



**PROGRAMA DE INNOVACION AGROPECUARIA SOSTENIBLE
E INCLUYENTE EN PANAMA - PIASI**

PN-L1166

**PLAN DE GESTION SOCIO CULTURAL ESTRATEGICO
PUEBLOS INDÍGENAS
Parte II**

(Documento en Construcción)

**Informe elaborado por Luis José Azcárate
*Consultor Socio Cultural***

Abril 12 de 2021

TABLA DE CONTENIDO

Tabla de contenido

PLAN DE GESTION SOCIO CULTURAL ESTRATEGICO PARA PUEBLOS INDÍGENAS..... 3

IMPACTOS SOCIALES Y CULTURALES..... 5

1.1 Afectación a la Integridad Territorial	5
1.2 Afectación a la sostenibilidad de los Usos Culturales de la Tierra	6
1.3 Afectación a la Tenencia de la Tierra	6
1.4 Valorización del tema de Genero.....	7
1.5 Supervivencia Cultural	7
1.6 Afectación Gobernanza Tradicional	9
1.7 Generación de Conflictos	9
1.8 Cambio en los Modos de Vida.....	10
1.9 Articulación al Mercado	10
1.10 Valoración de la Interculturalidad	11
1.11 Impactos a la Salud Humana.....	12

MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y/O MITIGACIÓN DE RIESGOS DE LOS IMPACTOS NEGATIVOS

IDENTIFICADOS..... 13

2.1 Medidas de prevención: Afectación a la Integridad Territorial	13
2.2 Medidas de prevención: Afectación a la sostenibilidad de los Usos Culturales de la Tierra	14
2.3 Medidas de prevención: Afectación a la Tenencia de la Tierra	14
2.4 Medidas de prevención: Valorización del tema de Genero.....	15
2.5 Medidas de prevención: Supervivencia Cultural.....	16
2.6 Medidas de prevención: Afectación Gobernanza Tradicional	17
2.7 Medidas de prevención: Generación de Conflictos	18
2.8 Medidas de prevención: Cambios en el modo de vida	19
2.9 Medidas de prevención: Articulación al Mercado	20
2.10 Medidas de prevención: Valoración de la Interculturalidad.....	21
2.11 Medidas de prevención: Impactos a la Salud Humana	22

PLAN DE ACCIÓN PARA EL DISEÑO DE LA OPERACIÓN Y EN LA GESTIÓN SOCIOCULTURAL Error! Bookmark not defined.

PARTE II

PLAN DE GESTION SOCIO CULTURAL ESTRATEGICO PARA PUEBLOS INDÍGENAS

Este documento hace parte del Diagnostico y evaluación de impactos socioculturales con los pueblos indígenas -PI: Ngäbe - Buglé, Guna de Madungandí y Gunayala y Emberá – Waunaan y está dirigido a apoyar el diseño y formulación del Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente -PIASI, proyecto con enfoque territorial de paisaje en cuencas y con metas pro-género y pro-diversidad, que busca mejorar los ingresos agrícolas, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia, así como el acceso a mercados de pequeños agricultores indígenas en Panamá, siguiendo un.

Entre los resultados esperados por el PIASI se incluyen la adopción de prácticas de producción innovadoras que sean productivas, ambientalmente sostenibles y resilientes; así como la implementación de modelos de mercado innovadores, para que los agricultores disminuyan sus pérdidas, agreguen valor a sus productos y/o incrementen la captura de valor de sus productos.

El Plan de Gestión Sociocultural Estratégico, que es complementario al Plan de Gestión Ambiental, tiene como objetivo contribuir a garantizar que las intervenciones del Proyecto PIASI cuenten con enfoque diferencial y pertinencia cultural, es decir, que sirvan para orientar las futuras intervenciones a las autoridades institucionales del MIDA y el IDIAP y los técnicos de las oficinas regionales en territorios indígenas, en todas las acciones de planificación, gestión y ejecución del proyecto, evitar que amenacen los medios productivos tradicionales y locales de las comunidades, que reflejen realmente las prioridades locales, que garanticen la participación de las autoridades indígenas y que respeten el patrimonio cultural y natural de comunidades indígenas culturalmente unidas por una historia común.

El Plan se formula también teniendo en cuenta el cumplimiento de las siguientes salvaguardias y políticas operativas del BID:

- Política de Pueblos Indígenas del Banco (OP-765) de 2006, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, evalúa impactos adversos mediante el análisis sociocultural y garantiza negociación de buena fe y/o acuerdo, dependiendo de nivel de impactos.
- Política de cumplimiento de las Salvaguardias Ambientales y Sociales (OP- 703) de 2006;
- Política de Igualdad de Género (OP-761) de 2010, que identifica impactos adversos y riesgos de exclusión debido al género, considera medidas de mitigación segregadas por género y garantiza consulta y participación de una manera sensible a los aspectos de género¹.
- Normas de Desempeño del IFC (estándar internacional) de 2012.

¹ La Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo OP-761 del BID, tiene dos líneas de acción: (i) una acción proactiva, que promueve la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en todas las intervenciones del Banco; y (ii) una acción preventiva, que incluye salvaguardias para prevenir o mitigar los impactos negativos por razones de género, como resultado de la acción del Banco a través de sus operaciones.

- Políticas operativas de reasentamiento involuntario (OP-710), de 1998

El Plan de Gestión Sociocultural también ha sido concebido teniendo en cuenta el Marco de Consulta, el cual contiene las orientaciones con enfoque diferencial para garantizar la realización de consultas significativas y socioculturalmente apropiadas con pueblos indígenas, durante la fase de diseño del proyecto PIASI, y que se encuentra en la Parte III de este estudio.

El Plan de Gestión Sociocultural Estratégico con PI, que está pensado como una herramienta para servir de guía en la toma de decisiones, lo que mide no es la viabilidad económica del proyecto PIASI, sino su pertinencia cultural y la relación del proyecto frente a la economía tradicional indígena y a la sostenibilidad de los usos culturales de la tierra. Teniendo en cuenta que el proyecto aunque es una necesidad sentida por parte de los pueblos indígenas, no está pensado totalmente desde las mismas comunidades y autoridades tradicionales, el presente plan sociocultural da herramientas en función de contribuir a mantener y fortalecer su identidad, su integridad territorial y asegurar la sostenibilidad de sus modos de vida.

Para la identificación de los impactos socioculturales potenciales se utilizó una tipología que sigue la siguiente orden de presentación:

- 1.1 Afectación a la Integridad Territorial
- 1.2 Afectación a la sostenibilidad de los Usos Culturales de la Tierra
- 1.3 Afectación a la Tenencia de la Tierra
- 1.4 Valorización del tema de Género
- 1.5 Supervivencia Cultural
- 1.6 Afectación Gobernanza Tradicional
- 1.7 Generación de Conflictos
- 1.8 Cambio en los modos de vida
- 1.9 Articulación al mercado
- 1.10 Valoración de la Interculturalidad
- 1.11 Impactos a la Salud Humana

IMPACTOS SOCIALES Y CULTURALES

1.1 Afectación a la Integridad Territorial

El ámbito territorial lo conforman las comarcas y territorios indígenas priorizados por el PIASI con los pueblos Ngäbe - Buglé, Guna de Madungandí y Gunayala y Emberá – Waunaan. Para estos pueblos la tierra es el lugar donde habita la fuerza espiritual, política, social y ambiental de la Madre Tierra, sin embargo, cada pueblo presenta diferencias culturales para el uso y tenencia del territorio, algunas de acuerdo con sus usos y costumbres y otro producto de procesos de aculturación. En las primeras es común identificar categorías de derecho de acceso a la tierra, categorías de derecho sobre la tierra, diferentes formas de propiedad plena (usufructo, uso, goce o tenencia), categorías todas ellas que pueden llegar a contar con reglas establecidas en su cosmovisión, que explican la relación entre los hombres y la tierra, tanto individual como colectiva.

Si bien es cierto que los pueblos indígenas reivindican la propiedad colectiva como la forma de asegurar el dominio y control de sus territorios frente a terceros, también lo es que en su cosmovisión la tierra no es vista como un objeto de apropiación, sino que puede ser considerada como un ser vivo, por lo tanto, cuentan con diferentes formas ancestrales propias de organización del territorio, además de cartas orgánicas que establecen procedimientos para su manejo y administración, formas de convivencia entre vecinos y otras, temas todos que deben ser conocidos y previsto para garantizar una mejor intervención del Proyecto PIASI.

Los derechos de acceso y el derecho sobre la tierra varían entre los pueblos y territorios indígenas priorizados por el proyecto, será necesario para cada caso, tener en cuenta reglas establecido por los sistemas de parentesco, que puede incluir la identificación de segmentos sociales donde se va a intervenir, pueden ser familias nucleares, extensas, linajes, parentelas, grupos locales; también es importante conocer acerca de las categorías y reglas específicas relacionadas con la herencia, la residencia, procedencia personal o procedencia grupal; derechos de antigüedad (grupos de parentesco dominantes v/s. secundarios), residencia, vecindad o por la pertenencia étnica o familiar para casos de subsistencia, migraciones estacionales (caso de los Ngäbe); y también reglas que condicional el manejo de recursos naturales.

El caso más emblemático en términos de reconocimientos de derechos territoriales lo presenta la Comarca Guna de Madungandí, que como consecuencia de la construcción en la década del 70 del complejo formado por la represa y la hidroeléctrica Ascanio Villalaz de Bayano, se afectó negativamente tierras y 8 comunidades Guna Madungandí, además de 3 comunidades Emberá².

² El caso de la inundación de las tierras de los Kuna de la Comarca Kuna de Madungandí y de las comunidades Emberá fue demandado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, identificado con el No. 12.354 conocido como la demanda de los indígenas Kuna de Bayano y Emberá contra el Estado panameño, por el incumplimiento de los acuerdos de indemnización por la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Bayano y por los daños ecológicos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos falló el 14 de octubre de 2014 dictando Sentencia, mediante la cual declaró responsable internacionalmente al Estado de Panamá por la violación del derecho a la propiedad colectiva por no delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas al pueblo Kuna de Madungandí y a las Comunidades Emberá Ipetí y Piriati, y por no haber garantizado el goce efectivo del título de propiedad colectiva de la comunidad Piriati Emberá. El Tribunal consideró que el Estado era responsable por haber violado su deber de adecuar el derecho interno, por no haber dispuesto a nivel interno

De tal manera que una intervención como la del proyecto PIASI puede introducir cambios al uso tradicional de la tierra que pueden llegar a afectar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de la población indígena, o afectar la sostenibilidad ecosistémica del territorio comunitario; también puede generar presiones sobre los linderos territoriales entre vecinos o sobre la tenencia consuetudinaria y tradicional de la tierra, temas que serán abordados mas adelante.

1.2 Afectación a la sostenibilidad de los Usos Culturales de la Tierra

Tal como se presenta en el Diagnostico y evaluación de impactos socioculturales (Parte I), también se encuentran criterios específicos asociados al uso cultural del territorio. Cada pueblo indígena establece nombres para su clasificación incluidos los ecosistemas dentro de una comarca o territorio colectivo indígena; hay casos donde se tienen en cuenta aspectos establecidos en su cosmovisión que identifican conceptos culturales que pueden incluir reglas que regulan el acceso y el manejo a cada uno de los usos. Además, el uso cultural de la tierra es relevante para el diagnostico y evaluación de impactos ambientales en un determinado territorio indígena.

En otros casos puede suceder que hayan cambiado las reglas tradicionales o centralizadas sobre la posesión y el uso del territorio como consecuencia de diferentes contactos y conflictos que han coexistido por relaciones asimétricas, es decir de dominación y subordinación y que incluso hayan sido impuestas o adaptadas nuevas formas y contenidos conllevando procesos de “control territorial” por parte de grupos con formas de tenencia diferentes, que por supuesto, no respetan normas o costumbres tradicionales y además, invalidan o no reconocen a las autoridades legítimamente nombradas conduciendo a divisiones al interior de las comunidades, áreas e incluso comarca (como sucede en la Ngäbe Bugle), en fin, son muchas las situaciones a tener en cuenta para el diseño y formulación del PIASI en territorios indígenas.

1.3 Afectación a la Tenencia de la Tierra

Para los pueblos indígenas, el territorio es entendido como integridad viviente y sustento de la identidad y armonía de acuerdo con la cosmovisión propia, cualquier afectación a la integridad territorial, a la tenencia de la tierra, a la sostenibilidad de los usos culturales de la tierra, al goce efectivo de los derechos territoriales como consecuencia de la intervención del proyecto PIASI debe preverse en el diseño. Hay que evitar vulnerar el equilibrio, la armonía y la seguridad y soberanía alimentaria³ de las comunidades indígenas, muchas de

normas que permitan la delimitación, demarcación y titulación de tierras colectivas indígenas antes del año 2008, en perjuicio de los pueblos Kuna de Madugandí y Emberá de Bayano, y sus miembros. Asimismo, el Tribunal encontró que el Estado es responsable por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio del pueblo Emberá de Bayano y sus miembros por considerar que los recursos incoados por éstos no contaron con una respuesta que permitiera una adecuada determinación de sus derechos y obligaciones. Finalmente, la Corte encontró que el Estado es responsable por la violación al principio del plazo razonable, en perjuicio del pueblo Kuna de Mandungandí y sus miembros, respecto de dos procesos penales y un proceso administrativo de desalojo de ocupantes ilegales.

³ El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN ha sido definido por la Organización para la Agricultura y la Alimentación como “*el acceso físico y económico de las personas a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana*” (FAO, 2014).

las cuales producen lo necesario para su subsistencia diaria, otras en cambio se ven obligadas a salir de sus territorios buscando acceder a ingresos como mano de obra asalariada.

1.4 Valorización del tema de Genero

La aplicación del enfoque de equidad de género del Proyecto PIASI significa identificar y atender los intereses, prioridades y necesidades específicas de las mujeres indígenas, distinguiéndolas de aquéllas de los hombres y/o los de la comunidad en su conjunto. Es evidente que la realidad actual de las mujeres indígenas continúa siendo mucho mas desventajosa frente a los hombres, persisten *“marcadas diferencias entre los ingresos de la población masculina con respecto a la femenina, los hombres siguen percibiendo más recursos que las mujeres, la mediana para las ellas tiene un promedio de B/. 120 mensuales y para los hombres de B/. 200.00 mensuales”*. Situación que evidencia una doble discriminación por ser indígena y también por ser mujer. Al respecto, un estudio realizado por MIDES observo que *“las mujeres indígenas que ganan menos de B/. 400.00 balboas representan el 76% del total. Los bajos ingresos y la falta de recursos se refuerzan mutuamente, el bajo nivel de educación impide acceder a empleos mejor pagados, mientras que la falta de crédito o acceso a equipos maquinaria agrícola representa un obstáculo para aumentar la actividad agropecuaria”* MIDES, Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del Censo del 2010. Panamá, pag. 61.

El Proyecto PIASI puede contribuir a la no discriminación de la mujer indígena, a que las mujeres tengan una mayor y efectiva participación y poder de decisión en la vida cotidiana de las comunidades, en las decisiones político-administrativas, incluso en la lucha contra la violencia sistémica intrafamiliar y sexual que se ha venido arraigando dentro de la vida cotidiana de las comunidades. Se requiere generar garantías para impulsar la efectiva participación de las mujeres Indígenas, contribuyendo a nivelar las oportunidades y formas de participación de las mujeres en los proyectos productivos que se impulse.

Las mujeres asumen en cada pueblo indígena diversos roles culturales que son vitales para el proceso de pervivencia, en este sentido, es evidente que en la división social del trabajo, las mujeres indígenas cumplen labores muy específicas asociadas a los temas productivos que después de identificar, se debe promover su inclusión en los componentes del proyecto, buscando impulsar el empoderamiento económico de las mujeres indígenas, respetando razones y prácticas culturales, pero impulsando los sistemas de economía propia que busquen alcanzar una mayor participación en los sistemas productivos.

En ese mismo sentido, apoyar el funcionamiento de las organizaciones productivas de mujeres indígenas brindando acompañamiento técnico y capacitación que promueva realmente el desarrollo de capacidades en temas productivos, que sirva para para fortalecer el rol efectivo, teniendo en cuenta sus prácticas y estrategias tradicionales productivas, destacando liderazgos y potenciando el empoderamiento de las diversas organizaciones indígenas.

1.5 Supervivencia Cultural

Se trata de tener en cuenta en el diseño y formulación del proyecto PIASI el acervo de prácticas socioculturales de producción, practicas tradicionales construidas a través de los tiempos y que rigen la cotidianidad productiva en las comunidades, con el fin de evitar

introducir modelos no concertados que puedan llegar a generar afectaciones directas tanto sobre aspectos materiales como ideológicos, incidiendo en la conservación de los sistemas propios de organización social y política, el uso de la lengua originaria, en el conocimiento cultural específico relacionado con prácticas y ritualidades, en el uso y manejo de las plantas medicinales, afectando lugares sagrados o míticos en los territorios indígenas, incluso sobre la capacidad para resolver los conflictos internos, en fin, todos ellos aspectos que demuestran la solidez de una cultura y seguramente la existencia de un proyecto común.

Los complejos sistemas culturales de los pueblos indígenas de Panamá están sujetos de forma permanente a vulneraciones derivadas de intercambios de diferente orden como resultado del contacto cultural, hechos que generan cambios en las prácticas culturales que soportan la estructura social y política de los pueblos, tales como, implantación de nuevos sistemas productivos, semillas mejoradas con nuevas tecnologías, distribución, consumo y economías de mercado exógenas que los conducen a una inexorable monetarización, etc., intercambios todos ellos que conllevan a sus dirigentes a una permanente reelaboración, apropiación e invención de nuevos significados, a la resistencia por la conservación de ciertos elementos tradicionales y a negarse a aceptar otros, todo lo cual en medio de una dinámica permanente para comprender al otro y viceversa. Un ejemplo puede estar ocurriendo en la comarca Guna de Madugandí que por años han arrendado un estimado de 500 hectáreas a ganaderos y productores de arroz seco en inmediaciones del lago Bayano durante la temporada de verano cuando las aguas del embalse bajan. La diferencia radica en que los arrendatarios utilizan tecnologías y equipos mecanizados, algo que para las autoridades indígenas no es posible, pero que les genera muchas inquietudes en todo sentido.

Pero también se pueden encontrar en la diversidad de comunidades indígenas, avanzados procesos de enajenación, supresión, imposición, adaptación, monetarización adoptadas como consecuencia de las nuevas necesidades, requerimientos y presiones dentro de un determinado contexto histórico y geográfico en el cual estén localizados.

Para los pueblos indígenas el concepto de cultura es visto como la manera de concebir, ser y estar en el mundo, hecho que los hace diferentes al mundo no indígena y para garantizar su pervivencia como indígenas en los últimos años vienen desarrollando el concepto del “*Balu Wala*”, donde configuran toda una base ética y moral dirigida a reestablecer la armonía y el equilibrio en todos los ámbitos de la vida comunitaria, familiar, social, económica⁴. En temas productivos observan que la comida no como una mercancía, reivindican el apoyo a los modos de vida sostenibles y compatibles con la naturaleza, señalando la importancia de alcanzar el control de la producción de los alimentos desde el nivel local, rechazando las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales, así como, la privatización de los recursos naturales, el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado, entre otros.

Sea cual sea la opción de desarrollo económico que se impulse desde el PIASI, básicamente se debe poner atención a que los proyectos que se formulen concertadamente cumplan con el respeto de su autonomía territorial, que no afecten lugares sagrados y

⁴ El “*balu wala*” para los pueblos indígenas propone un modelo de vida justo que reivindica los derechos colectivos, los derechos individuales y los derechos de la Madre Tierra, de la cual se sienten cuidadores, guardadores y preservadores del agua y de los ecosistemas. Es de conocimiento que los pueblos indígenas cuentan con leyes de origen que velan por el respeto a la madre tierra en sus sistemas de creencias, organizados mediante normas y reglas que rigen en las diversas cosmovisiones, transmitidos oralmente de generación en generación y que son el resultado de conocimientos adquiridos a través de miles de años.

miticos y que no vayan a generar cambios e impactos culturales y ambientales de que lamentarse mas adelante.

1.6 Afectación Gobernanza Tradicional

Cada comarca y territorio colectivo cuenta con sistemas propios de elección de sus autoridades y líderes tradicionales, los cuales pueden ser Caciques Generales, Regionales y Locales, Congresos Generales, Regionales y Locales; también existe la figura de Presidente del Congreso en algunos de los territorios indígenas de Panamá. Los nombramientos de estas autoridades tradicionales siguen lineamientos de la Carta Orgánica para cada una de las comarcas.

Además, se encuentran organizados en el nivel nacional en el Consejo Nacional Indígena (CNI), conformado mediante el Decreto Ejecutivo No. 203 de 2018, instancia de carácter permanente, para asegurar la articulación de las políticas públicas con los pueblos indígenas. En el CNI están representadas las 12 estructuras de gobierno indígena que existen en el país (comarcas y tierras colectivas) para coordinar con el Gobierno la ejecución del Plan de Desarrollo Indígena de los Pueblos de Panamá -PIDPIP. Además, se conformó el Comité de Mujeres para asegurar participación de las mujeres indígenas.

El PIASI debería trabajar con las organizaciones comarcales, autoridades tradicionales, líderes y equipos de trabajo del sector agropecuario, buscando apoyar mayor capacidad de gestión en todas las acciones que emprendan de planificación y ejecución de proyectos en sus comunidades. Se trata de fortalecer el capital social y el liderazgo existente en las comunidades indígenas, valorar y tener en cuenta sus capacidades, conocimiento y herramientas propias, para alcanzar una participación con mayor grado de autonomía como alternativas a un desarrollo con identidad.

1.7 Generación de Conflictos

Es común que al interior de los territorios y comunidades siempre se encuentran diferentes tipos de conflictos y en el caso que nos ocupa, comarcas y territorios indígenas donde el PIASI quiere intervenir, actualmente se pueden encontrar la existencia de diversos tipos de conflictos (políticos, socioambientales, culturales, económicos, madera, migración, vecindad, etc.), independientemente de su expresión son una realidad algunos mas y otros menos evidentes.

A la llegada del proyecto PIASI debemos ser conscientes que cualquier intervención en un territorio, comarca y comunidad indígena con iniciativas dirigidas a apoyar los sistemas productivos agrícolas, no podrá ser “neutral” ante cada realidad local y sus problemas internos, por lo tanto, las intervenciones esperadas pueden derivar en acciones con consecuencias positivas para todos los miembros de la comunidad o solo para un sector, por lo que es importante de entrada prestar atención y tratar de minimizar la generación o el incremento de conflictos internos, no afectar la autonomía territorial, revisar los riesgos que puedan producir las intervenciones buscando causar el menor impacto en las comunidades. Es decir, todas las intervenciones en territorios y comunidades indígenas y en un determinado contexto conllevan consecuencias o impactos que pueden generar afectaciones positivas y/o negativas.

Las intervenciones de proyectos siempre se terminan convirtiéndose en parte del contexto, por lo que la comprensión del contexto significa saber identificar los conflictos existentes con sus componentes -sus estructuras, actores y dinámicas- y las capacidades locales, es decir, identificar los divisores y los conectores que median las relaciones al interior de las comunidades. De allí que el propósito de contar con criterios a la hora de una intervención debe ser el de prever las acciones que puedan llegar a incidir en los objetivos del proyecto. Por ejemplo:

- Una forma **positiva** de afectación se relaciona con la posibilidad de potenciar capacidades de los actores presentes en un territorio para adoptar formas de inclusión étnica, mejorar la convivencia, garantizar la seguridad alimentaria de las familias, aumentar la producción de excedentes para los mercados, tramitar adecuadamente las diferencias y lograr el ideal de bienestar.
- Una forma **negativa** de afectación se refiere a contribuir a generar mayores tensiones o conflictos entre los diferentes actores, afectar la autonomía territorial, incluso a la aparición de impactos no deseados.

1.8 Cambio en los Modos de Vida

El proyecto PIASI en las comarcas y territorios indígenas se debe plantear el diseño de estrategias productivas diferentes por pueblo, porque no solo es que se encuentran en ecosistemas diversos sino también presentan conocimientos y prácticas culturales diferentes frente a la producción agrícola. En lo que si coinciden todos es en el deseo de generar y promover modelos sostenibles de desarrollo productivo con identidad que signifiquen para las familias y comunidades indígenas mayores oportunidades de acceso a servicios, además de mejorar sus ingresos y sistemas de producción y prestando atención de no ir a generar cambios e impactos culturales y ambientales de que lamentarse mas adelante

Para evitar el tema de los impactos en los modos de vida de las comunidades que pueda llegar a generar el PIASI, es aconsejable avanzar atendiendo los mandatos estipulados en los diferentes Planes de Vida y desarrollo propio o con identidad⁵, formulados y concertados al interior de cada comarca y pueblo indígena, donde seguramente se encuentran una serie de observaciones dirigidas a garantizar la generación de proyectos productivos ambientalmente sustentables y concordantes con la visión cultural de cada pueblo. Seguramente que consultando cada uno de los planes de vida o también a los técnicos agrícolas comarcales de las diferentes comisiones de producción, sean indígenas o miembros de las oficinas regionales del MIDA, se podrán identificar recomendaciones muy precisas para impulsar proyectos productivos que no repitan acciones ya impulsadas a través de otros proyectos y que eviten impactos en los modos de vida de las comunidades indígenas.

1.9 Articulación al Mercado

La economía de las poblaciones indígenas de Panamá se sustenta, de una parte en la producción y desarrollo de actividades para la subsistencia, y de otra, en la producción para el mercado. Las principales actividades a través de las cuales los indígenas del área de

⁵ Ejemplo: Plan Estratégico de Gunayala 2015-2025 y el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Comarca Ngäbe-Buglè 2014-2029.

estudio se vinculan a la economía del mercado son la producción agrícola, la pesca, el turismo, el comercio, el aprovechamiento de los recursos forestales (madera), la artesanía y la venta de mano de obra. En cuanto a la comercialización, con pocas excepciones, las organizaciones empresariales indígenas dependen de los intermediarios para la venta de sus productos.

La producción agrícola se realiza generalmente de manera individual, aprovechando mano de obra familiar, empleando instrumentos de uso común y baja utilización de químicos tanto en abonos como en control de plagas (producción más limpia), hecho que les abre posibilidades de participar en mercados de producción orgánica. Consideran este nicho como un potencial que se encuentra en crecimiento, saben que sus sistemas productivos son “limpios” o con muy baja intervención de agroquímicos, por lo que fácilmente pueden ingresar en este tipo de mercados. De hecho, muchos productores de café y cacao de las comarcas Ngäbe-Bugle y Madugandí, o productores de plátano de las comarca Emberá-Wounaan, o del coco en Gunayala, se identifican como productores totalmente orgánicos.

Sin embargo, la mayoría de la producción sigue siendo sacada a los mercados locales ya que no cuentan con las condiciones de infraestructura, conocimiento o recursos para transformarlos y de esta manera obtener un valor agregado por su venta. Actualmente, los mercados finales de la producción indígena varían, hay ciertos productos como los granos básicos como raíces y tubérculos y cereales como el arroz y el maíz, que generalmente se cosechan para la subsistencia de las familias, llevando los excedentes a los mercados locales al interior de las comarcas, siendo puestos a la venta en tiendas de abasto y kioscos de las comunidades.

1.10 Valoración de la Interculturalidad

Corresponde al contacto entre culturas diferenciadas para alcanzar “diálogos” horizontales que respeten las diferentes visiones que puedan tener los pueblos indígenas y las instituciones gubernamentales del sector agropecuario, es decir, los actores involucrados en el proyecto PIASI. En este sentido, las relaciones interculturales presentan características, como las siguientes:

- Cada cultura se caracteriza por presentarse ante la otra como un universo autosuficiente, legítimo y necesario (etnocentrismo);
- Es reiterativo que los involucrados en una relación expliquen y argumenten a partir de sus propios modelos, es decir, desde su cultura interpretan y analizan las acciones y discursos del “otro”;
- Las relaciones interculturales son críticas pues generan el cuestionamiento del otro, de su cultura, forma de ver y comprender el mundo;
- La aceptación de cambios es una dimensión que depende de cada lugar y cultura y que se pueden producir por intercambio y prestamos de elementos de otras culturas.

Por lo tanto, alcanzar la “interculturalidad” o también llamado “diálogos” horizontales”, es considerada como un desafío no solo para las autoridades indígenas, sino también para instituciones del sector agropecuario como el MIDA y el IDIAP. Se trata en el marco del contacto interétnico, de superar una realidad que históricamente ha sido caracterizada por relaciones de poder asimétricas de discriminación, buscando alcanzar negociaciones interculturales que superen las diferencias con estrategias dirigidas a fortalecer las instancias de decisión, de modo que los pueblos indígenas en el contexto de sus propias

dinámicas locales, contribuyan a articular y definir los parámetros de inclusión y los tipos de proyectos a impulsar en sus territorios, se trata de erradicar la discriminación estructural y la estigmatización social con los pueblos indígenas, de ser respetuosos de ese derecho.

Entonces el criterio de Interculturalidad hay que conocerlo, saberlo leer y manejar, ser conciente que las dinámicas de las negociaciones son una dimensión sustancial entre culturas, comprender que en situaciones de relacionamiento con otros, la historia nos enseña que siempre son conflictivas, que por lo general se despliegan procesos de dominación de una cultura sobre el otro, por lo tanto hay que tener en cuenta en el diseño del PIASI.

1.11 Impactos a la Salud Humana

El proyecto PIASI no implica poner en riesgos la supervivencia física de las comunidades indígenas donde va a intervenir, temas como la posibilidad de generar posibles impactos sobre la sostenibilidad y la salud humana, impactos demográficos, presión a los servicios básicos y reasentamiento involuntario⁶, no se ve posible que se presenten porque cualquier intervención debe ser analizada y concertada conjuntamente con las autoridades indígenas de cada comarca, con los miembros de los diferentes comites de producción agrícola que conocen muy bien sus territorios y por lo tanto, se podrán identificar y prevenir con suficiente anticipación.

⁶ Política de Reasentamiento Involuntario del Banco OP – 710.

MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y/O MITIGACIÓN DE RIESGOS DE LOS IMPACTOS NEGATIVOS IDENTIFICADOS

Para la identificación de las medidas de prevención y/o mitigación de riesgos de los impactos negativos identificados, se utiliza una tipología que continua con el mismo orden de presentación:

2.1 Medidas de prevención: Afectación a la Integridad Territorial

Con el relación al tema de impactos sobre la Integridad Territorial de los pueblos indígenas cuando el objetivo consiste en adelantar acciones dirigidas a contribuir a la equidad e inclusión buscando mejorar condiciones de vida a través de apoyos dirigidos a la producción agrícola, se recomienda analizar, reconocer e identificar el contexto territorial (comarcas) en el que se inscriben las acciones, conocer acerca de las diferentes problemáticas, características socioculturales, concepciones del territorio, diferencias culturales entre los pueblos, capacidades locales, conflictos étnicos e interétnicos existentes, actores y autoridades tradicionales de las comunidades que comparten un determinado territorio⁷.

Como medidas se prevención y a partir del diagnostico sociocultural y ambiental de los territorios indígenas donde se quiere adelantar acciones, considere aspectos como los siguientes:

- Conocer acerca de los procedimientos que se siguen para acceder o formalizar los derechos de acceso o el derecho de manejo sobre la tierra;
- Conocer sobre los modelos y reglas de uso y tenencia para garantizar que el proyecto no va a impactar negativamente la integridad territorial;
- Mapear el territorio para estar seguro que la intervención no va a afectar sitios sagrados u otros de alta importancia cultural. Los sitios sagrados de los pueblos indígenas constituyen una herramienta para la defensa del territorio, la formación de médicos tradicionales, mayores, adultos y niños, y la protección de los bosques y de los nacimientos del agua;
- Impulsar proyectos productivos que valoren, protejan y contribuyan a consolidar el desarrollo de los territorios comarcales indígenas;
- Tener en cuenta que los pueblos indígenas plantean el concepto de “*Balu Wala*” o “*buen vivir / vivir bien*” a través del cual proyectan la defensa y protección de la madre tierra y el bienestar colectivo en sus comunidades, valoran la producción agrícola como el sustento material y espiritual de la vida;
- Identificar la existencia o no de formas productivas agrícolas tradicionales y de otras introducidas;
- Conocer acerca de la existencia o no de conflictos inter e intra como consecuencia del uso y tenencia de la tierra;
- Incluir en los proyectos a la población indígena más lejana y apartada que seguramente corresponde a la mas vulnerable;
- Tener en cuenta que en los territorios indígenas están presentes los médicos tradicionales (*jaibanas, nokora, sailas*, entre otros), responsables del manejo y

⁷ Para mas información al respecto, ver documento PARTE I Evaluación de Impactos Sociocultural (EISC).

cuidado de los territorios ancestrales y comunitarios, quienes cuentan con sus propios modelos de control y visión del desarrollo con identidad.

2.2 Medidas de prevención: Afectación a la sostenibilidad de los Usos Culturales de la Tierra

Con el relación al tema de impactos potenciales sobre los Usos Culturales de la Tierra en las comunidades indígenas donde intervenga el PIASI, hay que destacar que el tipo más frecuente practicado de agricultura es el de roza, quema y descanso (barbecho), y que para su manejo, existen por un lado unas reglas de acceso que determinan la tenencia de la tierra consuetudinaria, que son las que definen quién o quienes pueden acceder o usar dichas categorías, bajo qué condiciones y con qué ritualidades; y por otro lado, existen unas reglas de manejo, que establecen la forma ideal como esa categoría del suelo o del territorio debe ser manejada y ritualizada para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Cada una de estas categorías se expresa mediante un monema o nombre en lengua originaria que la determina y la describe⁸.

Como medidas se prevención para no impactar los usos culturales y la sostenibilidad del territorio, además de tener en cuenta el diagnostico sociocultural (Parte I), considere aspectos como los siguientes:

- Uno vez establecido los usos culturales en cada territorio comarcal, identificar cuales de esas categorías pueden ser ocupadas y/o impactadas por la intervención propuesta por el proyecto PIASI;
- Mapear las intervenciones y asegurarse que no van a impactar áreas sagradas, míticas de de significación especial en cada pueblo.
- Reconocer en terreno el estado en que se encuentran los lugares escogidos para adelantar la intervención mediante proyectos agrícolas, verificar el posible impacto o no sobre la sostenibilidad de usos culturales tradicionales;
- En caso de ser necesario señalar los posibles requerimientos de mitigación, es decir, las medidas que se piensa tomar para evitar o mitigar los impactos identificados, de conformidad con los requerimientos de la OP 765 del Banco.

2.3 Medidas de prevención: Afectación a la Tenencia de la Tierra

Con el relación a las medidas de prevención para evitar la afectación a la tenencia de la tierra por las intervenciones del PIASI, hay que tener en cuenta que las autoridades indígenas consideran como el mayor desafío, la búsqueda de alcanzar la “autonomía y la consolidación territorial” de las comarcas, valorando el patrimonio comunitario, el control de predios de producción agrícola por parte de las familias (nucleasres y extensas), el potencial de recursos naturales y que se garantice la continuidad de territorios productivos para las siguientes generaciones futuras. Por lo anterior, a continuación, se presenta una relación de prioridades a tener en cuenta:

- Identificar y reconocer los actores en el tema de la tenencia de la tierra, con los que garantiza generar los procesos de información y consulta con el proposito de alcanzar los objetivos del proyecto PIASI;

⁸ Para mas información al respecto, consultar documento “*Evaluacion de Impactos Sociocultural (EISC)*”, Capitulo de Usos Culturales de la Tierra”, pag. 33 en adelante.

- Conocer acerca de los niveles de representatividad, reconocimiento de las autoridades legítimas, existencia de diferencias entre las comunidades por temas de vecindad, otros;
- Evitar el desgaste de líderes, autoridades y las mismas comunidades indígenas durante la intervención.
- Conocer y respetar los espacios propios de las comunidades indígenas, tener presente que desde allí surgen concertadas cualquier tipo de intervención;
- Identificar los factores de riesgo con relación a la tenencia de la tierra que se puedan presentar durante el desarrollo del proyecto;
- Poner atención en la oferta u objetivos del PIASI con relación a la tenencia de la tierra y evitar generar falsas expectativas entre las autoridades indígenas;
- Identificar si hay conflictos interétnicos por temas de uso de la tierra en las áreas indígenas donde se va a intervenir;
- Identificar las acciones que puedan contribuir a mitigar o aumentar los conflictos por la tenencia de la tierra y tomar medidas para no potenciarlos, o por lo menos no ir a generar nuevos conflictos;
- Conocer con anticipación las acciones y los niveles de responsabilidad que otros programas adelantan en temas productivos en las áreas indígenas priorizadas donde interviene el PIASI.

En síntesis, se trata de contar con los criterios suficientes para medir muy bien los impactos futuros de las acciones, conocer los riesgos de la intervención del PIASI y actuar informando, consultando, concertando con las autoridades indígenas para tomar las mejores decisiones en conjunto.

2.4 Medidas de prevención: Valorización del tema de Género

Con el relación al tema de medidas de prevención por parte del PIASI buscando alcanzar la equidad de género, disminuir las brechas existentes entre hombres y mujeres indígenas, atender los intereses, prioridades y necesidades específicas de las mujeres, fortalecer su liderazgo, asegurar que puedan acceder en igualdad de condiciones que los hombres a recursos dirigidos a la producción agrícola, participar en igualdad de condiciones en los procesos de capacitación, en los intercambios de experiencias, recibir asesoría técnica y apoyo financiero, a continuación, se presentan una serie de recomendaciones que valorizan el tema para tener en cuenta en el diseño del proyecto PIASI:

- Identificar las barreras existentes, los factores de influencia que no permiten la participación y empoderamiento real y efectiva de las mujeres indígenas en los procesos de gestión asociados a los temas de la producción agrícola en sus comunidades.
- Incorporar la perspectiva y el enfoque de género desde el diseño del proyecto PIASI y luego durante todas las fases de ejecución del proyecto.

- Garantizar en todos los procesos de gestión y ejecución asociados a los temas de la producción agrícola en las comunidades indígenas, la participación de las mujeres.
- Promover y garantizar la participación, inclusión y reconocimiento de los aportes de las mujeres indígenas, así como su incorporación en las dirigencias y en los procesos de toma de decisión en los temas de la producción agrícola.
- Apoyar y fortalecer las organizaciones y asociaciones de mujeres indígenas existentes en todos los niveles (nacional, regional y local), vinculadas a la producción agrícola en sus comunidades, para que incrementen su capacidad de coordinar, articular y apropiarse de procesos y beneficios que el proyecto PIASI disponga.
- Promover acciones para el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres indígenas en sus organizaciones que se encuentren vinculadas a la producción agrícola.
- Garantizar presupuestos con enfoque de género como eje transversal para la asignación de recursos que permitan disminuir las brechas o inequidades de género, estén protegidos y cubran todos los componentes del Proyecto PIASI.
- Incluir en las decisiones presupuestarias sobre todos los componentes, el enfoque de género, revisando sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los recursos que ingresan al territorio indígena por parte del Proyecto PIASI.

2.5 Medidas de prevención: Supervivencia Cultural

Con el relación al tema de impactos sobre la cultura de los pueblos indígenas involucrados, el proyecto debe contemplar medidas de prevención y mitigación prestando atención en garantizar la pertinencia cultura en cada uno de los componentes, es decir, respetando la diversidad de culturas, contribuyendo a fortalecer las diversas expresiones del patrimonio cultural como son las lenguas, la medicina tradicional, la cosmovisión, capacitando técnicamente el capital humano, protegiendo los recursos naturales y ambientales de los territorios comarcales, respetando el conocimiento del medio y el uso de prácticas agrícolas tradicionales a través de técnicas milenarias de producción y manejo de los ciclos productivos de los cultivos ancestrales, los sistemas de trabajo comunitario y de reciprocidad y redistribución al interior de las comunidades, la producción orgánica que puede ser aprovechado para su participación en mercados justos que valoran este tipo de productos tanto nacional como internacionalmente, etc.

Se trata de no imponer y procesos de cambio cultural foraneos que afecten las costumbres y su cultura, asegurando la pertinencia cultural de todas las intervenciones en pueblos/comunidades indígenas, generando espacios donde las autoridades a través de sus sistemas propios de organización social y política sean los legítimos interlocutores y quienes asumen las decisiones en pro de un desarrollo sostenible⁹ y con identidad. A

⁹ El desarrollo sostenible es el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal

continuación, algunos tics para asegura la pervivencia cultural por parte del proyecto PIASI, a tener en cuenta:

- Asegurar que las intervenciones no generen impactos en el sistema de creencias de los pueblos/comunidades indígenas, es decir, en todos aquellos aspectos que fundamenta la identidad cultural asociados a su cosmovisión, sean los sistemas simbólicos o de representación que configuran el ámbito intangible y espiritual como son las ceremonias y rituales espirituales, o asociados a la naturaleza como bosques, cuerpos y cursos de agua, fauna, flora, lugares sagrados y otros;
- La sabiduría ancestral y la medicina tradicional constituyen prácticas milenarias de los pueblos indígenas, a través de las cuales se fortalecen y armonizan la vida comunitaria. La sabiduría ancestral es un sistema integral de conocimientos propios y espirituales practicados culturalmente y transmitidos de generación en generación a través de los médicos tradicionales y de los mayores.
- Los territorios indígenas en Panamá cuentan con médicos tradicionales como *jaibanas*, *nokora*, *saila* y sabedores ancestrales, entre otros, que intervienen en el manejo y el cuidado del territorio, así como, en el tratamiento de los sistemas de producción con conocimientos en temas asociados a los calendarios y ciclos de las cosechas, razón por la cual es importante contar con su opinión y participación.
- Tener presente que los principios sobre los que descansa la producción indígena como son la tierra, los recursos naturales y el patrimonio cultural, son propiedad “colectiva” de las comunidades por ello, cualquier intervención sobre la gestión de los mismos debe contar con reglas claras y estrategias concertadas.
- Tener presentes también los parámetros establecidos en el eje filosófico del “*Balu Wala*” o “buen vivir”, principios que mandan a las autoridades indígenas a propender por garantizar la transmisión intergeneracional de sus culturas a fin de evitar la desestructuración de las comunidades.
- Reconocimiento, protección y libertad de uso de la lengua propia de cada pueblo que es diferente de la lengua oficial.
- Con relación al proceso de información y consulta tener en cuenta calendarios y protocolos de consulta u otras disposiciones internas establecidas por cada pueblo indígena.

2.6 Medidas de prevención: Afectación Gobernanza Tradicional

Con la relación al tema de Afectación Gobernanza Tradicional de los pueblos indígenas involucrados, el proyecto debe contemplar medidas de prevención y mitigación prestando atención en garantizar impulsar acciones dirigidas a fortalecer el capital humano en las comunidades indígenas mediante formación y capacitación continua de autoridades, líderes y organizaciones en temas productivos, que permita alcanzar y mejorar los conocimientos y el control en los procesos de ejecución del PIASI.

y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable.

Poder contar con equipos de dirigentes indígenas sólidos y técnicamente preparados en temas agropecuarios, invertir tiempo y recursos en acciones dirigidas a la formación y capacitación en los temas pertinentes, conduce a garantizar resultados más efectivos seguramente con rendimientos en la producción de excedentes, en la comercialización de productos orgánicos, y en general en resultados más positivos para el PIASI.

Pero el proyecto PIASI también puede afectar los sistemas de gobernanza en las comunidades donde interviene, para evitarlo hay que tener en cuenta las observaciones y recomendaciones de las autoridades indígenas cuando se seleccionan y se focalizan los proyectos, durante la priorización del grupo de participantes, durante la gestión y ejecución de los proyectos, porque todas esas decisiones van a generar malestar al interior de las comunidades, incluso divisiones al interior de las autoridades y rivalidades entre las familias, por no ser tenidas en cuenta o no participar en un determinado proyecto. Esto siempre va a suceder y es difícil de eludir, una orientación en este sentido debe ir dirigida a garantizar siempre la incorporación de aquellas autoridades tradicionales que conocen a fondo los parámetros culturales, territoriales, la cosmovisión, aquellos sabedores que manejan claves culturales profundas de las comunidades pues su conocimiento, opinión, seguramente va a enriquecer y garantizar la toma de decisiones.

Prestar atención que la realización de un proyecto de cierta envergadura, puede llegar a afectar la estructura de la organización social de una comunidad/pueblo indígena, puede suceder que los administradores de un proyecto, como por ejemplo los miembros de una asociación, organización de productores lleguen a alcanzar cierto poder que superen a las autoridades tradicionales, afectando su prestigio generando efectos directos sobre la gobernabilidad. Razón por la cual, se recomienda identificar los grupos de parentesco y los diferentes actores sociales y sus respectivos representantes asegurando su comprensión y aceptación del proyecto, para disminuir el riesgo de este tipo de impacto.

Adicionalmente, hay que saber regular la concentración de los procesos de formación y capacitación en temas agropecuarios entre los principales dirigentes y personas de las comunidades, esta es una crítica que puede presentarse, incluso en ocasiones puede llegar a producir pérdida de los lazos de confianza entre las dirigencias, se puede llegar a hablar de concentración de poder entre unos pocos dirigentes respecto de la ejecución de los proyectos. En este sentido, la orientación va dirigida a asegurar y potenciar la participación, inclusión y el reconocimiento de los aportes y los procesos organizativos de las mujeres y de los jóvenes indígenas, es fundamental su incorporación en los cuadros dirigentes, en los procesos de toma de decisión, en la ejecución de proyectos y en todos los procesos de fortalecimiento y capacitación comunitaria.

Para evitar lo anterior, se recomienda construir metodologías participativas que garanticen el involucramiento de sus dirigentes, contar con espacios adecuados para garantizar la participación a lo largo de la ejecución de los proyectos en los territorios indígenas, evitar siempre el centralismo, la selección de comunidades más cercanas a los centros de atención o de las mismas comunidades donde siempre se priorizan los proyectos, evitar la intervención en la toma de decisiones y la subordinación ante mecanismos de dominación muchas veces impulsados por los agentes externos a las comunidades.

2.7 Medidas de prevención: Generación de Conflictos

Como medidas de prevención para evitar generar conflictos con las autoridades tradicionales o administrativas, organizaciones locales o iniciativas privadas en los territorios de los pueblos indígenas priorizados por el proyecto PIASI, se señalan las siguientes:

- Fortalecer los sistemas socio-productivos propios de las Comarcas y territorios indígenas desde la cosmovisión de cada pueblo, definiendo modelos de desarrollo agrícola para cada uno desde su cultura, identidad y características territoriales;
- Contribuir a revalorizar el conocimiento tradicional y el desarrollo humano integral por medio del fortalecimiento de capacidades técnicas para la producción agrícola teniendo en cuenta sus conocimientos culturales y recursos naturales;
- Potenciar los cultivos tradicionales y promocionar la soberanía alimentaria, diversificando con nuevos cultivos que mejoren y aumentan la calidad de la actual producción;
- Potenciar el acceso de la mujer indígena a actividades productivas y económicas;
- Contribuir al ordenamiento de los territorios comarcales en lo relación con la producción agrícola;
- Tener en cuenta que los proyectos productivos que se impulsen promuevan y sean amigables con la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad en los territorios comarcales;
- Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en los territorios indígenas, a través de proyectos que les permitan el acceso a oportunidades de desarrollo productivo con identidad;
- Apoyar la conformación de alianzas estratégicas con entidades locales, regionales y nacionales que facilitan servicios de apoyo para el desarrollo de capacidades de la producción agrícola y de acceso a recursos técnicos y financieros;
- Contribuir a gestionar e impulsar el desarrollo, transformación, comercialización de productos y subproductos agroforestales provenientes de las comunidades indígenas.

2.8 Medidas de prevención: Cambios en el modo de vida

Como el surgimiento del Proyecto PIASI ha sido por iniciativa del gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario -MIDA y el Instituto de Innovación Agropecuaria - IDIAP, debe tenerse en cuenta en su diseño que las intervenciones en los territorios indígenas suelen tener un tratamiento diferente a las intervenciones en áreas campesinas, razón por la cual, se debe asegurar la inclusión de la variable cultural y el enfoque diferencial étnico en su formulación y diseño para no generar cambios en los modos de vida, cultura y tradiciones de los pueblos indígenas.

Seguramente a través del proceso de información y consulta se podrá unificar criterios entre los objetivos del proyecto PIASI con los planes de vida establecidos para cada comarca indígena incluida en las áreas de intervención, específicamente en los temas temas

relacionados con la producción agrícola. Para entonces, a continuación se esbozan algunas recomendaciones:

- Poner el foco en los sistemas de economía propia, que corresponden a los procesos productivos asociados a la unidad familiar como tradicionalmente lo han sido en las comunidades indígenas con sus prácticas como la transmisión y el cuidado de semillas tradicionales, las alianzas familiares, el intercambio de bienes a través de los sistemas de reciprocidad y redistribución, el trueque, entre otros;
- Teniendo como foco los proyectos colectivos y/o comunitarios que también han sido una manera de adelantar trabajos comunitarios como es el caso de las mingas y cambio de mano (*juntas*);
- Teniendo como foco otros modelos posibles de producción, como sería el caso de proyectos mas grandes que signifiquen la creación de empresas asociativas, que son aquellas que conforman los miembros de una comunidad para producir y comercializar a nivel local, regional o internacional determinado producto (por ejemplo, café entre los Ngäbe, plátano entre los Embera y Waunaan, coco entre los Guna);
- Poniendo como foco la constitución de asociaciones con empresas privadas externas, que pueden ser vistas como alianzas estratégicas para adelantar acciones productivas a otro nivel.

Con respecto al tema de las empresas asociativas, tema que genera debate al interior de las comarcas, es importante destacar que aunque las autoridades indígenas reconocen la importancia de revisar cómo continuar abordando el tema de las economías tradicionales indígenas no monetarias, por otro lado pareciera ser que rechazan la acumulación de capital y sustentan sus afirmaciones en los principios establecidos en eje filosófico del “*Balu Wala*” o “buen vivir”¹⁰, lo cual es importante de tener en cuenta.

Un ejemplo concreto en este sentido, es la creación en el año 2009 en la Comarca Emberá Wounaan de la Empresa de Desarrollo Económico NE-DRUA S.A., que significa “tierra de riquezas”, con la misión de: “*Promover y desarrollar proyectos empresariales que faciliten la comercialización de los productos derivados de los recursos naturales, agrícolas y ambientales dentro de la Comarca, creando estándares de calidad de servicio competitivo para el mercado*”.

2.9 Medidas de prevención: Articulación al Mercado

Las intervenciones en desarrollos productivos en comarcas del PIASI deben tener presente que entre las medidas de mitigación hay que prestar particular atención a factores identificados de alto riesgo como es el caso de contribuir a la monetarización de la economía tradicional indígena de reciprocidad y redistribución (intercambios no monetarios, trueque)¹¹. Es cierto que actualmente las familias indígenas participan en los mercados locales, tanto para la venta como para la compra de productos, pero en muchos casos las

¹⁰ El “*Balu Wala*” o “buen vivir” para los pueblos indígenas propone un modelo de vida justo que reivindica los derechos colectivos, los derechos individuales y los derechos de la Madre Tierra, de la cual se sienten cuidadores, guardadores y preservadores del agua y de los ecosistemas. Es de conocimiento que los pueblos indígenas cuentan con leyes de origen que velan por el respeto a la madre tierra en sus sistemas de creencias, organizados mediante normas y reglas que rigen en las diversas cosmovisiones, transmitidos oralmente de generación en generación y que son el resultado de conocimientos adquiridos a través de miles de años.

¹¹ Las economías indígenas poseen el concepto de no acumulación, por lo que el ingreso monetario puede llegar a causar conflictos al interior de la familias.

familias continúan con prácticas ancestrales tanto para la organización, como para la redistribución o reciprocidad de la producción agrícola. Tener en cuenta y respetar estos principios tradicionales es fundamental y, por ende, debe ser uno de los temas a ser abordados durante el proceso de información y consulta con autoridades y líderes y organizaciones productivas.

Impulsar la monetarización de las economías indígenas a través de la comercialización de sus productos hacia fuera de las comarcas, puede implicar efectos sobre la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional, particularmente de la población más vulnerable como son las mujeres y los niños, como consecuencia de la disminución de la oferta de productos al interior de las comarcas, hecho que además puede conllevar implicaciones directas sobre los sistemas y prácticas tradicionales de reciprocidad y redistribución que corresponden a intercambios no monetarios de la producción indígena. Valorado lo anterior, la articulación a los mercados de la producción agrícola en las comarcas indígenas debe garantizar el incremento real de la producción.

Por otro lado, hay que señalar que los pueblos indígenas en Panamá en términos de su participación en los mercados en general cuentan con derechos para proteger su patrimonio y producción cultural y sus conocimientos tradicionales, reconocidos mediante actos legislativos específicos como la Ley 35 de 1996¹², la Ley 20 de 2000 y su decreto reglamentario¹³ y el Decreto Ejecutivo No. 12 de 2001¹⁴.

2.10 Medidas de prevención: Valoración de la Interculturalidad

Para la inclusión de medidas de prevención y garantizar la interculturalidad en acciones del proyecto PIASI en los territorios indígenas, considere lo siguiente:

- Asegurar la interculturalidad consiste en contribuir a generar espacios donde puedan dialogar de manera horizontal y en igualdad de condiciones, las autoridades indígenas con los representantes del gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario -MIDA y el Instituto de Innovación Agropecuaria -IDIAP.
- Valorar la interculturalidad es saber articular y negociar entre culturas, conocer acerca de las relaciones y la racionalidad que las rige, se trata de tener la habilidad de reconocer el modelo y los contenidos socioculturales, económicos - productivos del otro para encontrar y construir nuevas formas de interacción.
- Es contar con la habilidad de reconocer y valorar cuando un proyecto no amenaza los medios de vida y los recursos naturales de las comunidades indígena en las comarcas, cuando apunta realmente a resolver las prioridades locales en lo referido a la producción agrícola.
- Las relaciones y convivencia requieren que, en los encuentros entre autoridades indígenas y gubernamentales, las negociaciones se funden en el respeto, valoración

¹² Por la cual se dictan disposiciones sobre la propiedad industrial.

¹³ Ley del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Por el cual se reglamenta la Ley 20 de 2000.

y simetría entre las partes, en que el diálogo sea el camino que permita encontrar puntos comunes interculturales para alcanzar consensos;

- Tenga en cuenta que las comunidades indígenas cuentan con planes de vida que se refieren a los medios de producción agrícola y por lo tanto, están claras con el tipo de proyecto de vida que quieren adelantar, conocen el cómo, el porqué, el para qué, las soluciones, por lo general sólo requieren de un impulso, un apoyo.
- Hay que entender que las comunidades indígenas bajo el parametro de alcanzar la autonomía en sus territorios comarcales se sienten gestoras de su propio desarrollo con identidad.
- Pero también los pueblos indígenas, como medida de prevención valoran la necesidad de estar alineados no solamente con las estrategias comunitarias, sino también con las políticas nacionales, regionales y locales, a esto se le conoce como asegurar la “intersectorialidad” y es muy positivo en un proyecto como es el caso del PIASI. Consiste en entender la interrelación entre el contexto actual de los PI, la política publica dirigida a adelantar acciones en beneficios de pequeños productores agrícolas y las acciones que se preveen. Se trata entonces de alcanzar consensos entre los diferentes actores con los que se interactúa, sean instituciones públicas, autoridades indígenas, cooperantes, otros, asegurando siempre la aplicación del enfoque diferencial étnico en las acciones del proyecto.
- Asegurar la integralidad por parte del proyecto PIASI también es contar con los diversos actores que conforman la realidad actual de las comunidades indígenas en sus comarcas, con una perspectiva de inclusión que corresponda con la visión y equidad de los distintos integrantes (mujeres, hombres, jóvenes, genero y generación), que permita identificar las mejores alternativas en temas asociados al desarrollo productivo con identidad, que reduzcan los efectos negativos y maximicen los positivos en beneficio de las comunidades indígenas.

2.11 Medidas de prevención: Impactos a la Salud Humana

En cuanto a la intensidad y naturaleza de los impactos sobre la Salud humana, como se advirtió en el numeral 1.11, no se encontró ningún impacto significativo, en general los impactos encontrados son de baja intensidad y su naturaleza es más positiva que negativa. Contribuye en este sentido, que entre los objetivos del proyecto PIASI está la promoción y el impulso de prácticas agropecuarias “agroecológicas” en los territorios indígenas, es decir, la obtención de alimentos de máxima calidad nutritiva y sensorial, respetando el medio ambiente y conservando la fertilidad de la tierra y la diversidad genética, mediante la utilización óptima de recursos renovables y sin el empleo de productos químicos sintéticos.

Sin embargo, a continuación, se hace referencia a algunas eventualidades a tener en cuenta durante las intervenciones y que podrían ser susceptibles de generar impactos adversos sobre la supervivencia física y la salud humana de las comunidades indígenas involucradas en el PIASI. Estos impactos son:

- Impactos sobre la salud humana como consecuencia del uso de agroquímicos, pesticidas, herbicidas, abonos químicos y otros insumos;

- Contaminación de aguas como consecuencia de la intervención con proyectos agropecuarios, uso de insumos químicos, empaques, y otros.
- Presión por servicios públicos (i) en las comunidades indígenas por incremento de basuras de origen industrial, en especial de bolsas plásticas y latas donde llegan los insumos agrícolas como abonos, semillas, otros, que no sólo afecta a las familias involucradas sino al territorio comunitario;
- Riesgos de accidentes asociados al transporte de productos e insumos agrícolas durante los recorridos acuáticos y terrestres;
- Efectos sobre la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional, en especial la de la población indígena más vulnerable.
- Como medida de prevención el PIASI a través de la intervención con proyectos productivos, puede contribuir a mejorar el estado de salud y nutrición en las comunidades indígenas poniendo atención a las particularidades culturales y las necesidades específicas de los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad, como son la primera infancia, las mujeres gestantes y el adulto mayor.

Documento en construcción