**MEMORANDO**

|  |  |
| --- | --- |
| **Para:** | Verónica Zavala Lombardi  Representante del BID en Panamá, CID/CPN |
| **De:** | Carmen Albertos  Especialista Principal de Operaciones, SCL/GDI |
| **Asunto:** | PANAMA. Intercambio de conocimiento para el desarrollo económico de los pueblos indígenas (PN-T1222). |
| **Fecha:** | 15 de octubre, 2018 |

1. **Antecedentes**

La economía de Panamá se ha localizado en el primer lugar de crecimiento en América Latina, con un promedio de crecimiento anual de 7,2% entre 2001 y 2003, que duplicó el promedio regional; con crecimientos de 6,1%, 5,8% y 5,4% respectivamente para 2014, 2015 y 2016. Para la población en general, ese crecimiento se ha reflejado en una reducción de la pobreza, entre 2008 y 2014, del 26,2% al 18,7% y de la pobreza extrema del 14,5% al 10,2%.

Sin embargo, ese cambio notable, no se ha reflejado en la población indígena. Los pueblos indígenas de Panamá representan el 12,8% del total de 3,9 millones de pobladores del país. En los territorios indígenas (comarcas y tierras colectivas), el 86% de los pobladores vive debajo de la línea de pobreza y el 66% en situación de extrema pobreza.

La desigualdad entre la población indígena y no indígena es una de las más fuertes en la región y se representa en el acceso a los servicios públicos y la generación de ingresos. El deficiente acceso a los servicios públicos es función del bajo nivel de democratización fiscal, caracterizado por la existencia de cinco comarcas indígenas que operan como entidades territoriales autónomas, que poseen competencias, pero no cuentan con acceso a recursos públicos adecuados para ejercer dichas competencias. La brecha en la inversión pública para 2014 era de US$436 per cápita en las comarcas vs US$1,028 per cápita de la población panameña fuera de las comarcas, que equivale a una relación de 1 a 2,35 entre el gasto público en indígenas y en no indígenas. En cuanto a la generación de ingresos, la desigualdad se caracteriza por un fenómeno de exclusión financiera, en donde los emprendimientos indígenas se localizan a nivel de subsidios, porque la población indígena no es sujeta de crédito y por lo tanto no puede poner en valor el capital patrimonial de sus territorios en emprendimientos de magnitud.

Desde el 2012, el país avanzó con la instalación de la Mesa de Pueblos Indígenas, instancia de diálogo y coordinación entre el gobierno y los pueblos que actualmente es un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (Decreto Ejecutivo no. 203) con carácter permanente. Después de un proceso altamente participativo, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Integrado de los Pueblos Indígenas de Panamá, que incorpora la visión compartida (Plan de Vida) de las doce estructuras de gobierno indígena de Panamá, el Gobierno de Panamá y la Asamblea Nacional. El Plan descansa en tres pilares: (i) gobernanza y derechos territoriales; (ii) actividades productivas y seguridad alimentaria; y (iii) acceso a servicios públicos. Mientras se vienen realizando avances en el primer y tercer punto, el pilar de la economía se ha quedado rezagado.

El Gobierno de Panamá necesita apoyo para la reglamentación del Consejo y no cuenta con iniciativas de gran escala focalizadas en cerrar la brecha económica de los pueblos indígenas. Por ello, se cree necesario conocer las buenas prácticas regionales, que permitan al Gobierno y a los pueblos indígenas enriquecer su conocimiento sobre experiencias exitosas en la región de legislación para los pueblos indígenas y desarrollo económico territorial, y a su vez profundizar la reflexión acerca de cuál va a ser la estrategia del país para abordar el pilar de la economía indígena, en aras de disminuir la brecha de ingresos.

Colombia cuenta con amplia experiencia en cuanto disposiciones normativas y jurisprudencia que regulan la relación del Estado con los Pueblos Indígenas. El marco regulatorio e institucional mantiene espacios de diálogo para discutir temas asociados a políticas sectoriales e inversiones que afecta a los pueblos indígenas. A su vez, Colombia también tiene varias empresas indígenas de tercerización de salud y educación, que no solo articulan la prestación de servicios al mercado, sino que también son modelos de emprendimiento indígena en la región. El modelo de ejecución que ha implementado el país ha hecho posible la participación de comunidades indígenas en el gasto de salud, así como en la ejecución de los mismos servicios de salud, lo cual ha facilitado la implementación de modelos de salud intercultural en territorios indígenas. Anas Wayuu es una empresa indígena de la Guajira colombiana promotora de salud que provee atención de salud integral e intercultural e incorpora en su gestión la complementariedad del derecho propio con las normas del país, y de la práctica médica tanto occidental como indígena. Es una empresa rentable con crecimiento sostenible que responde a los estándares de calidad del Ministerio de Salud. La empresa es de naturaleza colectiva y las autoridades tradicionales son las que dan las directrices de cómo debe darse el aseguramiento de salud.

Por medio de un intercambio entre las instituciones relevantes de Panamá, de Colombia, y de representantes indígenas de ambos países, Panamá puede verse beneficiada del conocimiento de la experiencia colombiana al ser ésta una referencia emblemática en cuanto su marco regulatorio con pueblos indígenas, así como en la implementación de políticas que facilitan la tercerización de salud para pueblos indígenas.

1. **Objetivo**

El objetivo general de la cooperación técnica es facilitar el intercambio de experiencias entre líderes indígenas y las instituciones del Gobierno de Panamá y Colombia para la recolección de buenas prácticas y lecciones aprendidas en materia de legislación y políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, especialmente en lo referente a empresariado indígena en el sector salud (Anas Wayuu EPS).

Los objetivos específicos resultantes de este encuentro son:

* Conocer la plataforma legal, institucional y jurisprudencial en Colombia, mediante la cual se relacionan los pueblos indígenas con el Estado Colombiano.
* Conocer las experiencias de Anas Wayuu EPS, como ejemplo exitoso de empresariado indígena en Colombia, para identificar lecciones aprendidas e ideas que puedan informar estrategias de desarrollo económico en Panamá.
* Fortalecer el conocimiento sobre el desarrollo de un marco regulatorio para pueblos indígenas a nivel regional.
* Identificar lecciones aprendidas y recolectar insumos resultantes del espacio de diálogo e intercambio interactivo entre las entidades reguladoras del tema indígena en Panamá y las mismas en Colombia.
* Relevar y mapear la experiencia colombiana en cuanto al marco político, regulatorio, estadístico, tecnológico, y administrativo, para la implementación de una política pública de desarrollo económico territorial e inclusión financiera indígena a nivel nacional en Panamá.

Este objetivo es congruente con los objetivos y normas del Programa Estratégico para el Desarrollo de Países Financiado con Capital Ordinario cuyos objetivos incluyen: “fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos nacionales” y “ampliar el acceso a experiencias intrarregionales y promover el intercambio de conocimientos cooperativos especializados entre todos los países miembros prestatarios”. (GN-2819-1, Sección II, párrafo 2.1).

1. **Concordancia con las Políticas y Estrategias de Desarrollo del País**

La presente cooperación técnica se alinea con la Estrategia de País de Panamá vigente 2015-2019 (GN-2838), que tiene como primer objetivo prioritario (3.5) aquel de mejorar la prestación de servicios básicos a los segmentos de la población que viven en pobreza, en particular a los pueblos indígenas que habitan las comarcas; y como primera área transversal (3.31), la estrategia incorporará temas de: (i) género y diversidad.

Asimismo, la cooperación técnica es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) ya que se alinea estratégicamente con el desafío de la desigualdad y la exclusión social, en particular con los objetivos de erradicar la pobreza extrema, e incluir a todos los segmentos de la población en los mercados financieros. La cooperación técnica también se alinea estratégicamente con el área transversal de la igualdad de género y diversidad, dado que apoyará la creación de políticas para apoyar a los pueblos indígenas.

1. **Cumplimiento de las Normas y Condiciones del Banco**

El Banco ha recibido las comunicaciones oficiales de solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá para financiar las actividades antes indicadas. La solicitud de financiamiento es congruente con los objetivos y normas del Programa Estratégico para el Desarrollo de Países Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1, Sección II). Las actividades propuestas son consistentes con las actividades elegibles del citado Programa, entre las cuales se prevé “Actividades de intercambio y difusión de conocimientos (…) o actividades que fortalezcan el diálogo y la cooperación, con la participación de representantes de sectores público y privado.” (GN-2319-1, Sección II, párrafo 2.29, inciso 9).

1. **Participantes**

Los participantes seleccionados viajarían a Bogotá y a la Guajira, Colombia por cinco días con el propósito de cumplir con el programa de actividades.

El Ministerio de Gobierno ha solicitado apoyo del BID en la reglamentación de los nuevos decretos 202 y 203 dirigidos a la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (mecanismo de articulación entre las 12 representaciones indígenas y el Gobierno). El proceso de reglamentación de los decretos será un ejercicio conjunto entre la gobernanza indígena, conformada por el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas, y el Gobierno de Panamá. El Ministerio de Gobierno ha solicitado una CT INTRA para conocer la experiencia de Colombia en materia de legislación indígena, cuyos participantes serán técnicos del Consejo Nacional y funcionarios del Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y del Ministerio de Gobierno quienes liderarán el proceso de reglamentación. La delegación de técnicos seleccionados que viajará a Colombia forma parte de las estructuras indígenas del Consejo y del Gobierno involucrados en el desarrollo indígena del país. Se considera que todos los delegados tendrán un protagonismo central en la reglamentación de los decretos.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Lista de Participantes** | | | |
| **No.** | **Nombre** | **Cargo** | **Institución** |
|  | Chenier Carpio | Presidente del Congreso | Congreso Nacional  Pueblo Wounaan |
|  | Demesio Case | Presidente del Congreso | Comarca Ngäbe – Buglé |
|  | Sara Omi | Presidenta del Congreso | Congreso General Emberá – Alto Bayano |
|  | Harold Gómez | Asesor técnico | Anas Wayuu |
|  | Abigail Grajales Cabrera | Presidente del Congreso | Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan |
|  | Nicanor González | Director del Plan de Desarrollo | Vice-Ministerio de Asuntos Indígenas, MINGOB |
|  | Dayra Dawson | Coordinadora de Planes y Programas | Dirección de Planificación y Cooperación Internacional, MINGOB |
|  | Iván Jaripio Olea | Representante de Comunicaciones | Comarca Emberá-Wounaan |
|  | Yanisbeth González | Asesora Legal | Congreso General Guna Yala |

1. **Presupuesto**

El Banco contribuirá para los costos de la operación de conformidad con el siguiente presupuesto.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Presupuesto en US$** | | | | | |
| **Descripción** | **Ciudad/País** | **Tarifa**  **en US$** | **Días** | **Cantidad** | **Total**  **en US$** |
| Boletos Aéreos Internacionales  (Clase económica) | Desde Panamá, Panamá a Bogotá, Colombia | 370 | - | 8 | 2.960 |
| Boletos Aéreos Domésticos  (Clase económica) | Desde Bogotá a Riohacha, Colombia | 200 | - | 9 | 1.800 |
| Viáticos  (Hotel, Comidas e Incidentes) | Bogotá, Colombia | 300 | 4 | 8 | 9.600 |
| Viáticos  (Hotel, Comidas e Incidentes) | Riohacha, Colombia | 200 | 2 | 9 | 3.600 |
| Transporte y hotel (Panamá) | Comarcas hasta Ciudad de Panamá | 205 | - | 6 | 1.230 |
| Transporte interno (Colombia) | Desde Riohacha a Maicao, ida/vuelta | 90 | - | 9 | 810 |
| **TOTAL** |  |  |  |  | **20.000.00** |

1. **Desembolsos y Ejecución**

El total de actividades consideradas en la presente cooperación técnica deberán llevarse a cabo dentro de un período de 6 meses, a partir de la fecha de aprobación. Esta operación será ejecutada por el Banco.

1. **Reportes**

Los logros de la operación, enfocados en lecciones aprendidas y transferencia de conocimiento al programa operativo del Banco, deben ser reportados en el sistema del Banco en un plazo de 120 días a partir del cierre financiero de la operación.

1. **Recomendación**

De acuerdo con la Resolución DE-103/14, aprobada a partir de la Propuesta de Modificación de Procedimientos para la Aprobación de Operaciones No Reembolsables (documento GN-2752-4), el Directorio Ejecutivo resolvió delegar al Presidente, o al representante que él designe, la autoridad de aprobar tanto operaciones individuales de cooperación técnica como operaciones de inversión no reembolsable financiadas con cargo a los recursos de donantes en administración, hasta por la suma de US$3.000.000, y adoptar las medidas pertinentes para la administración y ejecución de tales operaciones. El Presidente, a su vez, ha delegado la aprobación de operaciones de cooperación técnica financiadas con cargo a los recursos de los ingresos netos del Capital Ordinario, hasta por la suma de US$750.000 a los Representantes del Banco. Por tanto, se recomienda la aprobación de la presente operación de cooperación técnica por parte de la Representante de la Oficina del Banco en Panamá.

**Anexos:**

1. Solicitud del Gobierno - [EZSHARE-132937195-12](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-TCP/PN-T1222/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-132937195-12)
2. No Objeción a la Misión - [EZSHARE-132937195-10](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-TCP/PN-T1222/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-132937195-10)
3. Programa de Actividades - [EZSHARE-132937195-11](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-TCP/PN-T1222/15%20LifeCycle%20Milestones/Anexo%203.%20PN-T1222.docx?d=wde245d49616144049323cb52598292a8)
4. Currículum Vitae de los Participantes - [EZSHARE-132937195-13](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-TCP/PN-T1222/15%20LifeCycle%20Milestones/Anexo%204.%20PN-T1222.pdf)
5. Elegibilidad de Fondos - [EZSHARE-132937195-14](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-TCP/PN-T1222/15%20LifeCycle%20Milestones/Anexo%205.%20PN-T1222.pdf)
6. Visto Bueno del Departamento Legal - [EZSHARE-132937195-15](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-TCP/PN-T1222/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-132937195-15)