les moyens d'action des femmes rurales et des populations autochtones, ce qui facilitera l'intégration sociale.

- ii) **Améliorer le gouvernement local et l'autonomisation sociale, en prêtant une attention particulière aux groupes autochtones et ethniques.** Le FIDA accroîtra la participation des pauvres au développement socioéconomique local en utilisant des méthodologies et des outils participatifs de planification. Le gouvernement reconnaît l'utilité des approches expérimentées par le FIDA pour promouvoir les possibilités de création de revenus, améliorer les capacités locales, et appuyer la définition de modèles de développement qui soient durables et conformes aux valeurs culturelles et au potentiel local et il a expressément sollicité l'assistance du Fonds pour développer ces approches à plus grande échelle.

31. La gestion durable des ressources naturelles et l'équité entre les sexes seront les thèmes transversaux inclus dans tous les objectifs stratégiques. Il sera tenu compte, dès le stade de la planification, de l'impact environnemental attendu de toutes les activités de développement de la production et des infrastructures. Toutes les opportunités de développement économique créées grâce aux interventions financées par le FIDA incluront des actions visant à réduire les différences entre les sexes et à encourager la participation des femmes aux activités économiques. Une attention plus soutenue ira à l'acquisition de compétences et à la formation des femmes aux fonctions de direction. Il serait souhaitable que ces activités s'accompagnent d'investissements dans des technologies propres à faire gagner du temps aux femmes, qui auront ainsi plus de chances de pouvoir participer.

C. Perspectives d'innovation

32. Dans le prolongement de ses objectifs stratégiques pour le pays, le FIDA appuiera les innovations destinées à: i) transformer les exploitations ayant une production agricole de subsistance et une production non agricole, pour en faire des microentreprises rurales à vocation commerciale générant des revenus nettement supérieurs dans la durée (notamment à l'aide du financement rural); et ii) développer et consolider les mécanismes de planification participative à long terme du développement rural, au niveau local/communautaire et à celui de la *comarca* ou de la province.
33. **Développement des entreprises rurales.** La quantité ou la qualité insuffisante des actifs productifs a une influence sur les niveaux de revenus dans les zones rurales du Panama. Les ruraux pauvres se concentrent dans des zones qui se prêtent rarement à l'agriculture intensive, et qui connaissent de surcroît une dégradation des ressources naturelles et certaines limitations d'ordre climatique (particulièrement dans la péninsule d'Azuero). Il faut ajouter à cela que les ruraux pauvres ont des compétences limitées dans les domaines de la production et de la commercialisation, surtout ceux qui appartiennent à des communautés autochtones. Enfin, le manque de routes de desserte praticables par tous les

temps, de chemins communaux et de passerelles gonfle le coût des transactions commerciales, et complique de surcroît l'accès aux écoles et aux centres de soins.

34. Les projets du FIDA se concentreront sur les chaînes de production à valeur ajoutée et/ou les pôles de production à l'appui d'activités de production plus rentables, agricoles et non agricoles (petites industries agroalimentaires traditionnelles, production artisanale, tourisme rural et écotourisme, services ruraux, etc.). L'Institut de recherche agricole du Panama et le Centre agronomique tropical de recherche et d'enseignement apporteront leur concours en vue d'identifier des technologies durables et innovantes. Afin de réduire les coûts de transaction et de favoriser une gestion plus efficace des processus de production et de commercialisation, le FIDA s'occupera de: i) promouvoir et renforcer les microentreprises et les organisations économiques des petits producteurs; et ii) promouvoir les investissements dans les infrastructures routières et les communications. Le Fonds mettra également à l'essai des mécanismes garantissant que les paysans les plus pauvres du groupe cible ont un accès équitable aux services.
35. **Mise au point de méthodologies de planification participative à long terme du développement rural.** L'appui aux programmes gouvernementaux de décentralisation est un très bon moyen de donner aux ruraux pauvres et à leurs organisations les moyens de se prendre en charge, comme le montrent les expériences menées par le FIDA en Amérique latine. Les comités de planification du développement rural – au niveau local/municipal, à celui des *corregimientos*, de la municipalité et de la comarca province – prennent les décisions relatives aux investissements ruraux dans des projets à caractère social et productif. La participation à ces comités des ruraux pauvres et des représentants des organisations à assise communautaire renforce leur sentiment d'être parties prenantes, leur permet d'exercer leurs droits de citoyens et d'avoir plus confiance en eux-mêmes et en leur communauté, tout en contribuant à rendre le processus de planification plus démocratique. C'est particulièrement important dans le cas des communautés isolées qui sont tenues à l'écart de la société.
36. Le transfert de la planification et des ressources budgétaires vers le niveau municipal qui s'opère dans le cadre de la décentralisation est l'occasion de replacer les concepts du développement rural dans un cadre plus large, tenant compte des relations entre les zones rurales et les centres urbains avoisinants et recouvrant un éventail plus complet de facteurs propres à dynamiser les économies locales. La démarche décentralisatrice est importante du point de vue conceptuel pour des raisons touchant à l'économie (stimulation des processus de production locaux), à l'équité (traitement plus favorable réservé aux populations et aux régions marginalisées), et à la saine démocratisation et à la bonne gouvernance des instances locales (contrôle exercé par la population sur les élus locaux et municipaux, participation des associations de base à la prise des décisions, etc.). En outre, chercher à concilier, dans le processus global de planification nationale, les intérêts locaux d'un côté et le plan d'aménagement du pays conçu par le gouvernement central de l'autre, permet d'aborder le développement national et local de manière plus démocratique et participative. On attend du processus participatif qu'il introduise plus de démocratie en milieu rural, ce qui est une condition essentielle pour parvenir à un développement rural durable du point de vue social et économique. Les organisations de base se verront confier des responsabilités en matière de suivi et évaluation.

D. Stratégie de ciblage

37. Au Panama, les ruraux pauvres peuvent être répartis dans quatre catégories, à savoir: i) les petits producteurs pratiquant l'agriculture de subsistance (105 700 ménages), reliés de manière partielle et imparfaite aux marchés locaux de denrées alimentaires; ii) les paysans sans terre et les journaliers ruraux (55 600 ménages), qui se procurent un revenu en cultivant, pour la consommation

familiale, de très petites parcelles de terre dont ils sont métayers ou propriétaires, et en acceptant du travail rémunéré à caractère saisonnier et/ou permanent dans l'agriculture ou les industries rurales; iii) les communautés autochtones (38 800 ménages), assurant leur subsistance grâce à la production de denrées de base sur des parcelles individuelles et des terrains communaux, l'artisanat, et le travail saisonnier à la journée dans les champs; et iv) les ménages dirigés par une femme (28 399 ménages), qui gagnent péniblement leur vie entre la culture de petites parcelles de terre, le commerce informel, la transformation des produits alimentaires et le travail rémunéré. Les ménages dirigés par une femme et les communautés autochtones, qui forment la catégorie la plus vulnérable des ruraux pauvres, n'ont guère accès aux services de vulgarisation, au crédit rural et aux infrastructures rurales.

38. En application de la politique du FIDA en matière de ciblage (2006), le Fonds concevra pour ses projets des stratégies facilitant l'intégration des ménages pauvres et vulnérables dans le processus de développement. À l'aide d'un ciblage géographique, il interviendra dans les zones présentant des niveaux élevés de pauvreté, une densité de population adéquate, et un potentiel modéré à élevé pour ce qui est des activités économiques agricoles et rurales. Le FIDA aidera les autorités locales/régionales et les parties prenantes des zones rurales à déterminer quels sont les besoins les plus pressants en termes d'infrastructures rurales (routes, communications, électrification et approvisionnement en eau); et, selon le potentiel local/régional, à élaborer des mesures visant à corriger les déséquilibres géographiques (en étendant les infrastructures et le réseau des services d'appui), et à faciliter l'intégration des groupes pauvres dans l'économie.
39. **Intégration.** À l'appui de la croissance économique locale/régionale, les projets viseront les différents segments de la population bénéficiaire, notamment les plus démunis et les plus vulnérables, en leur ouvrant de nouvelles perspectives économiques qui correspondent aux besoins locaux/régionaux en termes de croissance. Pour atteindre les ruraux pauvres, les moyens suivants pourraient être envisagés: i) appuyer les activités présentant un intérêt pour le groupe cible qui soient viables et détiennent un potentiel d'expansion; ii) développer des services commerciaux/d'aide à l'activité économique et des services financiers qui soient à la portée des pauvres; iii) donner aux pauvres les moyens de participer à la prise des décisions à caractère social et économique; et iv) renforcer les organisations paysannes de manière à ce qu'elles représentent plus efficacement les agriculteurs pauvres et à ce qu'elles facilitent l'accès de ces derniers aux services et aux marchés. Selon que de besoin, le FIDA pourra être amené à cofinancer la fourniture des services sociaux essentiels afin de réunir les conditions minimales nécessaires à la participation, dans la durée, des groupes et des territoires défavorisés au développement régional.
40. **Ciblage géographique.** L'aide du FIDA continuera d'aller aux régions les plus pauvres, et plus particulièrement aux *comarcas* autochtones, et le Fonds cherchera à nouer des partenariats avec d'autres donateurs. Le ciblage géographique facilitera l'appui à l'exécution des programmes en cours et c'est une approche qui s'accorde bien avec l'idée de créer des couloirs économiques et commerciaux – une priorité du gouvernement. Le FIDA travaille de longue date dans les régions pauvres, autochtones et reculées dont il sait qu'elles recèlent un grand potentiel en termes de diversification des activités agricoles et rurales, de commercialisation et de réduction de la pauvreté.
41. **Parité hommes-femmes.** Le FIDA favorisera l'équilibre entre les sexes en cherchant, dans le cadre de ses projets, à aplanir les différences entre les femmes et les hommes; à repérer les chaînes de valeur dans lesquelles les femmes ont plus de chances de participer ou de détenir un avantage comparatif; et à faciliter l'accès des femmes aux services, à l'information, aux réseaux et à la prise des décisions. Les autorités régionales et locales, ainsi que les organisations de bénéficiaires et de

femmes, prêteront leur concours à la formulation des stratégies en matière de parité hommes-femmes et au suivi de leur application et de leur impact. Toutes les stratégies seront incluses dans les nouveaux projets.

E. Articulation au niveau des politiques

42. La concertation avec le gouvernement sur les politiques à mener pour atteindre les objectifs stratégiques fixés pour le pays se déroulera dans le contexte des consultations annuelles du SAFF, organisées en même temps que l'examen annuel des indicateurs du COSOP et des interventions dans le pays. Les priorités ci-après seront abordées:
- **Services d'appui axés sur le marché en milieu rural pour les pauvres.** Conformément au premier objectif stratégique, le FIDA appuiera la formulation d'un ensemble de politiques générales encadrant le développement des entreprises rurales, agricoles et non agricoles, et il aidera le gouvernement et le secteur privé à créer un espace à partir duquel les organisations à assise communautaire et les autres parties prenantes pourront apporter leur contribution aux politiques et aux stratégies sectorielles, aider à définir les services d'appui qui leur font défaut et suivre l'exécution. Cet espace sera raccordé à un programme financé par un don du FIDA destiné à renforcer les capacités dont les organisations rurales ont besoin pour participer à la concertation sur les politiques dans le contexte des accords de libre-échange. Les petits agriculteurs doivent recevoir des services modernes d'appui à l'activité économique rurale et agricole afin d'être compétitifs dans le nouveau paysage commercial du pays. Le FIDA s'occupera donc de promouvoir les services ruraux pour les petites entreprises rurales à vocation commerciale, y compris les ajustements correspondants à apporter aux politiques; fournir une assistance technique et des mécanismes de financement pour faciliter la création d'entreprises, en instaurant notamment un environnement politique et juridique qui soit favorable; renforcer les capacités des bénéficiaires dans les domaines des compétences techniques, de la commercialisation et de la gestion d'entreprise; et offrir un accès aux investissements et aux fonds de roulement. Le FIDA appuiera également la création d'une plateforme des parties prenantes liée au programme visant à renforcer le poids des organisations rurales dans la concertation instituée dans le cadre de l'Accord de libre-échange République dominicaine – Amérique centrale – États-Unis.
 - **Décentralisation et décisions participatives concernant le développement rural.** Conformément au deuxième objectif stratégique, le FIDA aidera les organisations de bénéficiaires à participer à l'élaboration des politiques aux niveaux local, régional et national. Plus spécifiquement, le programme de pays permettra de renforcer les capacités nécessaires pour infléchir les politiques et négocier avec le gouvernement. Le FIDA encouragera également la participation des organisations agricoles aux instances de consultation et favorisera la création d'une plateforme permettant aux organisations paysannes et au gouvernement d'engager le dialogue sur les enjeux nationaux du développement rural. Comme convenu avec le gouvernement, un projet destiné à appuyer le processus de décentralisation sera inclus dans la nouvelle réserve du FIDA de projets d'interventions.

V. Gestion du programme

A. Gestion du COSOP

43. Le COSOP tirera avantage de la présence du FIDA dans le pays; un point sur l'état d'avancement de l'exécution sera fait annuellement lors d'une réunion consacrée à l'examen du programme de pays dans la ville de Panama. La réunion, accueillie par le FIDA, rassemblera les ministères clés du gouvernement central, le personnel des projets, les institutions coopérantes, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, et les représentants des bénéficiaires. Elle permettra de préparer un rapport annuel de situation sur l'exécution du COSOP, fondé sur le cadre de gestion des résultats et les indicateurs correspondants. Ce rapport contiendra les rapports annuels des projets établis d'après le SYGRI, les fiches analytiques du programme de pays, les rapports sur l'état d'avancement des projets, la synthèse et les notes du système d'allocation fondé sur la performance, et d'autres rapports relatifs aux projets. L'examen à mi-parcours du COSOP aura lieu en 2010.
44. En vue de garantir une plus grande cohérence du programme et de mesurer la performance de ce dernier, le bureau du FIDA au Panama mettra en place un système de suivi et évaluation pour le programme de pays qui aura les caractéristiques suivantes: i) il sera intégré avec les systèmes de S&E des projets du Ministère de l'économie et des finances; ii) il permettra de mesurer les réalisations et d'apprécier l'impact du programme de pays et des projets du FIDA; iii) il assurera l'échange d'informations avec les acteurs du développement rural, publics et privés, pour coordonner le travail et mieux faire correspondre les activités des projets avec les circonstances du moment; iv) il permettra de mettre à l'essai, en concertation avec les acteurs du développement rural, des mécanismes et des outils de dialogue, en vue de renforcer la performance du programme et des projets et d'obtenir des pouvoirs publics une plus grande prise en considération des besoins exprimés par les ruraux pauvres; et v) il appliquera une méthodologie participative de S&E compatible avec le SYGRI. Le système de S&E sera relié au système d'observation sociale de la Direction générale du développement social relevant du Ministère de l'économie et des finances, afin de suivre les progrès accomplis par rapport au cadre de résultats du COSOP.
45. Les équipes des projets recevront un appui méthodologique au titre du programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets de lutte contre la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes (PREVAL), le système régional d'appui du FIDA. Les objectifs consisteront à renforcer les capacités des équipes des projets; harmoniser les méthodes et les outils de S&E; et mettre en place un système de S&E pour le programme de pays, qui sera relié aux systèmes de S&E des projets. Le réseau FIDAMERICA, regroupant 40 projets soutenus par le FIDA en Amérique latine et dans les Caraïbes, sera utile pour assurer les communications horizontales entre les projets et pour dégager les enseignements tirés des projets locaux et régionaux du FIDA. L'Unité régionale d'assistance technique (RUTA) du FIDA fournira des services d'appui à l'exécution des projets.

B. Gestion du programme de pays

46. **Présence sur le terrain et équipe de gestion du programme de pays.** Un chargé de programme de pays est en poste au Panama depuis 2002, afin d'appuyer l'exécution du programme dans le pays et la région et de faciliter les relations, aux échelons national et régional, avec le gouvernement, les donateurs et les autres organisations des Nations Unies. Grâce à ce dispositif, le FIDA est plus visible et mieux à même de réagir et de s'adapter aux changements de ligne politique, tout en acquérant une connaissance plus étendue et plus fine du développement du pays. Les modalités de supervision seront mises en adéquation avec le nouveau modèle opérationnel du FIDA, et il sera fait en sorte de trouver un meilleur équilibre, au niveau du programme de pays, entre la supervision exercée par les

institutions coopérantes et la supervision directe. L'équipe de gestion du programme de pays appliquera sans attendre aux projets en cours les nouveaux objectifs stratégiques énoncés dans le COSOP.

47. Le FIDA a deux projets en cours de réalisation dans le pays, à savoir le projet de développement rural durable des provinces de Coclé, Colón et Panama ouest, qui doit s'achever fin 2007; et le projet pour Ngöbe-Buglé, qui en est à la moitié de sa période d'exécution et affiche plus de 80% de ressources non dépensées (soit 24 millions de USD). Les objectifs et les composantes du projet pour Ngöbe-Buglé (mise en valeur du capital humain, amélioration des revenus et infrastructures rurales) sont très proches des objectifs stratégiques du présent COSOP. Il n'y aura donc que de légers ajustements à apporter au programme et au budget pour accorder le projet aux nouvelles orientations définies pour le pays. On s'attend à ce que le projet pour Ngöbe-Buglé, de par l'ampleur de sa population cible (30 000 personnes) et de ses ressources budgétaires, contribue de manière significative à la réalisation des objectifs proposés pour le pays.
48. **Souplesse et renforcement institutionnel.** Conformément aux objectifs du COSOP, les nouveaux projets seront souples et fondés sur la demande, si bien que l'on pourra plus aisément adapter les activités aux circonstances du moment. De plus, les projets seront mieux intégrés dans l'architecture institutionnelle existante, ce qui réclame de: i) travailler en plus étroite collaboration avec les autorités des provinces et des *comarcas*, pour veiller à ce que les projets soient mis au service des priorités régionales en matière de développement; ii) faire participer les autorités locales, communautaires et autochtones à la planification locale; et iii) participer à des initiatives faisant intervenir plusieurs donateurs afin d'améliorer l'harmonisation et l'alignement sur les politiques nationales. Le FIDA et le gouvernement ont procédé à une première sélection d'institutions susceptibles de prendre en charge l'exécution de la nouvelle vague d'initiatives. Il s'agit notamment du Ministère du développement agricole, du Bureau du tourisme du Panama et du Conseil national du développement durable.
49. **Appui méthodologique.** Les projets du FIDA chercheront à introduire de nouvelles approches et de nouveaux instruments de réduction de la pauvreté rurale, pour que les ruraux pauvres aient une part plus active dans les processus de développement au Panama. Il est fréquent que les concepteurs des projets, pour répondre à des problèmes complexes, surtout ceux qui concernent les communautés autochtones, aient recours à des approches nouvelles pour les équipes chargées de l'exécution. Aussi, pour accélérer la mise en œuvre des projets, le FIDA prendra des dispositions pour que les équipes des projets reçoivent un appui des missions de supervision et une assistance technique nationale et internationale ainsi qu'un appui méthodologique de la part du PREVAL, de FIDAMERICA et de RUTA, surtout durant les phases initiales des projets. Le programme de pays établira également des connexions entre les projets financés par le FIDA et les réseaux de développement.

C. Partenariats

50. S'agissant des partenariats dans le pays, les priorités du FIDA consisteront non seulement à explorer les possibilités de trouver des cofinancements et de dégager des synergies dans un certain nombre de domaines thématiques en vue de réaliser des investissements sur le terrain, un renforcement des capacités et une concertation sur les politiques; mais aussi à cultiver une collaboration dynamique avec d'autres bailleurs de fonds importants, désireux de travailler avec le gouvernement en vue d'améliorer les pratiques nationales en ce qui concerne les achats, la gestion financière et d'autres aspects de l'exécution.
51. **Partenaires gouvernementaux.** Les principaux partenaires au niveau du gouvernement central sont le Ministère de l'économie et des finances, le Ministère du développement agricole, le Ministère du développement social, le Ministère de

l'intérieur et de la justice, et le Ministère de la Présidence. Au niveau régional/local, le FIDA maintiendra ses relations avec les dirigeants des *comarcas*, les gouverneurs des provinces et les maires. Le Ministère de l'économie et des finances sera l'interlocuteur du FIDA au sein du gouvernement, et il sera chargé à ce titre de la coordination d'ensemble du programme de pays. Le Fonds continuera également de tirer parti des partenariats fructueux qu'il a noués avec les principaux ministères sectoriels et les organismes gouvernementaux au niveau local. Le FIDA a été en contact étroit avec le Ministère de l'économie et des finances pendant toute la durée de l'élaboration du COSOP pour veiller à ce que les interventions du FIDA cadrent bien avec les programmes de réduction de la pauvreté/de développement rural du gouvernement et des donateurs, et avec les plans établis par le Panama en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les réunions annuelles consacrées à l'examen du COSOP serviront à renforcer la coordination et l'échange d'informations entre le FIDA et le gouvernement.

52. **Donateurs.** Les donateurs multilatéraux et bilatéraux, ainsi que les organismes de coopération technique, ont été invités à participer à l'élaboration du COSOP. Les interventions de la Banque mondiale au Panama comprennent des programmes de lutte contre la pauvreté (surtout à l'aide de subventions directes) et des projets liés à l'attribution de titres de propriété foncière et à la productivité rurale. La Banque mondiale a récemment approuvé le projet relatif à la productivité rurale (PRORURAL), d'un montant de 39,4 millions de USD, qui aidera les associations rurales de petits producteurs à se fédérer en alliances productives avec des partenaires commerciaux et à mettre en œuvre des plans d'activités conjoints, tout en maîtrisant les facteurs de risque pour l'environnement. Des contacts ont déjà été établis afin de mettre en place des mécanismes de coordination avec les interventions du FIDA. Les ressources de la Banque interaméricaine de développement sont affectées essentiellement à la réduction de la pauvreté (subventions directes), au développement du capital humain, à l'attribution de titres de propriété foncière, aux infrastructures rurales et municipales, à la décentralisation, et à la protection environnementale du bassin versant du Canal de Panama, certains domaines d'intervention étant partagés avec le FIDA. La Société andine de développement s'est déclarée disposée à cofinancer une intervention au Panama, possibilité dont le Fonds tiendra compte au moment de formuler de nouveaux projets.
53. La coopération bilatérale se fait avec l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI). L'USAID appuie la signature d'un accord de libre-échange entre le Panama et les États-Unis d'Amérique. La JICA œuvre en faveur du développement rural ainsi que de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, en dispensant des formations et en diffusant des technologies durables dans les domaines de l'agriculture et de l'agroforesterie. L'AECI a un programme intégré dans la *comarca* Kuna Yala associant éducation bilingue, santé génésique et utilisation durable des ressources marines côtières. Le FIDA maintient en permanence des canaux de communication et de coordination avec les donateurs multilatéraux et bilatéraux, par le biais du chargé de programme de pays sur place et du Ministère de l'économie et des finances.
54. **Secteur privé.** La proposition contenue dans le COSOP est de resserrer les liens entre, d'une part, les ménages ruraux, les coopératives et les organisations paysannes et autochtones et, d'autre part, les organisations du secteur privé dont l'activité consiste à fournir des intrants et à commercialiser des produits agricoles. Il s'agit d'élargir le champ des possibilités économiques en établissant des passerelles commerciales entre les groupements de producteurs à l'aide d'outils tels que l'information sur les marchés, la formation, les programmes pilotes conjoints, les essais technologiques et l'agriculture contractuelle.

D. Gestion des savoirs et communication

55. Les activités qui seront menées dans le cadre du programme de pays contribueront à la réalisation des objectifs du FIDA en matière de gestion des savoirs et d'innovation. Le FIDA favorisera l'apprentissage international et le partage des savoirs par l'entremise des systèmes d'information PREVAL, RUTA, et FIDAMERICA qui relient les projets, les autorités locales/nationales et les organisations professionnelles. Le Fonds renforcera à cette fin les systèmes de S&E des projets de sorte qu'ils permettent non seulement de mesurer la performance et les résultats obtenus par les projets, mais aussi de consigner les enseignements tirés et de favoriser l'apprentissage par le personnel des projets. Le système de S&E du programme de pays sera accompagné d'une stratégie de communication ayant pour finalités de diffuser les résultats, les enseignements et les meilleures pratiques découlant des projets auprès des partenaires du FIDA aux niveaux local, national et régional, et de fournir des informations utiles aux fins de la concertation nationale sur les politiques. La gestion des savoirs sera axée sur la mise au point d'approches globales concernant les communautés autochtones, les activités rémunératrices, la décentralisation et le développement local participatif.
56. L'action du FIDA permettra d'améliorer l'accès des ruraux pauvres à l'information et aux savoirs, ce qui les aidera à prendre des décisions en toute connaissance de cause. Les grandes priorités seront les suivantes: promouvoir des espaces de consultation ouverts aux organisations de petits producteurs et aux autres parties prenantes en vue de faciliter l'échange d'informations, surtout pour les principales chaînes de valeur du commerce des intrants; renforcer les capacités des organisations paysannes de transmettre les informations à leurs membres; et diversifier les supports de communication, notamment pour adapter les messages à un public illettré. Les nouveaux projets auront des composantes consacrées à la gestion des savoirs et à l'apprentissage qui seront assorties d'un budget, intégrées dans les plans d'exécution et alimentées par des informations provenant des systèmes de S&E des projets.

E. Cadre de financement SAFP

57. L'allocation SAFP est revue chaque année en fonction de la performance du secteur rural. À l'issue de l'analyse SAFP 2006, le Panama a reçu une note globale de 4,04 (sur 5), correspondant à un engagement indicatif pour 2007 d'un montant d'environ 1,7 million de USD par an pour la première année du COSOP (voir le tableau 1). L'allocation totale pour le pays pour la période 2007-2009 est estimée à 5,7 millions de USD. La nouvelle allocation SAFP sera complétée par les ressources disponibles au titre des interventions en cours, dans un effort de regroupement au sein du programme de pays.

Tableau 1
Calcul de l'allocation SAFF pour la première année du COSOP

<i>Indicateur</i>	<i>COSOP Année 1</i>
Dispositif politique et juridique encadrant les organisations rurales	3,80
Dialogue entre le gouvernement et les organisations rurales	3,88
Accès à la terre	4,00
Accès à l'eau à usage agricole	4,00
Accès aux services de recherche et de vulgarisation agricoles	3,75
Conditions propices au développement des services financiers ruraux	3,75
Conditions d'investissement pour les entreprises rurales	4,50
Accès aux marchés des intrants et des produits agricoles	4,50
Accès à l'éducation dans les zones rurales	4,00
Représentation	5,00
Affectation et gestion des fonds publics en faveur du développement rural	3,67
Obligation redditionnelle, transparence et corruption dans les zones rurales	3,56
Somme des notes cumulées	48,52
Moyenne des notes combinées	4,04
Note projets à risque (PAR)	4
Note du pays	4,02
Allocation annuelle en dollars des États-Unis (2007)	1 724, 129

58. Le tableau 2 présente divers scénarios indicatifs. Dans l'éventualité que l'exécution du programme existant se dégrade et que des notes plus basses soient attribuées à la performance, l'allocation globale pour le Panama diminuerait de 19%. En conservant les mêmes variables, si les indicateurs s'amélioraient pendant plus de deux ans, l'allocation globale augmenterait de 12%.

Tableau 2
Relations entre les indicateurs de performance et la note du pays

<i>Scénario de financement</i>	<i>Note PAR (+/- 1)</i>	<i>Note de performance du secteur rural (+/- 0,3)</i>	<i>variation en pourcentage du score SAFF du pays par rapport au scénario de base</i>
Hypothèse basse	3	3,74	-19%
Scénario de base	4	4,04	0%
Hypothèse haute	5	3,97	12%

F. Risques et gestion des risques

59. Les risques décrits ci-dessous ont été identifiés au cours de l'élaboration du COSOP et de l'analyse SAFF.
60. **Croissance inéquitable.** Il existe un risque, concernant les objectifs stratégiques i) et ii), que les mesures et les plans de développement conçus pour promouvoir la croissance économique ne comportent aucune disposition particulière pour garantir que le développement économique profite aussi aux groupes les plus pauvres de la population cible. Afin de réduire ce risque, le FIDA prête la plus grande attention à la nécessité de donner aux pauvres les moyens de tirer parti du potentiel régional et des pôles de croissance. Tous les projets, y compris les projets en cours, tiendront compte de ce souci, et ils recevront à cet effet un appui méthodologique pour pouvoir être adaptés en conséquence. Le FIDA renforcera également les

capacités dont les parties prenantes au niveau régional ont besoin pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement favorables aux pauvres, et en assurer le suivi.

61. **Existence d'organisations locales de développement convenablement formées rassemblant des populations autochtones et des petits agriculteurs pauvres.** Il est indispensable de pouvoir compter sur des organisations rurales locales qui soient capables de prendre en charge des activités participatives de vulgarisation reposant sur la demande et des méthodologies de développement rural, si l'on veut assurer la réussite des initiatives de développement rural et réaliser les objectifs stratégiques i) et ii). Le programme de pays du FIDA mettra l'accent sur l'organisation d'activités substantielles et systématiques de mise en valeur du capital humain et de formation à l'intention des dirigeants des communautés et des organisations, activités qui seront prises en main par des associations locales de formation et de vulgarisation.
62. **Instabilité du personnel des projets.** Année après année, le taux important de roulement du personnel, imputable aux changements survenus dans les structures politiques, a nui à la performance des projets. Un mécanisme vient d'être mis en place afin de sélectionner et d'évaluer le personnel des projets, mais il n'est pas encore totalement opérationnel. Un accord conclu avec les organismes gouvernementaux chargés de l'exécution des projets donnera au personnel la stabilité dont il a besoin.

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.¹

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.

¹ 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.²

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, Cocolé, 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

² 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

Central Region	Comarca Ngöbe-Buglé
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 19th to 24th. 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

Land area (km² thousand) 2004 1/	74	GNI per capita (US\$) 2004 1/	4 210
Total population (million) 2004 1/	3.18	GDP per capita growth (annual %) 2004 1/	4.4
Population density (people per km²) 2004 1/	43	Inflation, consumer prices (annual %) 2004 1/	0.4
Local currency Balboa (PAB)		Exchange rate: US\$ 1 = PAB ***ADD RATE***	
Social Indicators		Economic Indicators	
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/	
Crude death rate (per thousand people) 2004 1/	5	2003	4.3
Infant mortality rate (per thousand live births) 2004 1/	19	2004	6.2
Life expectancy at birth (years) 2004 1/	75	Sectoral distribution of GDP 2004 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% agriculture	8
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% industry	18
Total labour force (million) 2004 1/	1.43	% manufacturing	8
Female labour force as % of total 2004 1/	38	% services	74
Education		Consumption 2004 1/	
School enrolment, primary (% gross) 2004 1/	112	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	13
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2004 1/	8	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	68
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	19
Daily calorie supply per capita	n/a	Balance of Payments (US\$ million)	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	18 a/	Merchandise exports 2004 1/	944
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	7 a/	Merchandise imports 2004 1/	3 530
Health		Balance of merchandise trade	-2 586
Health expenditure, total (as % of GDP) 2004 1/	8 a/	Current account balances (US\$ million)	
Physicians (per thousand people)	n/a	before official transfers 2004 1/	-1 450
Population using improved water sources (%) 2004 2/	90	after official transfers 2004 1/	-1 127
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Foreign direct investment, net 2004 1/	1 012
Population using adequate sanitation facilities (%) 2004 2/	73	Government Finance	
Agriculture and Food		Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2004 1/	1 a/
Food imports (% of merchandise imports) 2004 1/	14 a/	Total expenditure (% of GDP) 2004 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2004 1/	524 a/	Total external debt (US\$ million) 2004 1/	9 469
Food production index (1999-01=100) 2004 1/	104	Present value of debt (as % of GNI) 2004 1/	94
Cereal yield (kg per ha) 2004 1/	1 955	Total debt service (% of GNI) 2004 1/	11
Land Use		Lending interest rate (%) 2004 1/	9
Arable land as % of land area 2004 1/	7 a/	Deposit interest rate (%) 2004 1/	2
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

Country strategy alignment	Key results			Institutional/Policy objectives
Poverty Reduction Strategy and Targets	Strategic objectives			Policy dialogue agenda
<p>Country Development Plan Objective: Poverty reduction and improvement of the income distribution Increased income and productivity in socially and economically depressed population in rural areas.</p>	<p>(a) Increasing income opportunities for the rural poor and reducing ethnic/gender based inequalities through improved access to productive support services, infrastructure and markets:</p> <p>Improving agricultural and non-agricultural income generating opportunities for the rural poor Improving targeting mechanisms for vulnerable populations</p>	<p>Outcome that IFAD Expects to Influence</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12% increment in rural per capita income in project areas¹ • 15% increase in value of agricultural and non-agricultural products and services placed in national and external markets • 15% increment in rural per capita income of indigenous and women headed households in project areas¹ • 10% reduction in chronic malnutrition in children • 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 • 20% increment of grass root organizations, including indigenous and women's groups participating in local development planning and implementation • 10 ecological, sanitation and cultural heritage projects implemented according to development plans of indigenous <i>comarcas</i> 	<p>Milestone indicators</p> <ul style="list-style-type: none"> • Business plans implemented by organizations of small rural agricultural and non agricultural business and scale entrepreneurs • Increased number of small rural agricultural and non agricultural business and entrepreneurs linked to national and external markets • Small poor producers, including indigenous and women groups have improved productive, management and entrepreneurial capacities • Development plans for indigenous and non-indigenous rural communities elaborated and implemented 	<ul style="list-style-type: none"> • Built consensus and develop policies and instruments to implement pro-poor rural market oriented support services • Conductive regulatory framework to facilitate arrangements for joint ventures between small-scale producers and commercial entrepreneurs • Develop targeting and territorial focalization policies, instruments and M&E systems to ensure inclusive and equitable development • Promote workshops and other dialog mechanisms to improve decentralization and participatory rural development planning and decision making
<p>Country Baseline data (2004) 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) Improving local government and social empowerment –with special attention to indigenous and ethnic groups</p> <p>Empowerment of poor vulnerable populations and their organizations and its participation capacities in local governments development plans</p>			
<p>IFAD Project Areas³ Baseline data (2006) 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>Targets (2009): 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>				

¹ 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"> • Ongoing: Ngöbe Buglé I Triple C Darien Project • Proposed: Ngöbe Buglé II Kuna Yala project 	<ul style="list-style-type: none"> • Closed: Ngöbe Buglé I • Ongoing: Ngöbe Buglé II Triple C 	<ul style="list-style-type: none"> • Project staff rotation and political interference in the appointment of project directors has been a recurrent problem, affecting project performance
D. IFAD performance			
Policy dialogue:	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Development of specific development strategies for indigenous communities with consideration of cultural and social values. • Impact evaluation. Panama's poverty and development programmes require politically unbiased impact evaluation instruments. • Decentralization. Given the centralized government and economic structure of Panama, decentralization is a tool for empowerment and poverty reduction. 	<ul style="list-style-type: none"> • From 2000 to 2004 three different CPM managed the country programme and portfolio. • In 2002 IFAD appointed a CPM located in Panama, covering also the Caribbean region. 	<ul style="list-style-type: none"> • CPM changes should be minimized. The COSOP operative period should be managed by only one CPM. • 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.
Partnerships	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Coordination with other donors has allowed for adequate information and coordination mechanisms. 	<ul style="list-style-type: none"> • MIDA and FIS continue to be IFAD's operational partner. • MEF is IFAD key strategic partner in terms of policy and implementation definitions. • Donor coordination and IFAD presence has been strengthened with the presence of an out-posted CPM. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

Portfolio performance	<ul style="list-style-type: none">Existing portfolio had an irregular performance, with ample room for improvement	<ul style="list-style-type: none">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	<ul style="list-style-type: none">Need to decentralize implementation of projects and stabilize project staffNeed to design impact monitoring systems.
------------------------------	--	---	---

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

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

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

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

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

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential

Agency	Priority sectors and areas of focus		Period of current country strategy	Complementarities/Synergy Potential
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> Support sustainable economic growth; Reduce the poverty level; Social investments improved capacity to manage economic development Rural development Environmental sustainability 	<ul style="list-style-type: none"> Social protection to extremely poor population (cash subsidies) Land titling Rural water supply and sanitation Rural productivity (GEF) Environmental protection with community participation (GEF) Basic education 	2006 - 2007 ¹	<ul style="list-style-type: none"> 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 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 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) 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.
Inter American Development Bank	<ul style="list-style-type: none"> Support sustainable economic growth; Reduce the poverty level; 	<ul style="list-style-type: none"> Boost the economy's competitiveness; <ul style="list-style-type: none"> Support the competitiveness of productive sectors Road infrastructure and electrification Rural productivity Modernization of fiscal and economic management of external trade To develop the country's human and productive capital <ul style="list-style-type: none"> Social housing and poverty alleviation Development of productive human capital Municipal development and decentralization Social protection to extremely poor population (cash subsidies) Land titling Sustainability of the Panama Canal watershed and other areas 	2005 -2009	<ul style="list-style-type: none"> 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. 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. 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
European Union	<ul style="list-style-type: none"> Regional integration Social cohesion 	<ul style="list-style-type: none"> Economic development Judicial and penitentiary reforms Support to rural communities Human rights Environment 	2007 - 2013	<ul style="list-style-type: none"> UE has been supporting rural and indigenous communities north of Veraguas with electric panels, educational and health centers and disease prevention. UE will support the implementation of a technology park in the "Ciudad del Saber" in Panama City.
USAID	<ul style="list-style-type: none"> Transparency and anti corruption 	<ul style="list-style-type: none"> Special support to the civil society organization Citizens Alliance for Justice 	2005 - 2008	<ul style="list-style-type: none"> USAID operational budget for Panama has been restrictive (US\$6 million), concentrating their actions in transparency and good governance and support to the

¹ Interim strategy.

Agency	Priority sectors and areas of focus		Period of current country strategy	Complementarities/Synergy Potential
	<ul style="list-style-type: none"> Support to the Complementary agenda of the Panama USA Free Trade Agreement 	<ul style="list-style-type: none"> Infrastructural, communications and connectivity support to agro-processor and handy-craft manufacturers 		consolidation of the free trade agreement
Japan – JICA	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction Economic growth Sustainable development 	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction in the Ngöbe – Bugle comarca and the Veraguas province Agricultural extension programme with MIDA Feeder roads and rural productivity with PRODEM 	2005 - 2009	<ul style="list-style-type: none"> 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
Spain – AECI	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction Sustainable development 	<ul style="list-style-type: none"> Improvement of Panama’s cultural landmarks infrastructure Bi-lingual educational project in the “comarca” Kuna Yala Management of coastal environment in the “comarca” Kuna Yala 	2004 - 2008	<ul style="list-style-type: none"> 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
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening public policies Promotion of equity and social inclusion Democratic governance 	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction and income distribution improvement Basic social guarantees to exert human rights Modernization of the state and public sector reform 	2007 - 2011	<ul style="list-style-type: none"> Support to an integral approach to an equitable economic development, strengthening public policies and the corresponding implementation mechanisms UNDP country programme has de concurrence of UN associate institutions (UNICEF, UNFPA, UNIFEM, FAO, GEF) all of which act in coordination The UNDP office in Panama houses IFAD country offices and provide logistic support for its operation.
FAO	<ul style="list-style-type: none"> Food security programme 	<ul style="list-style-type: none"> Food security Rural development 	2005 to 2009	<ul style="list-style-type: none"> There are systematic communication channels with FAO representation in Panama
IICA	<ul style="list-style-type: none"> Technical cooperation Project management and administration 	<ul style="list-style-type: none"> Technical assistance to MIDA Rural development 		<ul style="list-style-type: none"> IICA has supported the administration of IFAD

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"> Small poor non-indigenous farmers with agricultural and non agricultural productive potential <p>(105.700 families)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 54,0% under the poverty line and 22% under the extreme poverty line Annual per capita income of US\$858,6¹ 74,1% access from 2 to 5 ha of land (only 11% of land is titled) 4% have access to technical support services No access to financial services Linked partially and imperfectly to local food markets Lack transport and communications infrastructure Weak organizations Deteriorating environmental and sanitation conditions 	<ul style="list-style-type: none"> Production and marketing of low income traditional subsistence crops Seasonal rural work Small commerce and small transformation home industries 	<ul style="list-style-type: none"> Improving agricultural and non-agricultural income Technical and financial support services Access to local and external markets Links with private sector Strong economic organizations Entrepreneurial capacities Environmentally sustainable production practices Rural transportation and marketing infrastructure Sustainable productive practices and community sanitation services 	<ul style="list-style-type: none"> MGJ and IADB land titling programme MIDA and World Bank rural productivity project MGJ, MEF, CONADES and IADB participative local development planning programmes MEF decentralization process Rural infrastructure investment programmes (MEF and others) 	<ul style="list-style-type: none"> Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business Provide technical and financial support services Provide market intelligence and linkages with local and external markets Support strategic alliances with the private sector Strengthen economic organizations Increment entrepreneurial and management capacities Promote sustainable production practices and sanitation actions in rural communities
<ul style="list-style-type: none"> Small poor and extremely poor landless and rural labourers <p>(55.600 families),</p>	<ul style="list-style-type: none"> 62,7% under the poverty line and 35% under the extreme poverty line Annual per capita income of US\$598 Low educational level No access to financial services Weak organizations Lack transport and communications infrastructure Limited access to educational and health services Deteriorating environmental and sanitation conditions 	<ul style="list-style-type: none"> Production of traditional subsistence crops Seasonal and permanent rural work Small commerce and small transformation home industries Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> Improving access to quality employment Technical and financial support services for small rural enterprises Access to local and markets Strong economic organizations Entrepreneurial capacities Rural transportation and marketing infrastructure Sustainable productive practices and community sanitation services 	<ul style="list-style-type: none"> MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes MEF decentralization process Access to direct government monetary and food subsidies MIDA – FAO food security programme Rural infrastructure investment programmes (MEF and others) 	<ul style="list-style-type: none"> Improve income distribution and labor opportunities Educational support for young men and women Labor skills training for adult and young men and women Leadership training Technical and financial support to initiate small rural productive and services enterprises Strengthen base organizations
<ul style="list-style-type: none"> Indigenous communities <p>(38.800 families)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 98,4% under the poverty line and 90% under the extreme poverty line Annual per capita income of US\$340 Very low educational level Low self esteem Very limited access to basic educational and health services High incidence of malaria and parasitic deceases in children 	<ul style="list-style-type: none"> Production of traditional subsistence crops Seasonal and permanent rural work Small commerce and small transformation home industries Production of indigenous traditional handy crafts 	<ul style="list-style-type: none"> Reduce ethnic and income discrimination Improved educational and health services Improving agricultural and non-agricultural income Technical and financial support services Access to local and external 	<ul style="list-style-type: none"> Access to direct government monetary and food subsidies MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes MEF decentralization process Rural infrastructure investment programmes (MEF and others) 	<ul style="list-style-type: none"> Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business Reduce ethnic discrimination and revalorization of cultural heritage Provide technical and financial support services Provide market intelligence and

¹ Total country per capita average income US\$ 3.020, average per capita urban income US\$ 4.046.

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

² The national malnutrition rate for children is 7 per cent.

