



EVALUACIÓN EXTERNA INDEPENDIENTE SOLICITADA POR EL MINISTERIO DE
AMBIENTE Y EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
(PNUD)

EVALUADORA: MARIA ONESTINI
28 DE SEPTIEMBRE 2017

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO PS89923
“CONSOLIDACIÓN DE LA FASE DE PREPARACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE LAS
EMISIONES DERIVADAS DE LA DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DE LOS
BOSQUES (REDD+) EN PANAMÁ”

PERÍODO DE LA EVALUACIÓN: AGOSTO- SEPTIEMBRE 2017

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Lista acrónimos y abreviaturas	3
• Resumen ejecutivo	4
• Introducción.....	6
ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROYECTO	6
Contextualización de la Evaluación en el Marco de la realidad de Panamá.....	9
Alcance y objetivos de la evaluación	15
Enfoque de la evaluación métodos, y Consideraciones éticas	18
HALLAZGOS	22
Diseño Del Proyecto	22
Pertinencia Proyecto y Apropiación.....	24
Proceso de implementación del Proyecto	27
Temas transversales: Género.....	37
SOSTENIBILIDAD: ESTRATEGIA DE SALIDA / PLAN DE SOSTENIBILIDAD	39
Recomendaciones para un Plan de Sostenibilidad	40
CONCLUSIONES	46
RECOMENDACIONES.....	48
• Anexos	52

Lista acrónimos y abreviaturas

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CAF	Corporación Andina de Fomento
CLIP	Consentimiento Libre, Informado y Previo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos indígenas de Panamá
ENREDD+	Estrategia Nacional REDD+
ENCCP	Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (Forest Carbon Partnership Facility)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
ONG	Organización No Gubernamental
PNC-ONU-REDD	Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROCUENCAS	Programa PROCUENCAS: Restauración de Ecosistemas para mejorar la calidad de vida
REDD+	Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques

• Resumen ejecutivo

El Proyecto “*Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá*” tiene como principal meta consolidar la fase de preparación para REDD+ en el país, como parte integral de su Estrategia Nacional de Cambio Climático. El Proyecto considera los insumos técnicos y cambios organizacionales, como el fortalecimiento del área de cambio climático dentro de la estructura del nuevo Ministerio de Ambiente (el cual se enfoca en la promoción de la gestión de una económica baja en carbono) así como los resultados obtenidos en la implementación del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC) (2010-2015). Éstos últimos son, entre otros, el primer Borrador de Estrategia Nacional REDD+ Panamá, Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de la Tierra en la República de Panamá del año 2012, y un proceso participativo con distintos tipos de actores sociales que han contribuido en una forma u otra a al avance del tema en el país. El Proyecto, financiado por el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal del Banco Mundial, espera concluir la elaboración de los cuatro elementos fundamentales para implementar REDD+, siendo estos,

- 1) La validación de la Estrategia Nacional REDD+,
- 2) Niveles de Referencia Forestal de Panamá,
- 3) Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques,
- 4) Sistema de Información de Salvaguardas.

Por ende, el Proyecto tiene cuatro componentes (resultados esperados) y se incluyen en éstos 12 productos esperados. Los cuatro componentes son:

Resultado 1: Organización y consulta de actores involucrados.

Resultado 2: Preparación de la Estrategia REDD+ Panamá.

Resultado 3: Desarrollo de un nivel nacional de referencia de emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal.

Resultado 4: Diseño del sistema nacional de seguimiento forestal y del sistema de información sobre las salvaguardas.

El Proyecto se ejecuta bajo la modalidad de implementación nacional (NIM) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Panamá como agencia de implementación y por el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) en su calidad de Asociado en la implementación, previa evaluación de capacidades para la implementación. MIAMBIENTE es el

responsable del logro de los resultados del proyecto, planificar, gestionar, rendir cuentas de las actividades, gestión de los recursos, supervisión y ejecución del mismo. Es financiado por el Banco Mundial a través del FCPF con una transferencia de fondos de USD 3 800 000, con co – financiamiento esperado de MIAMBIENTE de USD 500 000, y con costos de gestión del PNUD de 304 000 USD.

El Proyecto se encuentra en el mes dieciocho de una implementación originalmente programada de veinticuatro meses. Tal como lo indica su nombre, la intervención tiene como meta consolidar la fase preparatoria de REDD+ en el país. El Proyecto ha tenido una lenta iniciación, con una entrega del 39% a la fecha de la evaluación. A pesar de esto se discierne un gran compromiso de parte de los actores involucrados en la implementación del Proyecto y en avanzar en el logro de los productos. Si esta resolución se traduce en el logro de productos que puedan ser apropiados por Panamá e implementados, se alcanzarían las metas de consolidar la fase preparatoria REDD+ en el país.

Para esto se genera en este reporte una propuesta de estrategia de sostenibilidad de los productos a alcanzar y una serie de recomendaciones. Las propuestas para un plan de sostenibilidad dan por sentado que se obtendrán los productos esperados del Proyecto. Asimismo, se considera que para ser efectivo un plan de sostenibilidad debe de adoptar medidas en el transcurso del proyecto y no esperar a que este concluya para generar medidas que tiendan a la sostenibilidad. En este reporte se registran recomendaciones para generar sostenibilidad de los productos y logros que surjan del Proyecto como plan de sostenibilidad que debería de ser adaptado a las necesidades del país y adoptado a fin de dar sostenibilidad a los productos que resultaren. En el reporte se da cabida a planteamientos propositivos atendiendo a los diversos pilares que deberían de conformar una estrategia de sustentabilidad: social, financiera e institucional.

Asimismo, el reporte concluye con una serie de recomendaciones generales para su última fase de implementación. Estas son recomendaciones estratégicas, relacionadas con aspectos operativos del Proyecto *“Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”*.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROYECTO

El Proyecto “*Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá*”¹ tiene como principal meta consolidar la fase de preparación para REDD+ en el país, como parte integral de su Estrategia Nacional de Cambio Climático. El Proyecto considera los insumos técnicos y cambios organizacionales, como el fortalecimiento del área de cambio climático dentro de la estructura del nuevo Ministerio de Ambiente (el cual se enfoca en la promoción de la gestión de una economía baja en carbono) así como los resultados obtenidos en la implementación del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC) (2010-2015). Éstos últimos son, entre otros, el primer Borrador de Estrategia Nacional REDD+ Panamá, Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de la Tierra en la República de Panamá del año 2012, y un proceso participativo con distintos tipos de actores sociales que han contribuido en una forma u otra a al avance del tema en el país. A raíz de los resultados del PNC, el país gestionó apoyo financiero adicional proveniente del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial² a ser ejecutados por el Ministerio de Ambiente, con la participación del PNUD, como socio implementador del Banco Mundial.³

El Proyecto, financiado por el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal del Banco Mundial, espera concluir la elaboración de los cuatro elementos fundamentales para implementar REDD+, siendo estos,

- 1) La validación de la Estrategia Nacional REDD+,
- 2) Niveles de Referencia Forestal de Panamá,
- 3) Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques,
- 4) Sistema de Información de Salvaguardas.

Por ende, el Proyecto tiene cuatro componentes (resultados esperados) y se incluyen en éstos 12 productos esperados. Los cuatro componentes son:

¹ También conocido como *Proyecto REDD+*.

² También conocido como el FCPF por sus siglas en inglés (Forest Carbon Partnership Facility).

³ Fuente Documento de Proyecto.

Resultado 1: Organización y consulta de actores involucrados.

Resultado 2: Preparación de la Estrategia REDD+ Panamá.

Resultado 3: Desarrollo de un nivel nacional de referencia de emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal.

Resultado 4: Diseño del sistema nacional de seguimiento forestal y del sistema de información sobre las salvaguardas.

Los productos esperados se detallan a continuación:

1.1. Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores claves.

1.2 Los actores claves cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

1.3 Ejecutada la Estrategia de comunicación y divulgación en la preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques.

1.4 Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+

1.5 Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.

2.1 Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

2.2 Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado

2.3 Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.

3.1 Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un dialogo amplio y participativo.

3.2 Acordado el NER/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC

4.1 Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.

4.2 Sistema de información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.

El Proyecto se ejecuta bajo la modalidad de implementación nacional (NIM) con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Panamá como agencia de implementación y por el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) en su calidad de Asociado en la implementación, previa evaluación de capacidades para la implementación. MIAMBIENTE es el responsable del logro de los resultados del proyecto, planificar, gestionar, rendir cuentas de las actividades, gestión de los recursos, supervisión y ejecución del mismo.

El Proyecto es financiado por el Banco Mundial a través del FCPF con una transferencia de fondos de USD 3 800 000, con co – financiamiento esperado de MIAMBIENTE de USD 500 000, y con costos de gestión del PNUD de 304 000 USD.

En consecuencia, la fase de preparatoria de REDD+ en Panamá se dirige a la consolidación mediante la validación de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, en un proceso de consulta continuo y permanente con los actores clave, aplicando el Consentimiento Libre Previo e Informado (CLIP) a los cinco canales diferenciados de la Escucha Activa, con la finalidad de incorporar la visión de los actores claves al marco de la gestión ambiental y social que se adhiere a la política ambiental del estado panameño.

En un contexto global, cabe destacar que Panamá ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1995, y el Protocolo de Kioto en 1998. Para dar cumplimiento a los compromisos de Estado Parte, la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy MIAMBIENTE) creó la Unidad de Cambio Climático y Desertificación⁴ en el año 2006. La creación de esta Unidad responde al objetivo de facilitar la aplicación de la Convención en el país, el desarrollo de comunicaciones nacionales para la Conferencia de las Partes en la CMNUCC, así como participar en la formulación de políticas y estrategias para la implementación de acciones relacionadas con el cambio climático.⁵

A nivel nacional, el Plan Estratégico de Gobierno (2015 – 2019) incluye orientaciones hacia la reestructuración y modernización de la gestión ambiental del Estado. Dentro de este marco se crea el Ministerio de Ambiente, jerarquizando el accionar de gobierno en este tema al ascender administrativamente una autoridad nacional a un nuevo estamento con rango institucional de ministerio. El Ministerio de Ambiente, que se creó mediante Ley 8 del 25 de marzo de 2015, cuenta con las siguientes líneas de acción:

1 Transformación del modelo de gestión ambiental, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales y la gobernanza, además de la aplicación de instrumentos de gestión ambiental eficiente y eficaz.

2 Integración socioeconómica de las áreas protegidas, impulsando el turismo ecológico sostenible y responsable, desarrollando zonas de uso público, con beneficios a las comunidades locales y contribuyendo con el mejoramiento de su calidad de vida.

3 Alianza por el Millón de Hectáreas reforestadas en 20 años, con inclusión social, para propiciar la sostenibilidad forestal y la restauración de áreas degradadas, mediante la reforestación comercial y de conservación, y el establecimiento de sistemas agroforestales y silvopastoriles.

4. Manejo y restauración de cuencas, fortaleciendo los Comités de Cuencas y otras organizaciones de base comunitarias, así como la gestión integrada en cuencas prioritarias para garantizar la disponibilidad de agua.

5. Estrategia Nacional de Cambio Climático, mediante el desarrollo de políticas públicas, planes y proyectos de adaptación y mitigación, con el fin de incrementar la capacidad

⁴ La cual es ahora una Dirección dentro del Ministerio de Ambiente.

⁵ Esta sección y este análisis surge en gran medida de datos del Documento de Proyecto ya que contienen la información de contexto más actualizada.

adaptativa del país ante los efectos adversos del Cambio Climático e impulsar un cambio hacia una economía baja en carbono.

En el marco de las líneas de acción de MIAMBIENTE, y enmarcadas en el Plan de Gobierno quinquenal, se encuentra una serie de actividades claramente vinculadas con la temática REDD+. Entre las actividades nacionales relacionadas con la aplicación o potencial aplicación de REDD+ en el país se encuentra la Alianza por el Millón de Hectáreas. La Alianza por el Millón de Hectáreas es una nueva iniciativa que no se origina en el proceso REDD+ en el país, sin embargo, si se corresponde a actividades de REDD+, entre ellas las que se refieren al incremento de las reservas de carbono. El objetivo de esta Alianza pública-privada es recuperar las tierras degradadas a través de la reforestación con fines de conservación y producción a la vez que impulsa la reactivación económica rural. Para el logro de los objetivos de esta Alianza, entre otras metas, como parte de los compromisos consignados en el acuerdo, el gobierno avanza en la elaboración de una nueva propuesta de Ley forestal, con la finalidad de modernizar la gestión forestal del país y definir el marco legal y de incentivos, así como las normas y procedimientos para la efectiva conservación de los bosques y propicie las condiciones para la reforestación y la restauración de áreas degradadas. El grupo gestor de la Alianza, está integrado por el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza, la Asociación Nacional de Reforestadores de Panamá y la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá. Cabe destacar que varias de estas instituciones son también (en alguna medida u otra) parte del proceso REDD+ en Panamá.

Asimismo, el *Programa de inversión para la restauración de cuencas hidrográficas prioritarias* (PROCUENCAS), con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), es uno de los brazos de implementación de la Alianza por el Millón de Hectáreas. Este programa responde al Plan Estratégico del Gobierno y al plan nacional de gestión integrada de recursos hídricos. Las metas del programa PROCUENCA son las siguientes:

- Restaurar y proteger zonas de recarga acuíferas, ojos de agua y riberas de ríos en las cinco cuencas prioritarias.
- Establecer sistemas de evaluación y monitoreo permanente y participativo del estado de la cobertura boscosa, los caudales de los afluentes y la calidad de las aguas, en cuencas críticas seleccionadas. Compilación de estadísticas y mapas que permita evaluar el avance de programas de restauración y reforestación.
- Fortalecer los esquemas de participación comunitaria, de la sociedad civil organizada, de empresas privadas y las instituciones gubernamentales para la restauración y reforestación en las cuencas hidrográficas seleccionadas.

- Modernizar y optimizar los procesos gubernamentales, para velar por el oportuno cumplimiento de la normativa hídrica y forestal vigente, en el marco del Plan de Acción Ambiental y la Alianza por el Millón de Hectáreas.
- Difundir los avances y promocionar las acciones del Programa que forma parte integral de la Alianza por el Millón de Hectáreas.

La Estrategia Nacional REDD+ se considerará parte de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá (ENCCP) dado que el objetivo de la ENREDD+ es desarrollar un mecanismo para reconocer el servicio ecosistémico de secuestro y almacenamiento de carbono que brindan los bosques y facilitar la implementación de las actividades de REDD+ que contribuyan a disminuir las emisiones de GEI asociados a los cambios en el uso del suelo.

Panamá se encuentra en la fase final de preparación para REDD+, para ello cuenta con insumos técnicos y aspectos organizacionales importantes. La creación del Ministerio de Ambiente desde marzo 2015 jerarquiza administrativamente la temática en general y en particular⁶. La promoción de la gestión del desarrollo sostenible bajo en carbono es uno de los ejes subyacentes a esta temática. Asimismo, el país cuenta con varios insumos de preparación para REDD+ como resultados del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD que fue implementado en el país del 2010 al 2015.

El proceso REDD+ en Panamá se inició en el año 2008 cuando el Banco Mundial otorgó a Panamá fondos no reembolsables, y se gestionaron los fondos para el Programa ONU-REDD en el país. En el año 2010 se consolida este proceso con la firma del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, el cual dispuso de USD 5.3 millones para su operación y concluyó en el año 2015. El PNC fue implementado de manera conjunta entre el PNUD, el PNUMA y FAO (tal como se implementa en todos los países donde existe o existió un Programa ONU-REDD). Para la toma de decisiones de ese programa se instauró el Comité Directivo del PNC ONU-REDD Panamá, que en aquella instancia fue conformado por las autoridades de la ANAM (que es hoy MIAMBIENTE) y de representantes de las agencias de Naciones Unidas (PNUD, PNUMA y FAO) involucradas en la implementación del Programa, así como de representantes de los pueblos indígenas.

⁶ La Ley 8 del 2015 que crea el Ministerio de Ambiente y modifica la Ley General de Ambiente introduce la meta país de ir a una economía baja en carbono, y en esa línea se eleva la Unidad de Cambio Climático a una Dirección Nacional, al igual que Forestal, que pasa de un Departamento a una Dirección Nacional (con las reparticiones de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, Costas y Mares, Calidad Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental y Fomento a la Cultura Ambiental).

Como parte de las actividades preparatorias para REDD+, se estableció la Mesa Nacional REDD+ Panamá en el año 2012⁷, conformada por instituciones públicas, empresas privadas, ONGs, sociedad civil, pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y otros actores clave.

Panamá, en el marco del Programa ONU-REDD, generó procesos, productos e información técnica de uso para la preparación para REDD+. Entre estos se destacan:

- Procesos de participación y consulta con organizaciones públicas y privadas, comunidades campesinas y afrodescendientes, pueblos indígenas y un canal exclusivo de mujeres;
- Estudios técnicos de análisis referentes a los siguientes temas:
 - marco legal panameño para la implementación de REDD+;
 - las causas de la deforestación;
 - propuesta del sistema nacional de monitoreo de bosques que incluye, la fase piloto del inventario forestal nacional y de carbono, así como el geo portal de REDD+ que muestra el mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra 2012;
 - un borrador preliminar de Estrategia Nacional REDD+ Panamá en la cual se aborda la reducción de las emisiones por deforestación y degradación, la conservación de los bosques, el manejo forestal y el aumento del almacenamiento de carbono, por medio de acciones en áreas protegidas, terrenos estatales, reservas privadas, así como comarcas y territorios indígenas, al igual que propiedades privadas.

Otros programas y proyectos han generado también procesos e insumos relacionados con REDD+ en el país. Entre ellos se destacan los siguientes:⁸

- Dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Programa Regional REDD/CCAD-GIZ, ejecutado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) con la agencia de cooperación alemana GIZ se llevó a cabo un proyecto piloto con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que incluye

⁷ Como primera Mesa, luego se dieron tres Mesas más.

⁸ Existen varios más que de forma tangencial o indirecta también conllevan procesos, políticas y resultados relacionados con la cuestión forestal en general en el país.

actividades REDD+ en la Cuenca del Canal de Panamá coordinando con el Programa REDD+ de MIAMBIENTE;

- Participación en procesos de cooperación en temas REDD+ para Mesoamérica;
- Participación en proyectos temas científico-técnicos de REDD+ con instituciones de investigación y enseñanza de diversos países;
- Proyecto sobre Gobernanza Forestal en la provincia de Darién para fortalecer la gestión de manejo sostenible de bosques con los pueblos indígenas con el apoyo la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT).

Los productos obtenidos por Panamá con el apoyo del PNC ONU-REDD han generado una serie de análisis que demuestran que el proceso de deforestación en el país se ha ido reduciendo en la última década. Asimismo, se identificaron más de un millón de hectáreas de tierras degradadas susceptibles de reforestación. Al incluir estos datos en el análisis para las opciones estratégicas de REDD+, el alcance de la Estrategia Nacional REDD+ a adoptar en Panamá fue redefinido; y se propone tomar en cuenta las actividades listadas en la Decisión 1/CP.16 párrafo 70 del acuerdo de Cancún: (a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación; (b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; (c) La conservación de las reservas forestales de carbono; (d) La gestión sostenible de los bosques; y (e) El incremento de las reservas forestales de carbono.

Panamá presentó ante el Banco Mundial (en el año 2014) una propuesta para obtener apoyo a fin de consolidar la Preparación de REDD+ Panamá (R-PP). Esta propuesta se aprueba y da lugar al Proyecto *“Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”*.

ARREGLOS DE IMPLEMENTACIÓN Y SOCIOS ESTRATÉGICOS

El Proyecto se ejecuta bajo la modalidad de implementación nacional (NIM) por el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) en su calidad de Asociado en la implementación, previa evaluación de capacidades para la implementación. MIAMBIENTE es el responsable del logro de los resultados del proyecto, planificar, gestionar, rendir cuentas de las actividades, gestión de los recursos, supervisión y ejecución del proyecto, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Panamá como agencia de implementación.

FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

El proyecto es financiado por el Fondo Cooperativo de los Bosques del Banco Mundial⁹ (FCPF por su sigla en inglés) a través del PNUD que recibió una transferencia de fondos de USD 3 800 000, con co – financiamiento esperado de MIAMBIENTE de USD 500 000, con costos de gestión del PNUD de 304 000 USD.

⁹ El FCPF es un fondo del Banco Mundial cuyos donantes están listados en la página <https://www.forestcarbonpartnership.org/donor-participants>

PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

Según se indica en los Términos de Referencia para la evaluación de medio término del proyecto: *“Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”*, ésta se lleva a cabo para evaluar el desempeño del Proyecto en cuanto a valorar:

- (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia y eficiencia (resultados, productos);
- (ii) la posibilidad de la sostenibilidad y la ampliación/replicación de los resultados; y
- (iii) los posibles efectos e impactos actuales y potenciales y atribuibles al proyecto.

Cabe resaltar que esta evaluación de medio término es una evaluación independiente y externa. Por lo tanto, no tiene injerencia ni del Proyecto, ni del PNUD, ni tampoco del Ministerio de Ambiente de Panamá.

Este proceso se llevó a cabo en términos de apreciar cuatro criterios generales de evaluación: relevancia, eficacia (en términos de productos y resultados), eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, se tiene como meta el cumplimiento del mandato de la política de evaluación del PNUD y la rendición de cuentas. Su objetivo es generar y proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto.

Se espera que esta evaluación sea formativa al generar evidencias, información, y recomendaciones para permitir la toma de decisiones a futuro para la finalización del Proyecto, futuras programaciones y reposicionamiento o ajustes del proyecto de manera estratégica. Asimismo, esta evaluación intermedia cuenta con las recomendaciones para generar e implementar una estrategia de salida/plan de sostenibilidad del Proyecto.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación intermedia define su alcance temporal desde el inicio de la intervención (febrero de 2016) hasta la fecha de la evaluación de medio término (agosto de 2017). Además de los logros a nivel producto, también se evaluó la probabilidad de que los resultados se mantengan luego de finalizar la intervención y el impacto futuro que se podría alcanzar después del cierre del proyecto (sostenibilidad).

Los destinatarios principales de la evaluación de medio término serán el Gobierno de Panamá (en particular el Ministerio de Ambiente) y el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD – Panamá)¹⁰ quienes fueron parte integral de la evaluación de medio término. En base a los hallazgos, la evaluación de medio término registró hallazgos (operacionales y técnicas) para su consideración en futuras formulaciones de proyectos e implementación en el país. Asimismo, la evaluación de medio término y sus hallazgos son la línea base para el desarrollo de una estrategia de salida / plan de sostenibilidad que se propone al Proyecto en este reporte y sus principales actores involucrados.

Para enfocar los objetivos de la evaluación de medio término, mediante la definición de los estándares sobre los cuales el Proyecto ha sido evaluado, se aplicaron los criterios de evaluación relevancia, eficacia, eficiencia, y sostenibilidad, tal como se definen en los Términos de Referencia y guías/manuales de evaluación del PNUD y de la ONU. Estos se extienden a continuación:

Relevancia / Pertinencia: grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan y son consistentes con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género.

Eficacia: es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos. Dos componentes que hacen a la eficacia serán también valorados, los procesos que han afectado la consecución de los resultados del Proyecto (el ‘porque’ de los efectos y resultados) y el enfoque de implementación.

Eficiencia: evalúa si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.

Sostenibilidad: se considerará relacionando el grado de probabilidad en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

¹⁰ Los interlocutores de esta evaluación también fueron los actores clave involucrados, que se identifican como cinco grupos diferenciados, considerados como actores (tales como los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, las comunidades campesinas, otros propietarios y usuarios individuales o colectivos del bosque, mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque),

Estos criterios fueron valorados siguiendo las calificaciones que se encuentran a continuación:

1.	Pertinencia: <ul style="list-style-type: none">• Pertinente (P)• No pertinente (NP)
2.	Eficacia: <ul style="list-style-type: none">• Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos• Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores• Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas• Moderadamente Insatisfactoria (MI) el proyecto tuvo deficiencias significativas• Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos• Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas
3.	Eficiencia: <ul style="list-style-type: none">• Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos• Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores• Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas• Moderadamente Insatisfactoria (MI) el proyecto tuvo deficiencias significativas• Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos• Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas
4.	Sostenibilidad: <ul style="list-style-type: none">• Probable (P): Riesgos insignificantes para la sostenibilidad• Moderadamente probable (MP): riesgos moderados• Moderadamente improbable (MI): riesgos significativos• Improbable (I): riesgos graves

a. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Proyecto se adhiere a las Normas y Estándares del United Nations Evaluation Group (UNEG¹¹), a la política de Planificación, Seguimiento y Evaluación establecida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en calidad de garante del Proyecto, así como a las directrices y manuales relevantes para este tipo de ejercicio generadas por el PNUD. En particular el *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo* del PNUD¹². Asimismo, la evaluación se desarrolló con un contacto directo y fluido con el *Grupo de Referencia*¹³, con el Ministerio de Ambiente como ente implementador, actores clave de REDD+ a nivel nacional y regional, consultores, el Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, y la Oficina País del PNUD Panamá.

La evaluación siguió los siguientes pasos:

- i) Revisión de la documentación;
- ii) Preparación del plan de trabajo/reporte de inicio;
- iii) Presentación del reporte de inicio al *Grupo de Referencia* para sus comentarios;
- iv) Misión al país para realizar entrevistas a actores clave;
- v) Presentación de primeros hallazgos al concluir la misión;
- vi) Preparación del informe final de evaluación y proceso de actualización en base a comentarios de los miembros del *Grupo de Referencia*;
- vii) Finalización del Reporte final de Evaluación que incluirá una propuesta de Estrategia de Salida/Plan de Sostenibilidad;
- viii) Presentación de la evaluación de medio término del Proyecto.

HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

La evaluación de medio término del Proyecto hace uso de diversos métodos de recopilación de datos y fuentes de información. Estos se explican a continuación. Las metodologías de esta evaluación se instrumentaron a través de herramientas específicas. Con la combinación de métodos utilizados se buscó la validación y triangulación entre los distintos niveles y tipos de fuentes de información y métodos de recolección de información para así

¹¹ <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

¹² http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

¹³ Tal como consta en los Términos de Referencia, esta evaluación es independiente y externa al Proyecto, así como de las diversas instituciones que lo conforman y del PNUD. El proceso evaluativo contó con un Grupo de Referencia conformado por representantes de MIAMBIENTE y del PNUD para la coordinación de la evaluación y para cuestiones logísticas y de coordinación.

garantizar la validez de los hallazgos que dan origen a los componentes analíticos de esta evaluación, así como a las conclusiones y recomendaciones.

Asimismo, es importante recalcar esta evaluación ha sido participativa. Por lo tanto, se atendió a que el proceso de la evaluación de medio término (con el uso de instrumentos y herramientas determinadas) se construyera con un enfoque consultivo y transparente con las partes interesadas y actores relevantes internos y externos al Proyecto. Los hallazgos, por lo tanto, reflejan esta participación e insumos de múltiples actores.

Los métodos e instrumentos metodológicos desarrollados y utilizados en el proceso de la evaluación de medio término son el siguiente grupo. Cada uno es explicado a continuación:

- ✓ Matriz de evaluación
 - ✓ Análisis documental
 - ✓ Entrevistas en profundidad a informantes clave
 - ✓ Grupos focales.
- *Matriz de evaluación:* La matriz de evaluación permite, a partir de los criterios pre-establecidos, agrupar y visualizar las preguntas de evaluación, subpreguntas específicas, fuentes de datos e información y métodos e instrumentos de recolección de datos. Básicamente es un medio gráfico de visualizar la evaluación, la búsqueda de evidencia, y de hallazgos que sustentan la evaluación. Primero, se desarrolló una matriz de evaluación como herramienta que permitió recurrir a ella como una guía metodológica para la recolección y sistematización de la información y a fin de ajustar el diseño de los instrumentos específicos utilizados. La Matriz de Evaluación se encuentra en anexos, y contiene las preguntas y subpreguntas de evaluación (siguiendo las preguntas sugeridas en los Términos de Referencia, pero también modificándolos cuando fue relevante y agregando nuevas preguntas cuando ha sido pertinente); los indicadores, y las fuentes, así como los instrumentos usados. A partir de esta matriz de evaluación se diseñaron otros instrumentos específicos para la evaluación.
 - *Análisis documental:* El análisis documental constó de análisis de documentos del Proyecto “*Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá*” (documentos de trabajo, publicaciones de investigación, de difusión, plataformas de información).

- *Entrevistas en profundidad a informantes clave durante la misión y grupos focales.* Se desarrollaron entrevistas semi-estructuradas con informantes y participantes clave, actores interesados y contrapartes. Una lista de actores con los que se interactuó se encuentra en Anexos. Las entrevistas se implementaron siguiendo un cuestionario de preguntas abiertas y semi abiertas formuladas a personas clave relacionadas de forma directa e indirecta con el Proyecto en Panamá, incluyendo preguntas para los beneficiarios(as), organizaciones de la sociedad civil y actores locales basadas en las preguntas de la matriz de evaluación. Las entrevistas relacionadas con estos instrumentos se desarrollaron principalmente de forma presencial durante la misión, y por internet, u otros medios similares cuando los actores relevantes no estuvieron disponibles en los días de misión o no se encontraban en Ciudad de Panamá. Las entrevistas en profundidad fueron individuales o grupales, u organizadas como grupo focal.

Por ende, la evaluación se basa en información cuantitativa y cualitativa. Dada la naturaleza y el contexto de las evaluaciones de este tipo, ya que son evaluaciones y no investigaciones, así como las limitaciones de tiempo y recursos, es necesario que en las evaluaciones utilicen una diversidad de métodos, incluidos indicadores de rendimiento, documentación fundamentada pertinente, fuentes secundarias y datos cualitativos recogidos por una variedad de medios.¹⁴ Ya que no se aplicaron encuestas sino entrevistas y que las entrevistas fueron llevadas a cabo con un número de actores de diversas instituciones y de diversos conocimientos y/o involucramiento para con el Proyecto, las valorizaciones que surgen de las entrevistas se expresan trianguladas y validadas acorde a que sectores las presentan, pero garantizando en todo momento el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales así como respetando el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y garantizando que la información no puede rastrearse hasta su fuente.

Esta evaluación adoptó un enfoque consultivo con las partes interesadas (internas y externas al Proyecto). Se subraya, asimismo, que los 42 actores entrevistados y consultados provienen de diversos sectores (gubernamentales, no – gubernamentales, grupos de la sociedad civil, agencias de cooperación, agencias del Sistema). Por ende, sus valorizaciones reflejan los múltiples sectores convocados.

Por lo tanto, esto, en gran medida, ha permitido que las reflexiones, opiniones y otros discernimientos en torno a las varias etapas del Proyecto provengan de diversas fuentes, y por ende han sido trianguladas entre diversas fuentes. Debido a esto los discernimientos son

¹⁴ Ver Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo del PNUD

integrados por la visión de los actores clave de forma completa y triangulada. Se considera que estos son datos primarios que consisten de información que la evaluación observó o recabó directamente de las partes interesadas sobre su experiencia directa con el Proyecto. Estos datos consisten en valores, actitudes, opiniones, comportamientos, motivaciones y conocimiento de las partes interesadas que se han comunicado mediante las entrevistas individuales y/o grupales llevadas a cabo durante el proceso de evaluación.¹⁵ Estos métodos permitieron una exploración en profundidad y brindan información que puede facilitar una comprensión más profunda y amplia del Proyecto que otros tipos de datos pueden brindar.

Cabe recalcar nuevamente por tanto que ésta, como todas las evaluaciones de este tipo, es una evaluación participativa, externa e independiente. Por lo tanto, las contrapartes de la evaluación no deben imponer restricciones en el alcance, el contenido, comentarios y recomendaciones de los informes de evaluación.¹⁶

¹⁵ Ver *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo del PNUD*.

¹⁶ Ver *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo del PNUD*.

DISEÑO DEL PROYECTO

Como se indica en la sección de contextualización, Panamá (desde la Autoridad Nacional de Ambiente - ANAM) presenta el pedido de financiamiento para el Proyecto ante el Banco Mundial (en el año 2014). Sin embargo, cabe destacar que la trayectoria de diseño y búsqueda de apoyo del Gobierno de Panamá para la preparación e implementación de REDD+ es bastante anterior al diseño y aprobación de este proyecto en particular. Desde el año 2008 Panamá inicia una trayectoria para la preparación de actividades REDD+ y comienza la preparación del país con ONU-REDD y el FCPF ¹⁷ del Banco Mundial para el financiamiento de este tipo de actividades y de preparación. En ese periodo se consideraba que las actividades y programas resultantes serían con el apoyo conjuntamente entre el FCPF y ONU-REDD. En septiembre 2010 el Banco Mundial informó que esa institución no trabajaría en conjunto con ONU-REDD en ese momento en Panamá y que sus aportes financieros no tomarían lugar en este periodo. Por ende, la relación con el FCPF es anterior al diseño y aprobación del Proyecto *“Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”*.

En 2014 cuando el Programa Nacional Conjunto ONU REDD en Panamá entraba en su último año de implementación (ya que concluyó en el 2015) se presenta el pedido de financiamiento para el proyecto siendo evaluado a fin de afianzar la implementación de REDD+ en Panamá. Según constan en el Documento de Proyecto: *“En octubre de 2014, la ANAM (hoy Ministerio de Ambiente), presentó ante el Banco Mundial, el documento de Propuesta revisada del documento de Preparación de REDD+ Panamá (R-PP) y la misma se sometió a una revisión exhaustiva con resultados satisfactorios.”* Por ende, se aprecia que el diseño es propio del país, que quedaron incorporadas las prioridades de país alineándose el concepto del proyecto con las prioridades de desarrollo nacional y los planes nacionales tal como son explícitamente expresadas en el marco del Proyecto¹⁸. Asimismo, ya que el diseño se basa en años de trabajo

¹⁷ Siglas en inglés del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques.

¹⁸ Éstos son los contenidos dentro del Plan Estratégico de Gobierno 2015 - 2019, en particular lo que allí se expresa a fin de orientar la reestructuración y modernización de la gestión ambiental del Estado. Específicamente, los planes y políticas ambientales relacionados con los principios de sostenibilidad, eficiencia e Inclusión social que responden al Plan Estratégico, y las cinco líneas de acción del Ministerio de Ambiente. Éstas son:

1 Transformación del modelo de gestión ambiental, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales y la gobernanza, además de la aplicación de instrumentos de gestión ambiental eficiente y eficaz.

en la temática, el diseño del proyecto da cuenta de las perspectivas de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto.

La propuesta se aprueba y su meta fue obtener apoyo a fin de consolidar la Preparación de REDD+ Panamá. La estrategia explícita del Proyecto es ésta: *consolidar REDD+ en el país*. Tal como se indica en el Documento de Proyecto: *“Los fondos provenientes del FCPF, tienen como objetivo dar continuidad al proceso de preparación para REDD+ en Panamá durante un período de 24 meses entre los años (2015-2017), para la validación de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, en un proceso de consulta continuo y permanente con los actores clave, a través del sistema de información de salvaguardas, el establecimiento y puesta en marcha del sistema nacional de monitoreo de bosques, un esquema legal y operacional, que incluye el mecanismo financiero para la captación de recursos y distribución de beneficios, en el marco de la gestión ambiental y social que se adhiere a la política ambiental del Estado panameño.”*

Por lo tanto, en lo formal, el diseño se percibe como adecuado para las circunstancias nacionales. Su pertinencia (que es una valorización más global) se evalúa a continuación.

Los marcos temporales del diseño no son realistas dado el contexto de implementación y lo que se pretende lograr en la etapa de implementación. Aunque en la etapa de diseño fue considerado que dos años serían suficientes ya que se suponía que este Proyecto era tan solo una etapa de consolidar productos / resultados que ya se venían trabajando o que ya estaban completados, la implementación ha demostrado que no fue así. Dado la revisión profunda de ciertos productos y de algunos procesos junto con la lentitud en toma de decisiones por MIAMBIENTE, los largos procesos de adquisiciones, así como la rotación de personal del Proyecto

2 Integración socioeconómica de las áreas protegidas, impulsando el turismo ecológico sostenible y responsable, desarrollando zonas de uso público, con beneficios a las comunidades locales y contribuyendo con el mejoramiento de su calidad de vida.

3 Alianza por el Millón de Ha reforestadas en 20 años, con inclusión social, para propiciar la sostenibilidad forestal y la restauración de áreas degradadas, mediante la reforestación comercial y de conservación, y el establecimiento de sistemas agroforestales y silvopastoriles.

4. Manejo y restauración de cuencas, fortaleciendo los Comités de Cuencas y otras organizaciones de base comunitarias, así como la gestión integrada en cuencas prioritarias para garantizar la disponibilidad de agua.

5. Estrategia Nacional de Cambio Climático, mediante el desarrollo de políticas públicas, planes y proyectos de adaptación y mitigación, con el fin de incrementar la capacidad adaptativa del país ante los efectos adversos del Cambio Climático e impulsar un cambio hacia una economía baja en carbono.

indican que el periodo planificado no es adecuado. Por lo tanto, la duración programada de dos años es insuficiente en la práctica.¹⁹

PERTINENCIA PROYECTO Y APROPIACIÓN

Analizar la pertinencia del Proyecto en Panamá es por demás complejo ya que este análisis debe darse a nivel explícito y a nivel implícito. Se tratará de llevar el análisis a ambos niveles.

La pertinencia o relevancia se refiere a la medida en que un proyecto y sus resultados o productos previstos son coherentes con las políticas y prioridades nacionales y locales, y las necesidades de los beneficiarios previstos. La pertinencia también se relaciona con la medida en que una iniciativa esté alineada con los planes corporativos de las Naciones Unidas en Panamá que son, a su vez concordados con el país. En cuanto a éstos últimos, el Proyecto se enmarcó claramente dentro de los mismos según lo expresado como efectos esperados del MANUD y CPD:

4.1: "Panamá habrá aplicado políticas de desarrollo que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y que reconozcan el valor económico y social de los servicios ambientales y de la conservación de la biodiversidad"; y

4.3 "Panamá habrá reducido la vulnerabilidad al cambio climático, a las emergencias y a los desastres naturales, y avanzará hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, mediante acciones intersectoriales a nivel nacional y local para el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales".

A nivel explícito y formal, en cuanto a la pertinencia para con las políticas y prioridades nacionales, se evalúa que el Proyecto se enmarcó dentro de las políticas y prioridades nacionales vigentes en lo referente al cambio climático, al sector forestal, y al sector ambiental en general. Panamá ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1995, y el Protocolo de Kioto en 1998. La Unidad de Cambio Climático y Desertificación (de la Autoridad Nacional del Ambiente que se traslada a MIAMBIENTE a partir de la creación de este ministerio y que se jerarquiza al nivel de Dirección en los últimos tiempos) tiene como unas de sus finalidades (entre otros temas) facilitar la aplicación de la CMNUCC en el país y formular políticas y estrategias para la implementación de acciones relacionadas con el cambio climático. Asimismo, otras normativas y políticas públicas vigentes definen o dan indicaciones de la coherencia del Proyecto con las necesidades y prioridades nacionales en la materia, tales como la Ley General de Ambiente y la Ley Forestal, así como con las prioridades de desarrollo del país.

¹⁹ Como se verá en las secciones siguientes relacionadas con la implementación, existen ciertos elementos que han variado en cuanto a producto y/o proceso esperado de este proyecto, ampliando más aún la perspectiva de implementación. Esto se evaluará en las secciones pertinentes de este reporte.

En cuanto a la pertinencia temática para el país, las problemáticas relacionadas con los bosques, la deforestación, la tenencia de la tierra/propiedad de los recursos forestales, y la falta de información cabal en algunos temas forestales, también dan cuenta de la relevancia temática. Esto se relaciona no sólo con la dependencia de los recursos naturales para el desarrollo de las poblaciones y del país en general, sino también en torno los impactos actuales y futuros del cambio climático.

En lo formal también, la pertinencia del Proyecto es explícita en los documentos de proyecto donde se indica que la Estrategia Nacional REDD+ se considerará parte de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá (ENCCP) mientras que el objetivo de la ENREDD+ (según Panamá) es desarrollar un mecanismo para reconocer el servicio ecosistémico de secuestro y almacenamiento de carbono que brindan los bosques y facilitar la implementación de las actividades de REDD+ que contribuyan a disminuir las emisiones de GEI asociadas a los cambios en el uso del suelo. Desde el punto de vista estratégico, el Gobierno Nacional considera que REDD+ contribuirá a mejorar la gestión de conservación y protección de los recursos forestales del país impulsando el incremento de las reservas de carbono mediante la reforestación, el manejo forestal sostenible, la recuperación de cuencas hidrográficas y tierras degradadas; así como a la protección de los bosques naturales; además de reducir la deforestación y degradación de la cobertura boscosa en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Comarcas y Territorios Indígenas.

Siendo REDD+ un proceso voluntario en el marco de la CMNUCC, Panamá como país decidió comprometerse para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la deforestación y degradación de los bosques.²⁰ Esta decisión es soberana y al tomar Panamá la decisión de sumarse a REDD+ canaliza fondos de donantes externos.

Lo anterior (lo formal y explícito) sin embargo va por un carril mientras que la valorización de la pertinencia del Proyecto en Panamá va por otro carril, menos explícito, pero no menos obvio. La valorización que se explaya a continuación es dada no solo por actores de la sociedad civil sino también por actores claves del Ministerio de Ambiente, y validada en esta evaluación. REDD+ en general ha sido un concepto con grandes resistencias en el país, desde algunos sectores de la sociedad civil como pueblos indígenas hasta algunos sectores del sector público de nivel técnico. El concepto REDD+ ha sido resistido por aquellos sectores de la sociedad civil que consideraban que a través de este concepto existiría una apropiación indebida a sus recursos y a sus derechos y por aquellos sectores técnicos que no consideran REDD+ un concepto o un proceso factible y/o necesario dentro del contexto de desarrollo y forestal de Panamá. Sin

²⁰ Tal como se manifiesta en la Ley 8 de 2015, Ley 41 de 1998, General de Ambiente, e incluso el Proyecto Ley de la Alianza por el Millón que está aprobada en tercer debate en la Asamblea Nacional.

embargo, en esta etapa de la preparación REDD+ que se manifiesta en el Proyecto se percibe un rechazo al concepto en aquellos mismos actores y secciones del sector público que no solo deberían de implementar y apropiarse del Proyecto sino también que deberían de implementar y apropiarse de los mecanismos REDD+ en el país a través de éste.

REDD+ (y por lo tanto el Proyecto siendo evaluado) para estos sectores (que son varios no solo algunos de los que directamente están involucrados en la implementación del Proyecto de forma inmediata sino también de otros sectores técnicos), es percibido como un concepto ajeno al país. Se indica que REDD+ es un concepto y formato para países desarrollados que (a través de las agencias de cooperación) proceden a constituirlo en países en vías de desarrollo como Panamá a pesar de que no es pertinente para el país según esta visión. Por ende, se considera desde varios sectores que el concepto o como se percibe el concepto (y por lo tanto el Proyecto) no es relevante para Panamá. Asimismo, varios sectores y actores indican que la relevancia del proyecto es mínima, ya que Panamá tiene todos los instrumentos necesarios para implementar una gestión integrada de los bosques y no necesita ni de REDD+ ni de los mecanismos de financiación asociados a REDD+ para la reducción de la deforestación.²¹

Por lo tanto, como se indica en otros sectores la pertinencia/relevancia debe ser analizada de una forma paralela ya que el análisis de lo formal no es igual al análisis de lo expresado por actores claves en varios sectores. La apropiación de REDD+ como concepto dentro del actual Proyecto siendo evaluado por parte del Gobierno de Panamá como gestor de este proyecto no ha sido enérgica, ni integral.

Debido a lo aquí expresado no es posible calificar la pertinencia del Proyecto para Panamá. Esto se debe a que se encuentran aseveraciones y procesos contrapuestos. Por un lado, el Gobierno de Panamá busca el apoyo internacional para la consolidación de la etapa de preparación de REDD+ pero por otro existen resistencias externas e internas al Gobierno muy profundas al Proyecto teniendo en cuenta el concepto que representa.

²¹ Otros actores expresan que REDD+ puede sumarse en fortalecer la gestión forestal en el país, lo cual es indicativo que no existe unanimidad de criterios.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto se firma a través de una carta de entendimiento en noviembre del 2015 y comienza su implementación en enero del 2016. Como se indica anteriormente, se ha planificado que el Proyecto tenga 24 meses de implementación. Al punto de esta evaluación intermedia éste ya llevaba 18 meses de implementación; o sea dos tercios de la implementación programada. En este punto cabe recordar que es lo que se pretende lograr. El Proyecto tiene como meta cuatro resultados, y un total de 12 productos que hacen a los resultados:

▪ Resultado 1: Organización y consulta de actores involucrados.

Producto/s
1.1. Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores claves.
1.2 Los actores claves cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
1.3 Ejecutada la Estrategia de comunicación y divulgación en la preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques.
1.4 Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+
1.5 Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.

▪ Resultado 2: Preparación de la Estrategia REDD+ Panamá.

Producto/s
2.1 Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
2.2 Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado
2.3 Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.

▪ Resultado 3: Desarrollo de un nivel nacional de referencia de emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal.

Producto/s
3.1 Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un dialogo amplio y participativo.
3.2 Acordado el NER/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC

▪ Resultado 4: Diseño del sistema nacional de seguimiento forestal y del sistema de información sobre las salvaguardas.

Producto/s
4.1 Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.
4.2 Sistema de información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.

Aproximadamente a la fecha de evaluación, el Proyecto reporta un nivel total de implementación de un 36.9 % atendiendo a un monitoreo por indicadores de producto²². Esto

²² Por ejemplo, indicadores reportados y definidos como “Número de participantes de acuerdo con listado de asistentes del universo de actores seleccionados invitados”; “Estrategia Nacional REDD+ finalizada en conjunto

comprende un promedio de avance del Componente/Resultado 1 del 39 % (*Organización y consulta de actores involucrados*); un promedio del Componente/Resultado 2 un 20% (*Preparación de la Estrategia REDD+ Panamá*); el Componente/Resultado 3 con un avance reportado del 40% (*Desarrollo de un nivel nacional de referencia de emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal.*); y finalmente para el Componente/Resultado 4 se reporta un avance del 51% (*Diseño del sistema nacional de seguimiento forestal y del sistema de información sobre las salvaguardas*).

EFICACIA

La eficacia es una valorización del grado en el que una iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.

Más de dos tercios del periodo programado para la implementación han transcurrido. Como se ve en la sección de diseño, se considera que dos años no son ni serán suficientes para la implementación de este proyecto en Panamá. Fue considerado que dos años serían suficientes ya que se suponía que este Proyecto era tan solo una etapa de consolidar productos / resultados que ya se venían trabajando o que ya estaban completados. Sin embargo, el proceso de implementación se ha extendido dada la amplia revisión de ciertos productos y de algunos procesos junto con la lentitud en toma de decisiones por MIAMBIENTE, los largos procesos de adquisiciones, así como temas relacionados con la rotación del personal del Proyecto.²³

Igualmente se ha desaprovechado considerable tiempo de implementación debido a problemas operativos y de apropiación.²⁴ Tal como se indica en otras secciones, la entrega ha sido lenta hasta la fecha. El Proyecto financiado por el FCPF ha tenido rotaciones de coordinación que han ralentizado el proceso de implementación. El proceso de toma de decisiones con relación al Proyecto también ha sido lento y extendido en tiempo. Asimismo, se vislumbra una débil apropiación por varios sectores del Ministerio, la cual se explica en mayor detalle en la sección relacionada con la relevancia y pertinencia. Por lo tanto, se considera que el grado de

con actores claves.”; “Presentación a la CMNUCC del NER/NR.”; o “Número de unidades de muestreo (UM) del Inventario Nacional Forestal y de Carbono (INFC) levantadas y analizadas. SEGUNDA FASE”. El Proyecto reporta sobre unos 30 indicadores, principalmente indicadores de producto o proceso.

²³ Se expande en estos temas en otras secciones del presente reporte.

²⁴ Cabe recordar que algunos componentes se encuentran más atrasados que otros. El Proyecto basándose en indicadores de producto/proceso reporta un 39 % de cumplimiento del componente 1, un 20 % del componente 2, un 40% para el componente 3 y un avance del 51% del componente 4.

avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del programa ha sido débil hasta la fecha de evaluación.

En 18 meses de implementación (de los 24 originalmente planificados) el Proyecto ha tenido dos coordinadores sin que éstos realmente puedan asumir plenamente el direccionamiento de la intervención por resistencias internas, por falta de apropiación del Proyecto, la falta de capacidades ²⁵ y por los altamente complejos sistemas administrativos a los que debían de responder.

En el periodo de la evaluación (agosto 2017) el Proyecto funcionaba sin un coordinador de proyecto contratado por PNUD. En su lugar se llegó a un arreglo que consiste en contar con un Coordinador de Proyecto por parte de MIAMBIENTE, lo cual aparentaba ser más eficaz que los arreglos anteriores. Se cuenta con el apoyo de la Especialista de Planificación, Monitoreo y Evaluación de la Unidad del Proyecto, y con cinco técnicos asignados a un componente o subcomponente específico del Proyecto. Asimismo, para la elaboración de productos específicos se contrata a diversos consultores bajo la modalidad de contratistas.

El monitoreo y planificación ha sido minucioso y se cuenta con información cabal sobre el grado de avance en el logro a nivel productos debido a este monitoreo.²⁶ A pesar de este monitoreo minucioso sentado de forma completa en documentos de planificación, sin embargo, no se vislumbra que el Proyecto utilice estos datos y las alertas que ellos generan para la gestión adaptativa que implica adecuar procesos a fin de ejecutar eficaz y eficientemente. Por ejemplo, en particular en los primeros 14 meses de implementación, los registros y documentos generados en relación con el monitoreo no se divulgaban, por ende, se da a entender que estos no se utilizaban de forma eficaz para el manejo del proyecto ya que su diseminación era deficiente.

En cuanto a esta evaluación, al no haber sido llevada a cabo en el medio tiempo del proyecto tal cual lo planificado (esto es, debería de haber sido implementada en enero del 2017), de alguna manera ha abreviado la eventualidad de que no solo sus hallazgos pero que el proceso de evaluación en sí pueda proveer insumos con el tiempo oportuno para el redireccionamiento necesario a fin de ejecutar el Proyecto de manera ágil con manejo adaptativo.

Uno de los principales problemas identificados que afectan varios aspectos del Proyecto, pero principalmente relevante para el análisis de su eficacia, es la escasez de construcción sobre

²⁵ Por ejemplo, experiencia en manejo de proyectos de este tipo, en manejo de personal técnico, y la falta de experiencia con mandos altos de gobierno. Asimismo, uno de los casos fue por contratación directa sin concurso, por lo tanto, no se contó con las capacidades adecuadas o entendimiento cabal de lo que implicaría la coordinación de un proyecto de este formato y de estas dimensiones.

²⁶ Documentos tales como los reportes de progreso anuales, así como los que específicamente se reporta al FCPF sobre el avance en torno a los productos.

los logros de proyectos anteriores. Tal como se indica anteriormente, los productos del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD fueron en gran medida la base para este proyecto, y por ende el Proyecto debería de construir sobre ellos ya que su objetivo es la consolidación del proceso de implementación de REDD+ en el país. Recordando que el proyecto financiado por el FCPF es para *consolidar* la etapa de preparación de REDD+ en el país, se vislumbran ciertas dinámicas que hasta cierto punto pasan por alto esto. Por ejemplo, esto se evidencia si se analiza en detalle el Documento de Proyecto en él se da por sentado que el Proyecto consolidaría la propuesta de Estrategia REDD+ ya elaborada. Y aunque se entiende que la propuesta original no está a la par de las expectativas para ser una verdadera estrategia a implementar²⁷, los procesos que se están comenzando a desplegar a 18 meses de iniciada la implementación para generar una nueva versión de propuesta de estrategia, junto con los procesos de participación y validación que esto conlleva, tienden a desplegar esfuerzos más allá de lo pautado o planificado en el diseño. Esto es percibido por actores muy claves (de agencias de cooperación, de la sociedad civil, y los directamente involucrados en el proceso de implementación) como si “se comenzara de cero otra vez.”

Esto no solo causa desgaste y degradación en torno a la eficacia, sino que también pone en duda la realización del Proyecto en tiempo y forma. Por ejemplo, los planes para elaborar la segunda versión de estrategia REDD+ para el país indican que se concluiría en mayo del 2018 con este producto, dejando muy poco tiempo para la asimilación, aprobación y apropiación de esta estrategia. Esto es un indicador de cuestiones quizás un poco más profundas de este Proyecto. La visión que permea los planes de implementación y hasta el discurso en torno al Proyecto es la de productos y no de cambios o implementación. Esto es, desde el Proyecto se propone la generación de productos (en particular a través de consultorías) sin plantear o exponer que es lo

²⁷ Un análisis del borrador de estrategia pre existente indica que en la misma existen ciertos vacíos conceptuales, así como vacíos estratégicos. Se discierne en este análisis que el borrador documento de Estrategia Nacional REDD+ no incorpora a cabalidad los contenidos establecidos en los acuerdos de la CMNUCC, destacándose la falta de información sobre causas directas y subyacentes de la deforestación y degradación, la vinculación entre las causas de la deforestación y degradación con las acciones para reducirlas; y que el borrador de estrategia preexistente carece de políticas, acciones y medidas para reducir la deforestación y degradación así como de mecanismos para financiar dichas políticas, acciones y medidas. La valorización hecha por los consultores que elaborarían la nueva versión de ENREDD+ indica que en la versión anterior no se especifican “los lineamientos estratégicos a seguir, sin los cuales no es posible brindar claridad sobre el enfoque REDD+ del país, y sin los cuales no se pueden definir las PaMs”. En base a esto la valorización del borrador de estrategia preexistente a este Proyecto (y que debería de reflejar una visión de país y debería de haber sido un producto a consolidar a través del presente proyecto) no refleja una claridad sobre una Visión de REDD+ para el país y no establece acciones establecidas para reducir las emisiones en vinculación directa con los motores de deforestación y degradación. Ver reporte de “*Consultoría para la validación del documento borrador de la estrategia nacional REDD+ de Panamá. Producto 1: Análisis del Borrador de Estrategia Nacional REDD+ de Panamá y Plan de Acción*” Climate Law & Policy, Ancón.

que se debe implementar en el país para la consolidación de REDD+ en Panamá. Esto es, no existe una teoría de cambio²⁸ o visión completa asociada al proyecto que indique cual sería o debería de ser su efecto en Panamá y como este cambio entraría en vigor²⁹

Lo anterior responde también a visiones muy encontradas sobre el sector forestal en el país, y el concepto REDD+ dentro de éstas, lo cual afecta la eficacia de este proyecto. Se va desde indicaciones que el país no posee una visión global del manejo forestal con un eje en el desarrollo hasta planteamientos que indican que el país tiene todos los elementos necesarios para el manejo forestal sustentable. REDD+ dentro de estas visiones por ende va desde un concepto necesario, a un concepto superfluo o hasta una visión utilitaria donde se percibe y se indica que exclusivamente se generan productos asociados a REDD+ tan solo para obtener financiamiento internacional. Estas percepciones provienen de los más diversos actores, dentro y fuera del MINISTERIO, de organizaciones de la sociedad civil, así como de diversas agencias internacionales. Por lo tanto, la eficacia de este proyecto se ve afectada por esta falta de visión o si se quiere de visiones encontradas.

Algunas debilidades técnicas también han sido identificadas que hacen a la depreciación de la eficacia de los productos en sí y de su implementación a futuro. Entre ellas cabe desatacar algunos ejes tales como la falta de incorporación plena hasta la fecha de temas por demás importantes y subyacentes a la temática forestal en el país, tales como temáticas de tenencia de la tierra, propiedad de los recursos naturales, falta de visión global del sector forestal como sector de desarrollo, conflictos internos sociales, entre los más salientes. Asimismo, el encapsulamiento del Proyecto en un área específica del Ministerio de Ambiente cuando la temática REDD+ es una temática transversal, indica que temáticamente también se recorta la eficacia ya que del Proyecto no participan de forma plena áreas relevantes del Estado en cuanto a decisores, tales como agricultura, energía, economía, ACP, etc., y que hacia dentro del Ministerio existe poca

²⁸ Teoría del Cambio es una metodología de diseño de proyectos que se utiliza para explicar cómo y por qué las actividades de un proyecto van a dar lugar a los cambios deseados. Una teoría de cambio es un ejercicio de visualización creativa y consciente que permite concentrar la planificación en determinadas realidades futuras posibles, también probables y deseables e incluye un conjunto de supuestos y proyecciones sobre se puede llegar a desplegar la realidad en un futuro próximo con base en: i) un análisis realista de contexto; ii) una auto-valoración de las capacidades de facilitación de proceso; y iii) un explicitación crítico de los supuestos.

²⁹ Aunque desde el Proyecto se indica escuetamente que la teoría de cambio sería “1: - El modelo de desarrollo es ambientalmente sostenible y genera empleo/ capacidades para la obtención de medios de vida con especial atención a los grupos de alta prioridad. Este proyecto es parte de las dos grandes rutas de cambio. La primera se refiere a modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles y resilientes. La segunda, sobre un estilo de desarrollo económico local generador de empleo y medios de vida a la vez que coherente con la sostenibilidad ambiental. La teoría de cambio del proyecto está en revisión” como se ve arriba, ésta y otras manifestaciones

articulación vis-a-vis este Proyecto con otras áreas de MIAMBIENTE (tales como las divisiones de áreas protegidas o de cuencas hidrográficas).³⁰

Otras problemáticas que hacen a la eficacia son la falta de apoyo institucional de alto nivel al Proyecto y la falta de apropiación del mismo por altos niveles institucionales. Por lo tanto, se vislumbra que los problemas de implementación que hacen a la eficacia son de varios tipos: políticos y de visión, así como administrativos y de implementación.

Por lo tanto, se evalúa que la eficacia es Moderadamente Insatisfactoria (MI) ya que el proyecto tuvo deficiencias significativas hasta la fecha de la evaluación.

EFICIENCIA

Cuando se evalúa la eficiencia de un proyecto se valora si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los resultados deseados. Este concepto está ampliamente ligado al concepto de eficacia.

Aunque algunos componentes a nivel producto están más avanzados que otros, sin embargo, cabe recordar que el Proyecto debería de concluir (según lo planificado) tan solo seis meses luego de esta evaluación y su nivel total de implementación es de un 36.9 %. Aunque es claro que el proyecto se debe de extender, y la Junta del Proyecto aprobó extender el cierre del mismo a diciembre de 2018, aun así, la eficiencia es baja si se mide con estos parámetros.

Tal como se indica arriba, el Proyecto ha tenido una serie de inconvenientes de implementación que han ralentizado el proceso de implementación y su eficacia. Por ejemplo, las rotaciones a nivel gubernamental y los cambios de personal (i.e. de la coordinación de proyecto) han sido dos factores claves. Los cambios en la dirección de la unidad técnica de implementación con dos coordinadores en básicamente el primer año de implementación, así como el lento proceso de toma de decisiones han sido obstáculos a la implementación eficiente.

Sin embargo, no toda la causalidad de este problema debe caer sobre este tema. Existen otras barreras de la implementación que hacen bajo nivel de entrega a la fecha. Entre ellos las debilidades gerenciales para administrar un proyecto de estas dimensiones y complejidad; dificultades en la toma de decisiones (en especial relacionada con largos procesos para la toma de decisiones) que conllevan retrasos y socava la eficiencia al no generar insumos concretos en los tiempos programados; y los problemas asociados a la falta de asimilación de herramientas de seguimiento para la gestión adaptativa (por ejemplo, como se indica en otras secciones de este

³⁰ El Proyecto reporta la realización de Mesas REDD+, sin embargo, se entiende que éstas son mesas de debate, con algunos aspectos técnicos, pero no incluyen cuestiones relacionadas con la toma de decisiones.

reporte la falta de socialización de documentos de monitoreo, en particular en los primeros 14 meses de implementación del Proyecto implican que los mismos no fueron utilizados para monitorear el alcance de las metas en relación con los productos esperados de este Proyecto).

Asimismo, actores claves perciben e indican (y esta evaluación concuerda con esta aseveración) que se está planificando una cantidad de actividades y sub actividades que impactan negativamente sobre la eficiencia y la obtención de resultados tales como la implementación de REDD+ en el país a raíz de este Proyecto. Se considera que la dinamización y la planificación con mayor eficiencia evitando rehechuras³¹ de actividades, procesos y subproductos pueden ayudar a la eficacia en la implementación.

Por lo tanto, se evalúa que la eficacia es Moderadamente Insatisfactoria (MI) ya que el proyecto tuvo deficiencias significativas en este criterio hasta la fecha de la evaluación.

SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad se considera relacionando el grado de probabilidad en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa. Esto es, la sostenibilidad de un proyecto se evalúa ponderando sí los logros una vez conseguidos se mantienen cuando termina la intervención.

El Proyecto en cierta medida tiene la sostenibilidad entrelazada en sus expectativas de resultados. La meta del Proyecto es concluir la elaboración de los cuatro elementos fundamentales para implementar REDD+, siendo estos: (a) la ENREDD+, (b) los niveles de referencia forestal, (c) el sistema nacional de monitoreo bosques, y (d) el sistema de información de salvaguardas. Asimismo, los productos mismos que el Proyecto debería generar son productos diseñados para continuar siendo implementados luego de la finalización del Proyecto. Productos esperados tales como el establecimiento del Mecanismo de Reclamos para REDD+ en Panamá, el mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando, o la operatividad del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques son de por sí productos y procesos que deberían de operar una vez concluido el Proyecto y de cierta manera garantizar la sostenibilidad. Esto es, si los productos se logran y se implementan adecuadamente, la sostenibilidad de los mismos estaría asegurada.

³¹ Como se sostiene en distintas partes de este reporte, el Proyecto financiado por el FCPF tenía como meta la consolidación de productos en preparación a REDD+. Sin embargo, el Proyecto implementa la elaboración de productos tales como la elaboración de una nueva versión de ENREDD+ y nuevos procesos de consulta para con algunos sectores de la sociedad civil, lo cual es percibido por un número de actores (actores internos al Proyecto, de agencias internacionales, y de la misma sociedad civil) como repeticiones que alargan el proceso de preparación de REDD+ en el país.

A pesar de esto, existe poca o nula visión desde el Proyecto sobre la sustentabilidad de los productos que se originarían del Proyecto y de sus eventuales resultados. Existe poca visión sobre qué mecanismos (de política pública, de gestión y de financiamiento) deberían adoptarse para garantizar la sostenibilidad de los distintos productos a alcanzar. Por lo tanto, en vista al escenario que se despliega al tiempo de esta evaluación, se considera que la sostenibilidad presenta riesgos significativos por lo tanto la misma es Moderadamente Improbable (MI) (a menos que una estrategia de sostenibilidad fuese adoptada en el futuro inmediato).

PARTICIPACIÓN

La participación efectiva de la sociedad civil no es un tema menor en este proyecto. No solo se encuentra entrelazada en varios componentes, sino que de por sí sola es el eje del *Componente/Resultado 1: Organización y consulta de actores involucrados*. A través de una serie de productos ³² se busca no solo la participación de la sociedad civil en el Proyecto sino también la participación efectiva de los sectores no – gubernamentales en la aplicación de mecanismos REDD+ en el país cuando se den estos.

Sin embargo, la participación y consulta (en particular la participación y consulta para con los pueblos indígenas) trae una serie de evoluciones anteriores a este Proyecto que se deben de dar cuenta como contexto al análisis de participación actual. El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD en su diseño y en sus inicios no reflejaban un reconocimiento cabal de las dinámicas y conflictos internos en torno a los recursos naturales (incluyendo el recurso forestal y la tenencia de la tierra). El PNC tampoco contenía claras directrices en lo referente a la participación de todos los actores relevantes de la sociedad civil, a pesar que algunas organizaciones indígenas tomaron parte de la formulación de ese programa. En parte debido a esto, y luego de la evaluación de medio término del PNC, la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta en el marco de la preparación para REDD+ fueron incorporados. Entre estos reajustes se consolida la Mesa Nacional REDD+ como una plataforma de diálogo; se refuerza la consulta y participación; se define estrategias diversificadas de consulta, participación, y se adopta un

³² Producto/s:

1.1. Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores claves.

1.2 Los actores claves cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

1.3 Ejecutada la Estrategia de comunicación y divulgación en la preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques.

1.4 Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+

1.5 Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.

protocolo de comunicación junto con la financiación directa a algunas de organizaciones de la sociedad civil y a autoridades indígenas.

Con ese marco, se genera la propuesta del Proyecto siendo evaluado en cuanto a la participación y consulta. Por ende, tomando cuenta de la importancia de la consulta y participación en todo el proceso de preparación REDD+, así como factiblemente en la implementación de procesos REDD+ en el país, se jerarquiza la temática participativa y la participación de la sociedad civil como eje.

En cuanto a la participación y consulta dentro del Proyecto siendo evaluado se ven ciertos contrastes. Lo positivo se lista a continuación:

- Debido a los problemas de participación en torno a la primera etapa del PNC ONU-REDD, se abre una ventana de participación con MIAMBIENTE que no existía con anterioridad, en especial una ventana de participación y debate en algunas temáticas que (aunque trascienden al Ministerio) encuentran a este ámbito como espacio de discusión. Temas tales como la tenencia de la tierra y la propiedad de los recursos naturales en el país en relación con el sector forestal encuentran un espacio amplio de debate dentro del Proyecto.
- A través del Proyecto se respeta en toda instancia y momento el fundamento de consulta, libre, previo e informado con los pueblos indígenas, enmarcándose también en la Constitución y en todas las normas panameñas que establecen reglas claras sobre este tema.
- Se fortalece la participación de la sociedad civil, de distintos sectores y se comienza a vislumbrar algunos mecanismos de intercambio hacia dentro de estos sectores³³ y entre ellos y algunas plataformas de comunicación hacia dentro de estos sectores también se establecen.
- Se comienza a vislumbrar alguna incipiente incidencia de las temáticas que preocupan a los sectores no – gubernamentales en los productos y resultados de proyecto.³⁴

³³ Por ejemplo, el proyecto dio lugar a que los pueblos indígenas establezcan su propio mecanismo de coordinación para abordar el tema de REDD+, tales como una comisión técnica indígena integrado a fin de abordar temas técnicos en REDD+.

³⁴ Por ejemplo, el visto bueno por parte de MIAMBIENTE a integrar en la estrategia nacional los puntos relacionados con REDD+ que los pueblos indígenas definen como importantes para ellos.

Sin embargo, existen también algunas problemáticas que elevan el nivel de alerta sobre la participación y consulta en esta etapa. En especial las percepciones donde se puede generar conflicto entre el Proyecto y los sectores sociales, tales como:

- A pesar de que, como se indica inmediatamente arriba, se comienza a vislumbrar alguna incipiente incidencia de las temáticas que preocupan a los sectores no – gubernamentales en los productos y resultados de proyecto (o al menos que estas temáticas son ahora mencionadas en los productos) no existen protocolos o pautas claras sobre cómo se mide la incidencia de la participación multisectorial, como se gestiona la misma y que ocurre cuando una temática clave o reclamo no incide en los resultados del Proyecto.
- Los actores sociales que toman parte de las consultas periódicas perciben que la participación no es lo programática que debería de ser, con poca capacidad organizativa ya que las convocatorias no tienen la planificación en tiempo y forma adecuada, ni suficientemente susceptibles a las necesidades de participación para con los actores a los que se convoca, con convocatorias débiles, y con poca devolución.
- La participación se considera tan solo como un visto bueno a obtener de la sociedad civil que el Proyecto debe de lograr para conseguir financiamiento internacional, sin que esto redunde en un cambio real de productos o política pública o que la consulta y participación sea un catalizador para el cambio. Estas observaciones se originan no solo de los sectores siendo convocados sino también de diversas instituciones internacionales.
- Se vislumbra que la convocatoria a participar no es completa. Aunque algunos sectores más organizados si participan activamente (como los sectores indígenas) otros sectores no son convocados adecuadamente (como los sectores productivos, por ejemplo). Se percibe que la convocatoria a participar no es amplia ya que solo se llama a participan a algunos sectores de la sociedad civil y no otros tales como los sectores productivos (que están asociados a varios motores de la deforestación por ejemplo y que deberían de tener un rol activo), como los sectores no gubernamentales especiales, o como los sectores académicos.³⁵

³⁵ Aunque esta sección trata con la participación de la sociedad civil, el mismo patrón surge en relación con otros sectores de gobierno vis-a-vis el Proyecto. Asimismo, hacia dentro del Estado la participación no es multi -

- Por último, pero un tema por demás importante es el desgaste que se percibe por parte de los actores sociales participando en la preparación de REDD+. A pesar que la participación hasta la fecha es activa se vislumbra que la misma puede no serlo o puede tornarse irrelevante por varias razones. En primer lugar, la visión que las consultas son permanentes pero que los resultados de las mismas no son tomados en cuenta o que no hay incidencia. En segundo lugar, la percepción que los resultados, a pesar que las consultas insisten sobre esto, no tratan temas de fondo relacionados con el sector forestal en Panamá dentro del contexto REDD+ con la profundidad necesaria (como por ejemplo la propiedad de los recursos, la tenencia de la tierra, cuáles son los principales factores causantes de la deforestación, etc.). Tercero, que las consultas se dan solo para obtener el visto bueno de las agencias de cooperación. Y, por último, un tema que permea no solo la frustración de la sociedad civil sino también de la cooperación, de los sectores técnicos y hasta de los relacionados con algunos otros sectores de política pública, es la continua preparación sin ejecución relacionada con REDD+ por parte del Estado.³⁶

TEMAS TRANSVERSALES: GÉNERO

El diseño de Proyecto incluye algunos ejes donde se incluye la temática de género. Por ejemplo, para el Plan de Participación se identifican cinco grupos diferenciados, considerados como actores clave. El quinto grupo se identifica como “Mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque”. También se incluyen algunas pautas, pero por demás someras, sobre algunas cuestiones de género (por ejemplo, se hace mención a la CMNUCC que indica que se deben “respetar las consideraciones de género”, pero esto se hace sin guías sobre qué es lo que esto significa y sin alguna mención sobre las salvaguardas y su inclusión del tema de género en ellas). Por lo tanto, se considera que la inclusión de la perspectiva de género en la fase de diseño del proyecto fue débil.

A pesar de esto, en la fase de implementación del Proyecto, en lo que puede ser considerado una buena práctica, se sobrelleva esta debilidad de diseño con el desarrollo de una

sectorial. Por ejemplo, no participan los sectores de gobierno que tratan las temáticas agropecuarias (por ejemplo, el MIDA), ni los sectores que tratan otras cuestiones productivas y/o financieras relacionadas con la temática forestal en relación a REDD+.

³⁶ A pesar que MIAMBIENTE alega que sí se aplica REDD+ a través de los pilotos REDD+ (Programa Apoyo a REDD+ de Base Comunitaria – CBR+ que también es una iniciativa del Programa ONU-REDD Global y en Panamá se articula a través del Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM – PPD, una iniciativa también conocida como Programa Bosques de Vida) que surgen para apoyar a pueblos indígenas y comunidades dependiente de los bosques a participar en los procesos nacionales REDD+, estos pilotos no son aplicados por el Estado. Este programa no es parte del Estado como tal. Si participa MIAMBIENTE en su junta directiva en los procesos de toma de decisiones.

Hoja De Ruta Género y REDD+. Se propone desarrollar esta hoja de ruta en tres fases de implementación con los siguientes ítems:

FASE 1. PREPARÁNDONOS PARA INCORPORAR GÉNERO EN REDD+

FASE 2. DESARROLLANDO CAPACIDADES EN REDD+ PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

FASE 3. GESTIONANDO CONOCIMIENTO DE IGUALDAD DE GÉNERO Y REDD+.

Al implementarse estas fases quedarían las bases para incorporar la dimensión de género en el Proyecto. Sin embargo, no hay pautas específicas para la incorporación de la dimensión de género en los productos donde esto es más relevante más allá de incorporar el eje en algunas consultorías. Debería de quedar sentado que la igualdad de género sería un tema *transversal* que incorporar en las salvaguardas y muy especialmente en la Estrategia y por ende en su aplicación a futuro.

El Proyecto en sí no cuenta con una estrategia de salida ni plan de sostenibilidad a fin de dar curso a los logros una vez terminada la intervención. Por lo tanto, esta sección tiene como meta generar una serie de recomendaciones específicas a fin de que el Proyecto durante su transcurso pueda adoptar medidas que generen condiciones para la sostenibilidad de los resultados una vez que la intervención concluya.

La sostenibilidad de este tipo de proyecto se establece como la probabilidad de que los efectos y resultados del proyecto se mantengan en el tiempo cuando finalice la intervención. Por lo tanto, con un análisis de sostenibilidad se está valorando la posibilidad de que los resultados sean sostenibles en el tiempo o no. El Proyecto tiene ciertos aspectos al momento de la evaluación intermedia que inducen a concebir que algunos de los resultados pueden perdurar en el tiempo, mientras otros aspectos deben ser ampliamente forzados para garantizar o reforzar la posibilidad de durabilidad de los logros y minimizar riesgos de falta de sostenibilidad. La sostenibilidad (o probabilidad de sostenibilidad) se basa en varios componentes de un proyecto y como se indica arriba, una evaluación tan solo puede indicar si están dados los posibles escenarios para sostener efectos en el corto, mediano y largo plazo.

Los riesgos a la sostenibilidad de los resultados de proyectos se definen en cuatro áreas: riesgos financieros; riesgos de gobernabilidad; riesgos sociales; y riesgos medioambientales. Es sobre la base de estos componentes que se genera e implementa una estrategia de sostenibilidad. A continuación, se extiende sobre los distintos tipos de riesgos a la sostenibilidad que pueden darse en las secciones siguientes.

RIESGOS FINANCIEROS A LA SOSTENIBILIDAD

Los riesgos financieros a la sostenibilidad de un proyecto se relacionan con la probabilidad de que los recursos financieros y económicos no estén disponibles una vez que la asistencia finalice. Los recursos financieros y económicos pueden tener una variedad de proveniencias, tales como los recursos propios del sector público asignado a la continuidad de los resultados de un proyecto, subsidios directos o incentivos fiscales, fondos del sector privado, y/o apoyo de otros donantes o mecanismos internacionales de financiamiento.

RIESGOS A LA SOSTENIBILIDAD RELACIONADOS CON EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA GOBERNABILIDAD

El marco institucional y los riesgos de gobernanza se relacionan con los marcos legales, las políticas y las estructuras y los procesos de gobernanza dentro de los cuales funcionarían los resultados de proyecto. El marco institucional y gobernanza se relacionan no solo con los sistemas actuales sino también los nuevos marcos institucionales que deberían de ser adoptados

a fin de dar sostenibilidad a los resultados, incluyendo las capacidades necesarias para la sostenibilidad. Por ejemplo, algunas de las condiciones que deben existir para que concurra la posibilidad de sostener a futuro los efectos del proyecto son las capacidades institucionales instaladas que puede proporcionar un proyecto en el país.

RIESGOS SOCIO-ECONÓMICOS A LA SOSTENIBILIDAD

Los riesgos socio-económicos que puedan amenazar la sostenibilidad de los resultados de un proyecto en general están asociados al nivel de apropiación de los interesados (entre ellos los actores de la sociedad civil, de gobierno, y del sector privado) para con los objetivos de un proyecto. Sin la apropiación de los conceptos, objetivos y metas de un proyecto entonces la sostenibilidad de los resultados es dudosa en el mejor de los casos y el compromiso político para continuar trabajando sobre los resultados del proyecto es incierto.

RIESGOS MEDIOAMBIENTALES A LA SOSTENIBILIDAD

Los temas medioambientales que ponen en riesgo el logro o mantenimiento de los resultados esperados del proyecto pueden estar asociadas a las vulnerabilidades de los ecosistemas donde se implementan actividades, el cambio climático, y de políticas públicas o actividades privadas que generen degradación ambiental.

RECOMENDACIONES PARA UN PLAN DE SOSTENIBILIDAD

Las propuestas para un plan de sostenibilidad para el Proyecto en su evaluación intermedia dan por sentado que se obtendrán los productos esperados del Proyecto. Asimismo, se considera que para ser efectivo un plan de sostenibilidad debe de adoptar medidas en el transcurso del proyecto y no esperar a que este concluya para generar medidas que tiendan a la sostenibilidad. A continuación, se listan recomendaciones para generar sostenibilidad de los productos y logros que surjan del Proyecto como plan de sostenibilidad que debería de ser adaptado a las necesidades del país y adoptado a fin de dar sostenibilidad a los productos que resultaren:

- Incorporar dimensiones de sostenibilidad (social, financiera e institucional) en cada uno de los principales resultados asegurándose que los productos también contengan pautas sobre:
 - cuál es el financiamiento necesario para su implementación,
 - que generación de o fortalecimiento de capacidades institucionales e individuales se necesitan para que cada uno ellos sea implementable, así como

- que políticas y medidas deben ser adoptadas a fin de implementar sosteniblemente los resultados del Proyecto.
- Generar una hoja de ruta para la sostenibilidad de cada uno de los resultados principales del Proyecto (tales como la estrategia, el monitoreo, las salvaguardas, los niveles de referencia) con hitos claros de adopción que puedan ser monitoreados de aquí a la finalización del Proyecto.
- Promover la institucionalidad de REDD+ en el país. Definir en qué medida las políticas y marcos regulatorios existentes apoyan la sostenibilidad de los resultados.
- Definir y adoptar políticas y medidas que promuevan la implementación (en primer lugar) de los resultados y su sustentabilidad. Algunas de estas incluirían:
 - Promover la generación y adopción de mecanismos normativos necesarios (decreto ministerial, norma y/o cualquier otro instrumento normativo necesario) adoptando los resultados individual o colectivamente en los instrumentos (por ejemplo, estrategia) según corresponda.
 - Generación de mandatos dentro de la normativa vigente (adaptándola donde fuese necesario) para que formalmente Panamá migre hacia una economía baja en carbono.
 - Conformación y/o fortalecimiento institucional de áreas dentro del Ministerio de Ambiente con la jerarquía necesaria para tratar e implementar procesos de decisión en cuanto a REDD+ (tales como el área temática forestal y el área temática de cambio climático).
 - Promover la alineación de los productos (tales como la ENREDD+) que resultaren del Proyecto con los instrumentos de política pública vigente y viceversa entre la política pública relevante³⁷ y cualquier nuevo instrumento desarrollado en base a los productos de este Proyecto.

³⁷ Tales como la política relacionada con la Alianza por el Millón, el Plan Nacional Seguridad Hídrica 2015-2050, Agenda para el Desarrollo 2030, etc.

- Articular los productos del Proyecto que justamente tratan los temas de política pública e institucionalidad con todos los procesos y productos a generar.
 - Instalar el concepto de que los productos a raíz del Proyecto que establecen el marco legal y operacional de REDD+ dentro de la política ambiental del Estado no son solo estudios teóricos, sino que la meta final es aplicarlos, implementarlos, y sostener los resultados en el mediano y largo plazo.
 - Promover la incorporación de los resultados transversalizándolos en otras normativas, programas, estrategias y políticas (por ejemplo, transversalizando los productos y resultados tales como la estrategia, el monitoreo, etc., en las normativas/políticas forestales, otras estrategias afines).
- Articular los resultados REDD+ del Proyecto con otras áreas del Estado y sus normativas y políticas, tales como las áreas de agricultura, las de ordenamiento del territorio, e incorporar donde fuese relevante en los planes de desarrollo y los lineamientos estratégicos del estado.
 - Promover el desarrollo y fortalecimiento de capacidades nacionales que puedan absorber la implementación de los productos de manera sostenible, de las siguientes maneras, entre otras:
 - Generar capacidades técnicas individuales e institucionales para sostener el uso y la implementación de tecnologías de análisis (monitoreo, niveles de referencia) y de procesos (estrategia, salvaguardas, etc.).
 - Incorporar las distintas dimensiones REDD+ y los productos/resultados que se obtengan del Proyecto en carreras idóneas (por ejemplo, en las carreras de ingeniería forestal y en las de institutos afines a estos temas).
 - Fomentar la investigación en estos temas a fin de generar y fortalecer las capacidades individuales e institucionales necesarias para mantener y sostener los resultados del Proyecto.

- Focalizar la implementación de REDD+ en áreas piloto, en áreas estratégicas y a través de las institucionalidades ya existentes. Por ejemplo, implementando REDD+ con socios estratégicos de la sociedad civil y focalizando con instituciones que ya funcionan a nivel terreno, tales como las instituciones de cuencas existentes en Panamá, instituyendo grupos de trabajo REDD+ en todos los comités de cuenca del país. Este tipo de rumbo no solo es beneficioso a fin de concluir las fases preparatorias y comenzar a implementar políticas, sino también a fin de generar apropiación de REDD+ y de los objetivos y resultados de distintas fases del Proyecto y así alimentar la sostenibilidad.
- Promover la sostenibilidad de los resultados, en particular dado el contexto de cambios de autoridades, de técnicos, y las variadas rotaciones que se experimentan en el país, a través del manejo de conocimiento. Se recomienda que esto se lleve a cabo con los siguientes mecanismos:
 - Promover la creación de una “memoria histórica” que pueda ser utilizada en los contextos cambiantes y a través de los cambios de autoridades, de técnicos, así como cambios políticos.
 - Incluir no solo los productos y documentos, sino también las lecciones aprendidas documentadas como aporte del proceso de monitoreo y evaluación del Proyecto, socializándose la información y con mecanismos de manejo del conocimiento donde fuese idóneo, a fin de que los socios del proyecto puedan tener conocimiento cabal de lo que fue hecho, aplicar y sostener la aplicación donde fuese necesario, y replicar o ampliar los resultados a futuro.
- Institucionalización de la conformación del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques para que el mismo se encuentre operativo como resultado del Proyecto. Incluir los siguientes aspectos en la institucionalización:
 - Creación de institucionalidad dentro de MIAMBIENTE con un organigrama que contenga adecuadas capacidades individuales e institucionales para operar el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques en el tiempo.
 - Asignación de suficientes recursos financieros para obtener la tecnología adecuada para este tipo de sistema de monitoreo.

- Asignación de suficientes recursos financieros para la provisión de personal técnico calificado.
 - Determinación fehaciente y formalizada sobre la periodicidad necesaria de colección y procesamiento de datos a fin de obtener información idónea y utilizable en torno a los cambios de cobertura forestal en el país.
- Plan de financiamiento. Urge generar un plan de financiamiento y/o generar mecanismos para la asimilación y apalancamiento de fondos internos ya existentes y disponibles en el país, no solo de los productos del Proyecto sino de REDD+ a partir de estos productos, a fin de implementar procesos idóneos de una manera sostenible. Los aspectos a considerar para generar sostenibilidad financiera serían los siguientes:
- Se deben definir mecanismos financieros y económicos que aseguren una continuidad de los productos una vez finalizado el proceso de implementación, con miras a implementar un mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios, así como de búsqueda de financiamiento idóneo y actualizado a las oportunidades vigentes (dando cuenta que han cambiado en el periodo de preparación de REDD+ a la fecha).
 - Promover la adopción de un plan de financiamiento de distintas fuentes (público, privado, nacional e internacional) a fin de dar continuidad a aquellos procesos base tales como la información y el monitoreo, asignando partidas presupuestarias adecuadas.
- Generar apoyo político de alto nivel para los productos que surgirían del Proyecto. La sostenibilidad de los resultados, así como del concepto REDD+ en general debe ser asumido a los más altos niveles políticos si la sostenibilidad de los productos de este Proyecto se traduce en resultados sostenibles. Para esto vez debería de crearse institucionalidad acorde (por ejemplo, una Secretaría o Comité de Alto Nivel (compuesta por tomadores de decisiones) e incorporar grupos de trabajo REDD+ en los comités locales -y comisiones consultivas- que tengan permanente relación e intercambios periódicos).
- La implementación de REDD+ es la base de la sustentabilidad de los resultados el Proyecto. Para esto se debe de brindar sustentabilidad a los tres ejes

principales (e intrínsecamente interrelacionados) para la implementación: *la información, el financiamiento y la institucionalidad.*

La aplicación de REDD+ (y por ende la sustentabilidad de los productos y procesos que generaría el Proyecto) se basa en la información confiable (por ende, el monitoreo, reporte y verificación y otros procesos similares). Sin información confiable sobre el stock de carbono y sobre el uso o cambio de uso de los suelos forestales no se puede acceder a las fuentes de financiamiento disponibles para implementar REDD+. La información y los flujos de información no solo tiene carices técnicos, sino que la transparencia y la toma de decisiones debe de basarse en la información y su disponibilidad. Los recursos financieros y los instrumentos que se implementan al recurrir a ellos implican no solo el acceso a estos recursos sino también la utilización de los mismos de una forma sistemática de un plan de financiamiento de distintas fuentes permitiendo el transparente flujo de recursos. Por último, el tercer eje —la institucionalidad— con su desarrollo de capacidades institucionales crea los contextos ineludibles para una implementación REDD+ de forma sostenible.

CONCLUSIONES

El Proyecto “*Consolidación De La Fase De Preparación Para La Reducción De Las Emisiones Derivadas De La Deforestación Y Degradación De Los Bosques (REDD+) En Panamá*” se encuentra en el mes dieciocho de una implementación originalmente programada de veinticuatro meses. Tal como lo indica su nombre, la intervención tiene como meta *consolidar* la fase preparatoria de REDD+ en el país. Esta consolidación se basa (o debería basarse) en un proceso preparatorio llevado a cabo en primer lugar a través de los resultados del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá y en consolidar los procesos y productos logrados dentro del marco del PNC. Sin embargo, el presente Proyecto es distinto al PNC en su modalidad de ejecución ya que el Proyecto es de implementación Nacional (NIM). Por lo tanto, su formulación e implementación está bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente de Panamá como entidad implementadora.

El Proyecto ha tenido una lenta iniciación, con una entrega del 39% a la fecha. Aunque el periodo de dos años que fue programado para la implementación no es realista en la práctica. Esto se vislumbra al analizar la implementación al año y medio de haber comenzado de un proceso que solo debería de haber tomado dos años, se distingue que el nivel de entrega es bajo. En general esto responde a cuestiones de proceso e implementación propiamente dicha y a cuestiones de una índole más general y hasta política. Como se establece en distintas partes de este reporte, el Proyecto debería de haber consolidado los productos existentes. Segundo, el nivel de entrega se ha visto afectado en cuanto a la implementación propiamente dicha en relación a las capacidades de manejo. El Proyecto ha tenido ya dos coordinadores y ha sobrellevado rotación de personal del Ministerio asociado al Proyecto de una manera u otra. Estas dos cuestiones han ralentizado la implementación y la apropiación del mismo.

La apropiación del concepto REDD+, y por ende del Proyecto, en Panamá es problemática. Aunque no hay unanimidad de criterios por un lado hay apropiación del concepto y por otro hay rechazos que se manifiestan en el Proyecto en sí. El rechazo a este concepto no solo proviene de ciertos sectores de la sociedad civil sino también desde un número de interlocutores de gobierno. Por lo tanto, la apropiación del Proyecto en Panamá no ha sido robusta. Por ejemplo, no ha habido apropiación adecuada de los procesos y productos sobre los que se debería de consolidar este proyecto. A pesar de que un número de actores indican que Panamá tiene todos los instrumentos para el manejo forestal sustentable y que REDD+ no es relevante en el contexto nacional, la falta de apropiación de REDD+ por parte de algunos sectores está ligada a una falta de visión de país sobre la gestión integrada y sustentable de los bosques y como REDD+ se articula o articularía a raíz de los productos del Proyecto. Es por esto también que se discierne falta de apropiación política y una falta de apoyo institucional de alto nivel del Proyecto.

A pesar que ciertas iniciativas de gobierno como la Alianza para el Millón de Hectáreas³⁸ si está comenzando a encontrar interacciones temáticas y estratégicas con REDD+, se discierne que el Proyecto pretende transformaciones claves sin la plena integración de otros sectores del estado (sectores productivos ligados a la agricultura, economía, ordenamiento del territorio). Desde MIAMBIENTE y desde REDD+ es difícil sino imposible generar lineamientos sin incorporar a todos los sectores claves.

Los productos esperados de este Proyecto, como por ejemplo son la estrategia REDD+ que se desarrollaría y adoptaría, deberían de tomar en cuenta las falencias identificadas. No solo las falencias administrativas y de implementación sino también las falencias o vacíos en cuanto a lo forestal, REDD+, y otros sectores.

La participación de la sociedad civil en todos los procesos es clave, no solo para generar apoyos sino para que la política pública sea coherente con sus necesidades, enfoques y perspectivas. La participación hasta ahora ha sido activa dentro del Proyecto y positiva en torno al fortalecimiento de la sociedad civil. A pesar de esto existe un incipiente riesgo de estancamiento de la participación y por ende de que se suprima la cooperación de algunos sectores si los diversos actores convocados manifiestan más y más un desgaste por la consulta constante sin la implementación de instrumentos.

Ligado con lo anterior hasta cierto punto, la visión hasta ahora del Proyecto es generar productos, muchos de ellos preparados como consultorías externas. No se vislumbra una visión con lineamientos estratégicos a seguir para la apropiación del estado de estos productos. Esto es, no hay claridad sobre como los productos del Proyecto se convierten en resultados para implementar un proceso REDD+ en el país.

A pesar de esto se discierne un gran compromiso de parte de los actores involucrados en la implementación del Proyecto y un cometido en avanzar en el logro de los productos. Si esta resolución se traduce en el logro de productos que puedan ser apropiados por Panamá e implementados se alcanzarían las metas de consolidar la fase preparatoria REDD+ en el país.

³⁸ Como se ha visto en las distintas secciones relevantes de este reporte existe una gran inter relación y hasta cierto punto sincretismo entre la Alianza para el Millón y REDD+ (y por ende con el actual Proyecto siendo evaluado). Sin embargo, esta evaluación solo tiene como alcance el Proyecto, no la Alianza ni otras iniciativas que se relacionan con el concepto REDD+ formal o informalmente. Por ende, hasta que no exista una formal y plena integración, los logros de la Alianza y los logros del Proyecto están separados. Al mismo tiempo los problemas del Proyecto y los problemas de la Alianza también se encuentran separados. Esto por supuesto, no le quita al hecho que las dos iniciativas deberían de conectarse no solo a nivel político sino también a nivel técnico y conjurar sinergias.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se listan a continuación son sugerencias generales a fin de apuntalar el Proyecto en su etapa de conclusión. Sin embargo, también se presenta una serie de recomendaciones en la sección anterior sobre estrategia de sostenibilidad.

- Definir a los niveles políticos más altos la visión de REDD+ a nivel país para con el Proyecto, su congruencia con otras políticas públicas e iniciativas forestales de largo alcance y su cohesión con otras áreas relacionadas con el tema forestal (tales como los planes de desarrollo forestal sustentable, las áreas de cambio climático, etc.).
- Generar mecanismos para el direccionamiento ágil y constante del Proyecto, incluyendo discusiones bilaterales de alto nivel entre MIAMBIENTE y el PNUD a fin de fijar el apoyo político y apropiación del Proyecto y a fin de agilizar no solo la implementación del Proyecto sino también de disposiciones a largo plazo sobre el manejo forestal sustentable en el país en el contexto de REDD+.
- Generar sinergias y alianzas estratégicas entre el Proyecto y otras iniciativas relacionadas con lo forestal en el país (tales como la Alianza para el Millón) donde se integren no solo los productos sino también los procesos participativos, las acciones con los sectores productivos y otras áreas del Estado relevantes además de MIAMBIENTE, los acuerdos con el sector financiero, y con otros aliados a la temática. Amalgamar las iniciativas donde fuese necesario y deseable.
- Mantener la estructura actual (esto es, al momento de la evaluación de medio término) de direccionamiento y manejo del proyecto, ya que la figura de coordinador/a contratado no ha funcionado en este contexto. Redireccionar los fondos destinados a los gastos de coordinador contratado a otras áreas que surgen como necesarias al momento y que no fueron contempladas en el diseño, tales como la adopción de una estrategia de sustentabilidad, y/o redireccionarlos de forma estratégica a las áreas que lo requieran según la planificación del POA 2017 y del futuro POA 2018.
- Continuar con los pasos para el pedido formal y eventual otorgación de la extensión sin costo del Proyecto por un año a fin de concluir con su implementación a fines del 2018.
- En relación a lo anterior, se recomienda que el pedido de extensión se utilice como una oportunidad para generar los ajustes necesarios para que el Proyecto

pueda concluir cumpliendo con sus objetivos y metas globales. Para esto, se recomienda:

- Dinamizar la planificación del proyecto evitando la repetición de esfuerzos (streamlining) tomando una visión crítica sobre que insumos y procesos y subproductos son los realmente necesarios para implementar el Proyecto, y optimizando los recursos;
 - Fortalecer las capacidades de implementación del proyecto (técnicas y de implementación/manejo propiamente dichas) dentro del Ministerio.
 - Utilizar el conocimiento generado por el monitoreo y las alertas que este genera para la gestión adaptativa continua y permanente, alimentando eficazmente la toma de decisiones de los cambios necesarios a implementar a fin de agilizar el proceso de implementación.
 - Se recomienda para esto que el material que se genera y se desarrolla en el monitoreo sea en formatos amigables, en lenguaje claro, conciso, accesible, y que se generen jornadas de intercambio de estos materiales para socialización y revisión conjunta entre los actores externos e internos que sean relevantes al Proyecto.
- Generar procesos transparentes de manejo del conocimiento a fin de dejar registros y un itinerario de los procesos llevados a cabo, de los insumos generados y de los insumos disponibles, de los documentos y plataformas generadas. Se recomienda, por ejemplo:
- desarrollar y alimentar una plataforma online de acceso general a los materiales generados por el Proyecto;
 - generar materiales basados en principios de manejo del conocimiento y amistosos para la devolución de información a los sectores sociales involucrados en los procesos de participación que impulsa el Proyecto;
 - diseñar e implementar una estrategia de comunicación;
 - diseñar y aplicar un plan de incidencia política.

- Utilizar los productos y procesos generados a través de pautas de manejo del conocimiento como base para poner al día a los nuevos actores (políticos y de la implementación) que se incorporan frecuentemente a través del proceso de preparación de REDD+ en el país.
- Construir sobre los logros, proyectos y procesos anteriores en la temática REDD+ en el país, mejorando y construyendo sobre éstos, pero evitando la duplicación y el comenzar a nuevo cuando esto no se garantice.
- Incorporar la dimensión de género de manera completa y transversal en todos los productos y procesos relevantes del Proyecto.
- Optimizar los procesos de participación y consulta, no solo en los mecanismos que se utilizan sino también reflejando las necesidades de aquellos actores que toman parte de estos procesos. Adoptar protocolos y mecanismos a fin de reflejar la incidencia de la participación. Ampliar las consultas y la participación a aquellos sectores que actualmente no están representados o no participan en los procesos consultivos del Proyecto. Generar procesos ágiles de participación y construir sobre los ya existentes a fin de disminuir el desgaste que se enfrenta con los actores claves.
- Integrar al Proyecto con otras áreas relevantes del estado ya que no le cabe al proyecto de por sí solo generar una estrategia productiva para el país. Se considera que entre otros actores institucionales claves debería de integrarse el MIDA, el Ministerio de Energía, ACP, Ministerio de Economía y Finanzas. Se recomienda para esto utilizar modelos ya existentes de peso político y toma de decisiones que ya existen en el país (tales como el Consejo Nacional de Agua)
- Los insumos a generar deben dar cuenta de e incorporar dimensiones claves a la problemática forestal en el país (tales como cuales son los agentes de deforestación y degradación, la tenencia de los recursos naturales entre otros) focalizando en áreas específicas no solo genéricas. Discernir cuales son las causales de estos problemas y como se vinculan con políticas activas para disminuirlos, con claridades de enfoques y visiones idóneas para el país.
- Generar insumos con capacidad de ser implementados en el largo plazo cerrando el proceso de preparación, identificando los parámetros legales e institucionales para implementar los procesos. Cerrar el proceso de preparación e impulsar la implementación, con claros horizontes sobre las políticas públicas necesarias para implementar REDD+ de forma integral con sus distintos

procesos, la focalización de la implementación, con un claro plan de financiamiento.

- Adoptar e impulsar una estrategia de salida y sostenibilidad que tienda a la implementación de productos a fin de buscar resultados concretos y sustentables.

Etapas de Proyecto / Criterios de evaluación – Preguntas / Sub Preguntas	Indicadores	Fuentes	Instrumentos
Etapa de Diseño			
<p>¿Cuál es la relevancia de la estrategia del proyecto?</p> <p>Ofrece el camino más eficaz para alcanzar los resultados deseados.</p> <p>¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes?</p> <p>¿Cómo quedaron incorporadas en el proyecto las prioridades del país?</p> <p>¿Cuál es la apropiación nacional del proyecto?</p> <p>¿Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del sector nacional y los planes nacionales?</p> <p>¿Se incluye la perspectiva de género en la fase de diseño del proyecto?</p> <p>¿Cuáles fueron los procesos de toma de decisiones en la etapa de diseño?</p> <p>¿Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño del proyecto la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quiénes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?</p> <p>¿Son los marcos temporales realistas?</p>	Indicadores de efecto, y de productos incorporados al diseño.	<p>Documentos de Proyecto</p> <p>Documentos de revisión</p> <p>Documentos PNC ONU REDD+</p> <p>Actores involucrados en el diseño y revisiones del Proyecto</p>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas</p>
Pertinencia / Relevancia: ¿Cómo se relaciona el proyecto con los objetivos principales del área de interés de PNUD y con las prioridades ambientales y de desarrollo a nivel local, regional y nacional?			
<p>¿El enfoque del proyecto coincide con las prioridades nacionales?</p> <p>Participación y procesos impulsados por el país: ¿las contrapartes del gobierno nacional y local apoyan los objetivos del proyecto? ¿Ellos tienen un rol activo en la toma de decisiones del proyecto que apoya la implementación eficiente y efectiva del proyecto?</p> <p>Revisión interna de la comunicación del proyecto con las contrapartes: ¿Es la comunicación regular y efectiva?</p> <p>En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de Objetivos del proyecto.</p> <p>Son los medios de comunicación establecidos los apropiados para expresar los progresos del proyecto y destinados al impacto del público (¿existe una página web por ejemplo? ¿Ó el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada?</p> <p>¿Contempla la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades?</p>	<p>Indicadores de relevancia (alineamiento con políticas nacionales y / o programación ONU, específicamente los relacionados con:</p> <p>Las prioridades nacionales de desarrollo tal como se expresan en las políticas y los planes nacionales, así como en los marcos</p>	<p>Documentos de Proyecto</p> <p>Actores claves de Agencias Implementadoras</p> <p>Actores claves de Gobierno</p>	<p>Análisis Documental</p> <p>Entrevistas</p>

	sectoriales de desarrollo;		
	El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo de Panamá (MANUD) 2016-2020, alineado al Plan Estratégico del Gobierno de Panamá.		
Eficacia ¿En qué medida se han logrado los resultados y objetivos previstos del proyecto?			
<p>¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del programa?</p> <p>¿Ha construido el proyecto sobre los logros de proyectos anteriores tales como el PNC ONU REDD+?</p> <p>El proyecto construye sobre los productos /resultados del PNC?</p> <p>¿Ha habido duplicaciones con ONU REDD+?</p> <p>¿Cuáles son los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados?</p> <p>Poseen un enfoque SMART, si las metas a mitad de periodo y al final del programa son alcanzables.</p> <p>¿Cuáles son las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto?</p> <p>¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron en el alcance de su consecución?</p> <p>¿Cuáles fueron las contribuciones de las distintas partes interesadas a su consecución?</p> <p>¿En qué medida se lograron resultados esperados de la intervención del Proyecto?</p> <p>¿Se lograron cambios institucionales sustantivos que incorporan resultados y objetivos previstos del proyecto?</p> <p>¿Se han utilizado los recursos adecuadamente?</p> <p>¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con dichos recursos?</p> <p>¿Se han respetado los presupuestos y cronogramas establecidos inicialmente en el documento?</p> <p>¿progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo generación de ingresos, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la</p>	<p>Estructura de financiamiento</p> <p>Datos de co-financiamiento</p> <p>Acuerdos de gestión</p> <p>Prodoc</p> <p>Indicadores en productos</p>	<p>Documentos de Proyecto</p> <p>Entrevistas</p> <p>Productos</p>	<p>Análisis Documental</p> <p>Grupos focales</p> <p>Entrevistas en profundidad</p>

<p>gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente?</p> <p>La eficacia general de la gestión del proyecto está de acuerdo a lo delineado en el documento del proyecto. ¿Se han realizado cambios? ¿Han sido efectivos? ¿Se encuentran claras las responsabilidades para reportar? ¿La toma de decisiones está siendo transparente y oportuna?</p> <p>Cuál ha sido la ejecución de los asociados en la implementación y realizar las recomendaciones para mejorar.</p> <p>Existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género.</p> <p>En qué forma cómo han sido reportados los cambios y el manejo adaptativo por parte del Coordinador del proyecto y compartido con la Junta de Proyecto.</p> <p>¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?</p> <p>El progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente.</p> <p>¿Han sido las lecciones aprendidas del proceso de manejo adaptativo han sido documentadas y compartidos con los socios?</p> <p>¿Qué influencia han tenido las revisiones substantivas en la eficacia al alcanzar objetivos y resultados esperados?</p>			
<p>Eficiencia: ¿El programa se implementó de manera eficiente en conformidad con las normas y los estándares internacionales y nacionales?</p>			
<p>¿Se ha usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los productos y resultados deseados?</p> <p>¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?</p> <p>¿La unidad técnica de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?</p> <p>¿Se construye sobre los logros de PNC ONU REDD+?</p> <p>¿Cómo han afectado los cambios a nivel gubernamental y los cambios de personal (i.e. de la coordinación de proyecto) a la eficiencia en la aplicación?</p> <p>¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD? ¿Cuáles son los retos a superar en el futuro?</p> <p>Cual fue el uso del marco de resultados / marco lógico del proyecto como herramienta de gestión y revisar cualquier cambio producido desde el inicio del proyecto?</p> <p>¿Existieron retrasos en el inicio y la implementación del proyecto, identificar las causas y examinar si estas han sido resueltas?</p> <p>¿Los planes de trabajo tienen un enfoque basado en resultados?</p> <p>¿El proyecto cuenta con un apropiado control financiero? ¿Incluyendo reporte y planificación de los gastos que permitan a la gestión tomar decisiones informadas relacionadas con el presupuesto y permitan un flujo financiero oportuno?</p>	<p>Estructura de financiamiento</p> <p>Datos de co financiamiento</p> <p>Acuerdos de gestión</p> <p>Prodoc</p> <p>Indicadores en productos</p>	<p>Documentos de Proyecto</p> <p>Entrevistas Productos</p>	<p>Análisis Documental</p> <p>Entrevistas en profundidad</p>

<p>Revisar las herramientas de monitoreo y evaluación actualmente utilizadas: ¿Proveen la información necesaria los informes semestrales y anuales?, involucran a los actores clave? ¿Están alineados ó incorporados con los sistemas nacionales? ¿Utilizan información existente? ¿Son eficientes? Son costo/efectivos? ¿Cómo se puede hacer estas herramientas más participativas e inclusivas?</p> <p>Analizar las herramientas de seguimiento usadas adecuadamente. ¿Ofrecen la información necesaria? ¿Involucran a socios claves? ¿Están alineadas con los sistemas nacionales o incorporadas a ellos? ¿Usan la información existente? ¿Son eficientes? ¿Son rentables? ¿Se requieren herramientas adicionales?</p>			
<p>Sostenibilidad: ¿En qué medida hay riesgos financieros, institucionales, socioeconómicos o ambientales para sostener los resultados del proyecto a largo plazo? (ver también sección inmediatamente después sobre el plan de sostenibilidad/estrategia de salida)</p>			
<p>¿Ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de los socios nacionales?</p> <p>¿En qué medida las políticas y marcos regulatorios existentes apoyarán la sostenibilidad de los beneficios?</p> <p>¿Cuán idónea ha sido la estrategia de salida del programa?</p> <p>¿Cuál es la perspectiva de sostenibilidad institucional, técnica, económica, social, política y ambiental de las tecnologías, innovaciones y procesos propuestos?</p> <p>- ¿Qué posibilidad existe de que las recomendaciones, conclusiones y estrategias identificadas a través del proyecto sean implementadas?</p> <p>¿Los actores están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez que finalice?</p> <p>¿Cuál ha sido el grado de participación y apropiación de los objetivos y de los resultados en las distintas fases del proyecto?</p> <p>¿Cuál ha sido el apoyo y la participación de las instituciones involucradas?</p> <p>¿Ha habido fortalecimiento institucional?</p> <p>¿Se ha acordado con las instituciones sectoriales y municipales, mecanismos financieros y económicos que aseguren una continuidad de los productos una vez finalizado?</p> <p>¿Se promueve la utilización de Fuentes de financiamiento público y privado que garanticen la financiación de las demandas locales?</p> <p>¿En qué medida las familias, gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del proyecto?</p> <p>¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?</p> <p>¿Cuál es el riesgo de que el nivel de apropiación de las contrapartes (incluida la apropiación de los gobiernos nacional/local y otras contrapartes clave interesadas) fuese insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto / beneficios para mantenerse en el tiempo?</p> <p>¿Hay suficiente sensibilización pública de los socios estratégicos y actores clave que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto?</p>	<p>Normativas y políticas implementadas o adoptadas</p> <p>Estrategia de sostenibilidad financiera</p> <p>Estrategia de salida</p> <p>Desarrollo de capacidades (individuales e institucionales)</p>	<p>Documentos de Proyecto</p> <p>Entrevistas</p>	<p>Análisis Documental</p> <p>Cuestionarios</p>

Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a los socios para que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?

¿Los actores están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez finalice?

¿Los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro las bases para conseguir los beneficios del proyecto?

¿Ha habido fortalecimiento de los beneficiarios para garantizar la sostenibilidad?

Estrategia de Salida y Plan de sostenibilidad

¿Qué pasos se han tomado a fin de diseñar e implementar un plan de sostenibilidad/estrategia de salida?

Que debería contener una estrategia de salida / plan de sostenibilidad a fin de asegurarse la continuidad de los resultados/efectos/productos?

¿Qué aspectos administrativos y de política pública deberían de ser implementados a fin de obtener y ejecutar un plan de sostenibilidad de mediano y largo plazo?

¿Qué aspectos financieros deberían de ser implementados a fin de obtener e implementar un plan de sostenibilidad?

**ANEXO 2: CRONOGRAMA ACTIVIDADES DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO
DEL PROYECTO REDD+ PANAMÁ**

ACTIVIDADES	TIEMPO	Agosto					Septiembre				
Inicio del Contrato		3									
Revisión por parte del consultor de toda la información proporcionada sobre el proyecto para presentar el Informe Inicial o Plan de Trabajo	5 días		9								
Presentación de Informe Inicial de la Evaluación	1 día		9								
Periodo de revisión del Plan de Trabajo por PNUD y MÍ AMBIENTE (entrega de comentarios)	5 días laborables			16							
Entrega del Plan de Trabajo Final de la Evaluación	2 días			18							
Misión en Ciudad de Panamá (Primer día Reunión Inicial con Autoridades / Presentación por el/la consultora (a) del Informe Inicial con Plan de Evaluación MT / Entrevistas / - Ultimo día - Presentación de Hallazgos Preliminares	5 días			21	25						
Entrega del Borrador de Informe de Evaluación de Medio Término	10 días							4			
Periodo de revisión del Borrador de Informe de Evaluación por las partes Interesadas PNUD, MIAMBIENTE (entrega de comentarios)	5 días hábiles							11			
Preparación y entrega por parte del Consultor (a) del Informe Final de la Evaluación (incluyendo presentación de resultados finales vía Skype)	5 días								15		

ANEXO 3: AGENDA DE MISIÓN Y DE REUNIONES CON NOMBRES DE PERSONAS
CONSULTADAS

FECHA	HORA	ACTIVIDAD
Martes 1 de agosto de 2017	11:00 a 12:00 a.m.	Reunion de Inicio de la Evaluación Intermedia Irina Madrid (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación PNUD), Fabiola Aguilar (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación REDD+ PNUD).
Lunes, 21 de agosto 2017	9:30 – 10:00 a.m.	Reunión con Oficial a cargo de Programa de PNUD Panamá Patricia Pérez, Jessica Young, Irina Madrid (PNUD)
	10:00 – 12:00 a.m.	Reunión Grupo de Referencia Evaluación de Medio Término REDD+ - Panamá Eric Rodriguez (Coordinador REDD+ MiAMBIENTE), Carlos Gómez (Analista REDD+ MiAMBIENTE) Jessica Young (Oficial de Programa), Anarela Sánchez (Asociada de Programa), Clea Paz (Asesora Regional PNUD- REDD+), Irina Madrid (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación PNUD), Fabiola Aguilar (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación REDD+ PNUD).
	1:30 – 5:30 p.m.	Reunión Unidad Coordinadora REDD+ PNUD – MiAMBIENTE Presentación avances del Proyecto REDD+ Eric Rodriguez Narciso Arenas – Componente I- SC PNUD Orlando Vanegas – Técnico Junior Componente I REDD+ - PNUD- MiAMBIENTE. Karina Gomez – Técnica Junior Componente I REDD+ - PNUD Carlos Gómez – Componente II REDD+ MiAMBIENTE Yuriza Guerrero – Técnico Junior Componente II REDD+ - PNUD - MiAMBIENTE. Marcial Arias – Componente III REDD+ MiAMBIENTE Patricia Rodriguez – Técnico Junior Componente III REDD+ - PNUD - MiAMBIENTE. Roney Samaniego – Componente IV REDD+ MiAMBIENTE. Javier Martinez - Técnico Junior IV REDD+ PNUD - MiAMBIENTE Angela Jiménez – Eje Transversal Comunicaciones y Capacitación. Abogada Shellah Franceschi – Especialista Mecanismo de Reclamos. SC PNUD Rubén Abrego – Especialista Pueblos Indígenas MiAMBIENTE (REDD+ - Comisión Técnica Indígena). Fabiola Aguilar – Especialista de Planificación, Monitoreo y Evaluación REDD+ - PNUD.
Martes, 22 agosto 2017	9:00 – 11:00 a.m.	ANARAP- Bianca Mora
	11:15– 12:00 p.m.	Beatriz Schmitt Coordinadora Programa Pequeñas Donaciones – PNUD.
	2:00 – 4:00 p.m.	Reunión Oficina de País - PNUD (Género) Maria Fernandez Trueba – Especialista de Genero.
Miércoles, 23 de agosto 2017	9:00 – 4 :00 p.m.	Reunión con Actores Claves REDD+ Comisión Técnica Indígena (CTI) Elmon Vejerano – Congreso Ngäbe - Bugle Maybi Chamarra – Congreso Nación Wounaán. Magdalena González – Congreso Bri – Bri Antonio Nuñez – Congreso Madugandi/Nación Kuna. Abel Guerra – Congreso Bugle Edilberto Dogirama – Congreso Nación Embera Félix Sanchez – Congreso NASO Representantes Regionales REDD+ (8 Participantes). Jose Mendoza – Coclé

		<p>Fredesbinda Montenegro – Colón Adela de Montenegro - Chiriquí Timoteo Macre-Representante Afro - Darién Ruben Mendoza Representante Campesino - Darién Saturnino Gonzalez – Herrera Adriano Gutiérrez – Los Santos Miguel Carrera - Veraguas</p>
Jueves, 24 de agosto 2017	<p>9:00 – 11:00 a.m.</p> <p>11:00 a 12:00</p> <p>12:00 a 13:00 pm.</p>	<p>Daniela Rey Christen Climate and Law Policy/ Consultora ENREDD+ Contratista PNUD</p> <p>Rita Spadafora, ANCON</p> <p>Oficina Regional PNUD: Clea Paz – Asesora Regional PNUD – REDD+ / Jose Arturo Santos – Especialista técnico Regional - Stakeholder Engagement</p>
Viernes, 25 agosto 2017	<p>9:00 – 10:00 a.m.</p> <p>1:00 a 2:00 p.m.</p> <p>2:00 a 4:00 p.m.</p>	<p>Reunión Informe de Salida Misión de Campo Evaluación de Medio Término Reunión con Oficial a cargo de Programa de PNUD Panamá Fernando Hiraldo Rep.Adjunto PNUD, Anarela Sánchez (Asociada de Programa), Irina Madrid</p> <p>Felix Wing – Secretario General Ministerio de Ambiente de Panamá.</p> <p>Reunión Informe de Salida Misión de Campo Evaluación de Medio Término. Grupo de Referencia Evaluación de Medio Término REDD+ - Panamá Eric Rodriguez (Coordinador REDD+ MiAMBIENTE), Carlos Gómez (Analista REDD+ MiAMBIENTE) Anarela Sánchez (Asociada de Programa), Clea Paz (Asesora Regional PNUD- REDD+), Irina Madrid (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación PNUD), Fabiola Aguilar (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación REDD+ PNUD).</p>
Jueves 6 septiembre 2017		Efrain Duarte – Consultor Asesor para el Diseño y construcción de los Niveles del Referencia Forestal Panamá.

ANEXO 4: TÉRMINOS DE REFERENCIA

TÉRMINOS DE REFERENCIA

CLUSTER: Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

A. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA CONSULTORÍA

Título del Proyecto: Proyecto: *PS89923*

“Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”

Tipo de Contrato: Contrato Individual (IC) para realizar Evaluación de Medio Término del Proyecto

Supervisor Directo: Oficial de Programa / Director(a) de Cambio Climático de MiAMBIENTE

Modalidad de Ejecución: NIM

Lugar: Ciudad de Panamá

Fecha de Inicio Estimada: Julio, 2017

Duración: 35 días.

B. DESCRIPCION DEL PROYECTO Ó ANTECEDENTES

Panamá avanza en la fase de preparación para REDD+, como parte integral de su Estrategia Nacional de Cambio Climático. Para ello cuenta con insumos técnicos y organizacionales importantes como lo es la reciente creación del Ministerio de Ambiente, por medio de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que incluye un capítulo de cambio climático enfocado a promover la gestión del desarrollo sostenible bajo en carbono. Se cuenta con un borrador preliminar de Estrategia Nacional REDD+ Panamá, como resultado del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (2010-2015), en la cual se aborda la reducción de las emisiones por deforestación y degradación, la conservación de los bosques, el manejo forestal y el aumento del almacenamiento de carbono, por medio de acciones en áreas protegidas, terrenos estatales, reservas privadas; así como comarcas y territorios indígenas, al igual que propiedades privadas.

Panamá gestionó adicionalmente, apoyo financiero proveniente del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF por sus siglas en inglés), a ser ejecutados por el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) con la participación del PNUD, como socio implementador del Banco Mundial. El proyecto FCPF apunta a la consolidación de la fase de preparatoria de REDD+ en Panamá, mediante la validación de la Estrategia Nacional REDD+, en un proceso de consulta continuo y permanente con los actores clave, que incluye la Evaluación Estratégica Social y Ambiental; el sistema de información de salvaguardas, el marco de gestión ambiental y social;

un mecanismo de prevención y manejo de conflictos; la presentación del nivel de referencia para la evaluación técnica ante la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), la puesta en marcha del sistema nacional de monitoreo de bosques; y completar el marco legal, operacional y financiero en el marco de la gestión ambiental y social que se adhiere a la política ambiental del estado panameño.

Una plataforma de organización y consulta es uno de los cuatro requisitos que los países interesados en recibir pagos por resultados de REDD+ debe desarrollar como parte de sus esfuerzos para crear herramientas y orientación que ayude a los países a potenciar los múltiples beneficios y reducir los riesgos de los impactos negativos de las estrategias Nacionales REDD+³⁹.

1) OBJETIVO

Contratación de un(a) experto(a) consultor(a) para entregar lo siguiente:

La Evaluación de Medio Término del proyecto de “Consolidación de la fase preparatoria de REDD+ en Panamá”, bajo la política de Planificación, Seguimiento y Evaluación establecida del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), en calidad de garante del proyecto REDD+ Panamá. Esta se realiza conforme a lo establecido en el Documento de Proyecto suscrito por el Gobierno de Panamá y la oficina de País del PNUD en el marco de REDD+ Panamá para mediados de su segundo año de implementación.

El objetivo de la evaluación de medio término es medir el desempeño del proyecto y los factores que lo afectan para determinar el progreso hacia los resultados e identificar el curso de corrección de ser necesario, generando las recomendaciones correspondientes para contar con un plan de mejora. La evaluación de medio término tiene una naturaleza formativa, procurando una mejora en el desempeño, en sus fases de ejecución y su vigencia.

Si bien la evaluación de medio término del proyecto tendrá un fuerte énfasis y enfoque en la efectividad y eficiencia de la implementación del proyecto (progreso hacia los objetivos del proyecto), este proceso también deberá evaluar los avances realizados hacia el logro de los resultados identificados en el documento de proyecto (PRODOC) en base a los planes de trabajo aprobados, de manera que permita analizar las primeras señales de éxito y lecciones aprendidas con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y conseguir los resultados deseados.

El resultado de la evaluación de medio término, deberá resaltar los procesos en la toma de decisión y acciones, presentando las lecciones aprendidas iniciales sobre el diseño del proyecto, implementación y gestión. Los hallazgos de este ejercicio serán incorporados como recomendaciones para la mejora de la implementación en el avance del proyecto y/o la extensión del mismo en cualquiera de los casos que corresponda.

2) ALCANCE DE LOS SERVICIOS

³⁹ Para mayor información sobre los informes de progreso de REDD+ a nivel de Panamá http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/September/FCPF_August2015_Panama.pdf

El alcance de la Evaluación de medio término del proyecto de “Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”, es a nivel nacional y se circunscribe al período comprendido entre febrero de 2016 a la fecha. La misma se realiza basándose en los datos disponibles en el momento de la evaluación y con los actores clave.

El propósito de la misma es valorar: (i) el desempeño del proyecto en términos de su relevancia, eficacia y eficiencia (resultados, productos); (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; (iii) el impacto potencial; así como el cumplimiento del mandato de política de evaluación del PNUD sobre las contribuciones de los resultados de desarrollo en el tema de desarrollo humano.

La evaluación debe proporcionar información sobre el estatus de la implementación del proyecto, desde febrero de 2016 a la fecha con evidencias e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas y reposicionar el proyecto de manera estratégica. Para la evaluación de medio término se debe cumplir con los estándares de calidad establecido en la “Política de evaluación del PNUD”⁴⁰; i) independiente, ii) intencionada, iii) transparente, iv) Ética, v) Imparcial, vi) De alta calidad, vii) Oportuna, y viii) útil.

La evaluación de medio término del proyecto deberá aplicar los siguientes cinco criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo.

1. **Pertinencia:** grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios. De igual forma, considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento e igualdad de género.

Para valorar pertinencia:

- Pertinente (P)
- No pertinente (NP)

2. **Eficacia:** es una medición del grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados (productos y efectos) y el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos.

Para valorar eficacia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos
- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

3. **Eficiencia:** mide si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados de forma económica. Una iniciativa es eficiente cuando usa de manera apropiada y económica los recursos para generar los productos deseados.

Para valorar eficiencia:

- Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos

⁴⁰ <http://www.pnud.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>.

- Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores
- Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas
- Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas
- Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos
- Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas

4. **Sostenibilidad:** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.

Para valorar sostenibilidad:

- Probable (P): Riesgos insignificantes para la sostenibilidad
- Moderadamente probable (MP): riesgos moderados
- Moderadamente improbable (MI): riesgos significativos
- Improbable (I): riesgos graves

Las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación de Medio término de REDD+ Panamá ante PNUD y el FCPF, serán consideradas para la planificación y ejecución de las actividades restantes en el proyecto hasta su finalización, y su estrategia de salida. La estrategia de salida del proyecto también de entregada con el Informe de Evaluación de medio término.

La evaluación de medio término del proyecto de REDD+ Panamá, informará a los socios(as) estratégicos y los(as) beneficiarios(as) de los resultados del ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas; IV) promover una cultura orientada hacia los resultados, el aprendizaje, la investigación y la adopción de decisiones basadas en la evidencia.

3) RESULTADOS ESPERADOS Y ENTREGABLES/PRODUCTOS

3.1 Resultados Esperados:

Para la planificación, seguimiento e implementación de esta consultoría se constituirá el Comité de Referencia conformado por el (la) Directora de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, el Coordinador Técnico de REDD+ Panamá del Ministerio, la(el) Oficial de Programa de Desarrollo Sostenible y Ambiente de la oficina de PNUD, Panamá, el(a) asesor(a) regional de PNUD para REDD+, el(la) Especialista de Planificación y seguimiento de la oficina regional de PNUD, el (la) Coordinador(a) del proyecto, la(el) Especialista de Planificación, monitoreo y evaluación del proyecto REDD+ - PNUD.

Para el cumplimiento de los objetivos de la presente consultoría el experto(a) consultor(a) deberá realizar las siguientes actividades como mínimo:

- Analizar la documentación existente de la Propuesta R-PP Panamá 2014, el Prodoc e informes de avance del Proyecto de Consolidación de la fase preparatoria de REDD+ con fondos del FCPF y otra información que sea pertinente.
- Elaborar el Plan de Trabajo de la evaluación de medio término del proyecto REDD+ Panamá que presentará al Ministerio de Ambiente y el PNUD. Incluye el enfoque y la metodología del proceso para la evaluación de medio término.

- Identificación de la participación de partes interesadas⁴¹. La evaluación debe ser desarrollada siguiendo proceso de involucramiento y participación de los(as) actores clave, instituciones gubernamentales, y múltiples partes interesadas establecido en el R-PP de 2014 y el Prodoc del proyecto.
- Eventos con las partes interesadas (talleres, grupos de discusión, entrevistas, etc.).
- Analizar la información recopilada, describiendo de manera completa los aspectos clave de la evaluación, garantizando la validez y fiabilidad de los resultados a través de evidencias fundamentadas (uso de triangulación), así como validar las conclusiones y recomendaciones que se desprendan del proceso evaluativo.
- Entregar documento Borrador de la Evaluación de Medio Término del Proyecto, que incluye la Estrategia de Sostenibilidad del Proyecto REDD+ Panamá. Este Borrador será circulado al Comité de Referencia para su revisión, e incluir las observaciones y aportes que se reflejen en los informes finales. Los informes borradores serán primeramente presentado al Comité de Referencia, y posteriormente al resto de los actores involucrados y a la Junta de proyecto de REDD+ Panamá.
- Entregar documento Final de los Resultados de la Evaluación de Medio Término del Proyecto, que incluye la Estrategia de Sostenibilidad del Proyecto REDD+ Panamá.
- Divulgación a las partes interesadas.
- Todos los productos/entregables serán presentados y validados por el Comité de Referencia de REDD+ Panamá.

En adelante se detallan cada uno de los entregables esperados en la consultoría:

Entregable 1: Plan de Trabajo para la Evaluación de medio término del proyecto.

El Plan de Trabajo debe ser detallado, incluir enfoque, metodología, cronograma de las principales fases, actividades y entregables esperados. La metodología presentada debe contemplar revisión y actualización: la Evaluación de medio término del proyecto, basándose en el *Manual de Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo del PNUD*⁴².

El/La consultor/a presentará un documento de planificación general del ejercicio de evaluación, la evaluación de medio término del proyecto,. En éste se incluirá la propuesta metodológica que deberá detallar la comprensión del evaluador sobre lo que se pretende evaluar, la guía que debe seguir, los métodos y fuentes de información propuestas, así como los procedimientos de recolección de la información.

Para la evaluación de medio término del proyecto se requiere determinar el enfoque, el objetivo de la misma, la metodología propuesta y el cronograma de actividades.

Al finalizar la misión en Panamá, el(a) experto(a) consultor(a) presentará al Comité de Referencia los primeros hallazgos de la evaluación y una valoración general del proceso de levantamiento de información. La presentación deberá de realizarse antes de proceder a la redacción del Borrador del Informe de Evaluación de Medio Término.

⁴¹ En el anexo se da una lista referencial. El/la consultor/a deberá revisar el mapeo de actores y plan de participación de involucramiento de actores realizado para el proyecto REDD+ y lo establecido en el R-PP para garantizar la participación de múltiples partes interesadas.

⁴²http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

Entregable 2: Borrador de la Evaluación de Medio Término del Proyecto

Tanto el borrador como el Informe Final de Evaluación de medio término del proyecto debe tener la siguiente estructura:

- Índice de contenidos
- Lista acrónimos y abreviaturas
- Resumen ejecutivo
- Introducción
- Contextualización de la Evaluación en el Marco de la realidad de Panamá
- Alcance y objetivos de la evaluación
- Objetivos de la evaluación
- Enfoque de la evaluación y métodos⁴³
- Consideraciones éticas
- Hallazgos y conclusiones
- Recomendaciones
- Lecciones aprendidas
- Anexos

(Ver en Anexos los detalles de la Propuesta de Estructura del Informe Final de la Evaluación de medio término del proyecto).

A continuación, se presenta las especificaciones a tener en cuenta para la evaluación de medio término del proyecto:

El(a) experto(a) consultor(a) debe utilizar como base la matriz de evaluación y consultarla con el Comité de Referencia.

Criterios de evaluación pertinentes	Preguntas claves	Subpreguntas específicas	Fuentes de información	Métodos/herramientas de recopilación de datos.	Indicador (Estándar de éxito.	Métodos para el análisis de datos.

⁴³ Todos los aspectos de la metodología descrita necesitan ser tratados por completo en el informe. Parte de las informaciones técnicas más detalladas pueden aparecer en anexos al informe. Ver capítulo 8 para más orientación en la metodología.

En este proceso, se sugieren algunas preguntas a saber:

Diseño del proyecto:

- ¿Ofrece la estrategia del proyecto el camino más eficaz para alcanzar los resultados? ¿Se incorporaron adecuadamente al diseño del proyecto las lecciones aprendidas en otros proyectos relevantes o las primeras fases de las diferentes intervenciones?
- ¿Se incorporan las recomendaciones, lecciones aprendidas de las evaluaciones intermedias y finales de la fase anterior?
- ¿Cómo quedan recogidas en el proyecto las prioridades del país?
- ¿Existe propiedad nacional del proyecto?
- ¿Estuvo el concepto del proyecto alineado con las prioridades de desarrollo del sector nacional y los planes nacionales?
- Fue incluida la perspectiva de género en la fase de diseño del proyecto y sus primeras intervenciones para con los actores claves.
- ¿Se tuvo en cuenta durante los procesos de diseño del proyecto la perspectiva de quienes se verían afectados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quiénes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?
- ¿Existen áreas importantes que requieren atención, qué acciones se recomiendan implementar para sus mejoras.

Pertinencia:

- ¿El enfoque del proyecto coincide con las prioridades nacionales?
- ¿El proyecto incorpora la perspectiva de quienes se verían afectados/beneficiados por las decisiones relacionadas con el proyecto, de quienes podrían influir sobre sus resultados y de quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?
- ¿Las contrapartes del gobierno nacional y local apoyan los objetivos del proyecto? ¿Ellos tienen un rol activo en la toma de decisiones del proyecto que apoya la implementación eficiente y efectiva del proyecto?
- ¿Es la comunicación regular y efectiva?
- En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de Objetivos del proyecto.
- En qué medida el proyecto contribuye hacia el progreso y logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?.
- Son los medios de comunicación establecidos los apropiados para expresar los progresos del proyecto y destinados al impacto del público? (¿Existe una página web? ¿Ó el proyecto implementó campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada?
- ¿Se contempla la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de resultados y actividades.
- ¿En qué medida el proyecto responde a los tratados internacionales firmados por el Gobierno en el marco de las políticas ambientales?

Eficacia:

- ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados del proyecto?

- ¿Los indicadores de marco de resultados tienen un enfoque SMART?
- ¿Cuál ha sido el progreso hacia los resultados?,
- ¿Las metas a mitad de periodo y al final del proyecto son alcanzables?
- ¿Cuáles son las principales barreras para alcanzar el objetivo del Proyecto?
- ¿Cuáles son las recomendaciones específicas / revisiones de metas e indicadores?
- ¿El progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo generación de ingresos, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, seguridad jurídica para los(as) actores clave, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente?
- ¿Se han utilizado los recursos adecuadamente?
- ¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con esos recursos?
- ¿Se han respetado los presupuestos y cronogramas inicialmente establecidos en el documento de proyecto?
- ¿Ha sido eficaz la gestión del proyecto de acuerdo a lo delineado en el documento del proyecto? ¿Se han realizado cambios? ¿Han sido efectivos? ¿Se encuentran claras las responsabilidades para reportar? ¿La toma de decisiones está siendo transparente y oportuna?
- ¿Cómo se valora la ejecución de los(as) asociados(as) en la implementación y cuáles serían las recomendaciones para mejorar la ejecución de los mismos?
- ¿Existe participación inclusiva de beneficiarios(as) con perspectiva de género?
- ¿Cómo han sido reportados los cambios y el manejo adaptativo por parte del Coordinador del proyecto y compartido con la Junta de Proyecto?
- ¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del Proyecto para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?
- ¿El progreso realizado hasta el momento ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el marco de resultados y monitoreados anualmente?.
- ¿Cómo las lecciones aprendidas del proceso de manejo adaptativo han sido documentadas y compartidos con los socios?

Eficiencia:

- ¿Se ha usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los productos y resultados deseados?
- ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?
- ¿La unidad técnica de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?
- ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD? ¿Cuáles son los retos a superar en el futuro?
- ¿Hasta qué punto funcionó el marco de resultados del proyecto como herramienta de gestión? ¿Qué ajustes o cambios se deberían incorporar, en el nuevo contexto nacional y particular desde el inicio del proyecto.
- ¿Hubo retraso en el inicio y la implementación del proyecto? ¿Cuáles fueron las causas de las mismas y si estas han sido resueltas?
- ¿El plan de trabajo tiene un enfoque en la gestión basada en resultados? De no ser así, ¿en qué manera se podría reorientar la planificación para enfocarse en resultados?

- ¿El proyecto cuenta con un apropiado control financiero? ¿Incluyendo reporte y planificación de los gastos que permitan a la gestión tomar decisiones informadas relacionadas con el presupuesto y permitan un flujo financiero oportuno?
- ¿Las herramientas de monitoreo y evaluación actualmente utilizadas proveen la información necesaria los informes semestrales y anuales?, ¿Involucran a los actores/socios clave? ¿Están alineados e incorporados con los sistemas nacionales o incorporadas a ellos? ¿Utilizan información existente? ¿Son eficientes?
- ¿Son costo/efectivas? ¿Cómo se puede hacer estas herramientas más participativas e inclusivas?
- ¿Se requieren herramientas adicionales? ¿Cómo pueden hacerse más participativas e inclusivas?

Sostenibilidad:

- ¿Cuál ha sido el apoyo y participación de las instituciones involucradas? ¿Se ha dado fortalecimiento institucional?
- ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de los socios(as) estratégicos y actores claves para mantener, manejar y asegurar los productos a futuro?
- ¿El Proyecto ha acordado con las instituciones sectoriales y municipales, mecanismos financieros y económicos que aseguren una continuidad de los productos una vez finalizado?
- ¿Se promueve la utilización de Fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?
- ¿En qué medida la sociedad civil, organizaciones comunitarias, sector privado, usuarios directos del bosque, actores claves gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del proyecto?
- ¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto?
- ¿Cuál es el riesgo de que el nivel de apropiación de las contrapartes (incluida la apropiación de los gobiernos nacional/local y otras contrapartes clave interesadas) fuese insuficiente para alcanzar los resultados del proyecto / beneficios para mantenerse en el tiempo?
- ¿Hay suficiente sensibilización pública de los socios estratégicos y actores clave que apoyen a los objetivos de largo plazo del proyecto?
- Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo del proyecto en forma continua/ transferidos a los socios para que puedan aprender del proyecto y, potencialmente, replicar y / o ampliar en el futuro?
- ¿Los actores claves están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez finalice?
- ¿Los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro las bases para conseguir los beneficios del proyecto?

Entregable 3: Informe Final de la Evaluación de Medio Término del Proyecto

Posterior a la entrega de un borrador de informe de la evaluación de medio término, el documento se somete a la consideración del Comité de Referencia. Una vez revisadas e incorporadas las observaciones y comentarios del Comité Referencia, el consultor(a) prepara y entrega la versión de Informe Final de la Evaluación de Medio Término del proyecto de REDD+ Panamá, que incluye la Estrategia de Salida del proyecto. Se requiere presentación de los resultados al Comité de Referencia (Vía Skype).

3.2 Productos Entregables:

Para el desarrollo de esta consultoría se prevé que el(a) experto(a) consultor(a) disponga de aproximadamente de **35 días** a partir de la firma del contrato.

Productos, actividades (entregables)	Fecha de entrega	% a pagar
<p>1. Plan de Trabajo de la Evaluación de Medio Término del Proyecto de Consolidación de la Fase preparatoria de REDD+ Panamá con fondos del FCPF</p> <p>Revisión de los Términos de Referencia, documento de proyecto, informes, documentos de contexto, guías metodológicas de PNUD y FCPF. El Plan de Trabajo detallará el enfoque de la evaluación, el objetivo de la misma, la metodología propuesta, y el cronograma de actividades. Asimismo se espera la inclusión de una matriz de evaluación que muestre cada criterio de evaluación, las preguntas y sub preguntas que la evaluación debe responder y los datos que serán recabados para cada pregunta así como los métodos que utilizarán para recopilar los datos. El informe inicial deberá proponer un cronograma de sesiones y actividades.</p>	5 días a partir de la firma del contrato	0 %
<p>2. Borrador de Informe de Evaluación de Medio Término del Proyecto REDD+ Panamá (incluye Estrategia de Salida)</p> <p>Primera misión de campo en Panamá: Reuniones de <i>briefing</i> y <i>debriefing</i> con <i>Autoridades y Comité de Referencia</i> (intercambio con del Consultor(a) con el Comité de Referencia de REDD+ Panamá: Inducción y facilitación de documentación, reconstrucción de la lógica y teoría de cambio del proyecto.</p> <p>Entrevistas/eventos, talleres con actores clave</p> <p><u>Presentación de los primeros hallazgos (10 días)</u></p> <p>Entrega del Borrador de Informe de Evaluación de Medio Término con evidencias de resultados al equipo de proyecto. El Grupo de Referencia debe examinar el borrador del informe de evaluación para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.</p>	21 días a partir de la firma del contrato	50 %
Comentarios del Comité de Referencia al documento Borrador de Evaluación de Medio Término (5 días hábiles)		
<p>3. Informe Final de Evaluación de Medio Término del Proyecto REDD+ Panamá (incluye Estrategia de Salida)</p> <p>Revisión de comentarios e incorporación de mejoras al Informe Final por el consultor (a)</p> <p>Entrega del informe final de la evaluación de medio término y presentación de los resultados finales al Grupo de Referencia (documento + PPT)⁴⁴. El informe final deberá contener una descripción completa del enfoque seguido y las razones de su adopción, señalando explícitamente las hipótesis utilizadas y los retos, puntos fuertes y débiles de los métodos y el enfoque seguido para el examen. Adicional se debe presentar la Estrategia de Salida.</p> <p>El documento deberá contener recomendaciones de acción y cumplir con el contenido solicitado en el anexo de los TdR.</p>	35 días a partir de la firma del contrato	50 %
TOTAL	35 días calendario	100%

⁴⁴ La presentación final de la Evaluación puede ser vía Skype.

- Cuando se presente el informe final de evaluación de medio término, también se requiere que el/la evaluador/a proporcione un itinerario, donde se detalle cómo se han abordado (o no) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación.

El PNUD realizará la supervisión de la evaluación en su calidad de entidad contratante. El Oficial de programa tendrá cinco (5) días hábiles para revisar la documentación y solicitar ajustes o ampliaciones a los informes. Los pagos serán realizados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto.

Para lograr los objetivos de la evaluación, se requiere del/la evaluador/a que sus labores estén en línea con las normas vigentes de Ética a las cuales se hace referencia en la Guía y que firmen el Código de Conducta adjunto en Anexo F de estos términos de referencia.

4) ACUERDOS INSTITUCIONALES

El(a) experto(a) consultor(a) apoyará a la oficina de país del PNUD en Panamá y al Ministerio de Ambiente para contar con la Evaluación de medio término del Proyecto. Los resultados de la evaluación de medio término son presentados en la próxima Junta de proyecto, en donde participan beneficiarios del proyecto.

5) DURACION DE LOS TRABAJOS

La contratación para estas actividades se plantea en un período de 35 días calendario, a partir de la firma del contrato.

H. LOCALIZACION DE LOS TRABAJOS

El/la consultor(a) realizará su consultoría en su sitio habitual y tendrá 1 misión en Panamá para cumplir con las actividades planificadas y la entregables esperados.

I. REQUISITOS DE SELECCIÓN DEL EXPERTO/A

El/La consultor/a deberá disponer de manera verificable de una amplia experiencia internacional en formulación y evaluación de programas y proyectos en las áreas de Medio Ambiente, Cambio Climático y REDD+, en el marco programático de cooperación.

Deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Estudios universitarios superiores a nivel de maestría en ciencias sociales, ciencias ambientales, ciencias políticas, investigación u otras especialidades afines relacionadas a la cooperación internacional y el desarrollo.
- Experiencia en diseño, formulación e implementación de programas y proyectos de desarrollo en el área de medio ambiente.
- Amplia experiencia en planificación estratégica, gestión por resultados (especial dominio de formulación de la teoría del cambio).
- Experiencia en análisis de políticas públicas y desarrollo sostenible, incluyendo experiencia sobre el terreno.
- Experiencia específica en evaluaciones similares (3 procesos de evaluación de proyectos como mínimo), Experiencia demostrada al menos de (10) años en consultoría de trabajo con el Sistema de las Naciones Unidas.
- Experiencia y conocimiento comprobable sobre REDD+ y sus componentes.
- Conocimientos sobre la transversalización del enfoque de género, derechos humanos, e interculturalidad en programas y proyectos.
- Excelentes capacidades analíticas.
- Excelentes habilidades para dirección del trabajo en equipo.
- Dominio del idioma español e inglés.
-

J. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación deberá ser diseñada y realizada de manera que respete y proteja los derechos y bienestar de las personas y de las comunidades beneficiarias del proyecto, en conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁴⁵ y otras convenciones de derechos humanos.

El evaluador/a deberá respetar la dignidad y diversidad de los participantes en la evaluación cuando planifiquen, lleven a cabo e informen sobre la evaluación, usando instrumentos de evaluación apropiados para el entorno cultural en el que tiene lugar. Deberá tratarse a los participantes de la evaluación de manera autónoma, darles tiempo e información para decidir si desean o no participar, y que puedan tomar una decisión de forma independiente, sin presiones.

Todos los evaluadores contratados por unidades de programa del PNUD deberán manifestar su acuerdo y firmar el Código de conducta de Evaluadores en el Sistema de Naciones Unidas⁴⁶. Para mayor

⁴⁵ Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en: <http://www.un.org/en/documents/>

[udhr/](http://www.un.org/en/documents/udhr/).

⁴⁶ UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: [http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?](http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100)

[doc_id=100](http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100).

referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación) UNEG⁴⁷.

K. FORMA DE PAGO DEL EXPERTO/A

Modalidad de Contrato: Consultor Individual

El PNUD pagará al experto/a el monto de honorarios que se especifique en el contrato. También se especificarán en el contrato que recibirá los viáticos, los pasajes y los gastos terminales correspondientes a los viajes exigidos por las misiones.

El/la experto/a recibirá el pago por honorarios, sujeto a la aprobación de los productos que deba entregar y a la aprobación del certificado de pago correspondiente por parte de el/la supervisor/a inmediato/a.

Los contratos suscritos en la modalidad de Contrato Individual no conllevan ningún adelanto de honorarios, ni en la fecha de inicio del contrato ni al inicio de los periodos de las consultorías específicas.

Cuando sea necesario realizar viajes, al inicio de cada misión se le proporcionará un pasaje para viajar al lugar y país en donde prestará sus servicios, por la vía más directa y económica, para cualquier número de horas de duración del viaje, y se le pagarán los gastos terminales correspondientes y el 100% de los viáticos correspondientes de acuerdo a la tasa de Naciones Unidas para el lugar y país en que vaya a prestar sus servicios.

K. PRESENTACION RECOMENDADA Y OTRAS OBLIGACIONES

Todos los productos elaborados son de la propiedad del Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁴⁷ UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, Junio 2008. Disponible en: <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines>.

ANEXO 5: LISTA DE DOCUMENTOS DE APOYO EXAMINADOS

Annual Progress Report to the FCPF for Panama for the period 1 January – 31 December 2016. United Nations Development Programme

Climate Law & Policy, Ancón. “Consultoría para la validación del documento borrador de la estrategia nacional REDD+ de Panamá. Producto 1: Análisis del Borrador de Estrategia Nacional REDD+ de Panamá y Plan de Acción”.

Documento de Proyecto FCPF “Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”.

Documento de Proyecto Firmado-FCPF-REDD+ PS89923.

MIAMBIENTE. *Resumen Ejecutivo: Aplicación De Una Encuesta Sobre Conocimientos De La Población Nacional En Cambio Climático, Estrategia Nacional Redd+ Y La Alianza Por El Millón De Hectáreas.* Abril 2017.

MIAMBIENTE. Documento de lineamiento administración de los bosques. Junio 2017.

MIAMBIENTE. Documento de lineamiento monitoreo y evaluación. Junio 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento capacitación profesionales indígenas y científicos tradicionales. Junio 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento consentimiento previo, libre e informado. Junio 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento derechos colectivos recursos naturales y gestión ambiental. Junio 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento desarrollo del buen vivir-distribución equitativa de los beneficios. Junio 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento fortalecimiento de congresos y consejos. Mayo 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento metodología Balu Wala. 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento plan participación PPII en REDD. 2017.

MIAMBIENTE. Documento lineamiento protección plantas medicinales. Junio 2017.

MIAMBIENTE. Borrador Documento de lineamiento de Seguridad Jurídica Territorial. Mayo 2017.

MIAMBIENTE. *Implementation and Monitoring Stage Quality Assurance Report.*

ONU-REDD. *Enfoques y experiencias de género en procesos de REDD+ en América Latina: Lecciones de Chile, Ecuador, Panamá y Perú.* Marzo de 2017.

PNC ONU-REDD. *Borrador de Estrategia Nacional REDD+ en Panamá.* Julio 2015.

PNC ONU-REDD. *Reporte de la Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU REDD Panamá.* 4 de enero de 2016.

PNC ONU-REDD. *Mid-Term Evaluation Report.* UN-REDD National Joint Programme in Panama. Independent Investigation and Evaluation Team. October 2013.

PNUD, MIAMBIENTE *RESUMEN DE RESULTADOS.* Abril 2017.

PNUD. *Oficina País Panamá. HOJA DE RUTA GÉNERO Y REDD+.* 3 de abril de 2017.

REDD + ANNUAL COUNTRY PROGRESS REPORTING (with semi-annual update) COUNTRY: PANAMA. PERIOD: JANUARY – JULY 31ST, 2016

REDD + ANNUAL COUNTRY PROGRESS REPORTING (with semi-annual update). COUNTRY: PANAMA. PERIOD: AGOSTO 2016 – MARZO 2017

United Nations Development Programme. *Annual Progress Report to the FCPF for Panama for the period 1 January – 31 December 2016.*

V. González . *“Informe de cierre de coordinación” Miércoles 12 de julio de 2017. Proyecto REDD+ Fase Consolidación (PS89923)*

ANEXO 6: LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS

PNUD Oficina País Panamá

1. Patricia Pérez
2. Jessica Young
3. Irina Madrid
4. Beatriz Schmitt Coordinadora Programa Pequeñas Donaciones – PNUD
5. Maria Fernandez Trueba – Especialista de Genero
6. Anarela Sánchez (Asociada de Programa),

Oficina Regional PNUD:

7. Clea Paz – Asesora Regional PNUD – REDD+
8. Jose Arturo Santos – Especialista técnico Regional - Stakeholder Engagement

Proyecto y Ministerio de Ambiente

9. Eric Rodriguez (Coordinador REDD+ MiAMBIENTE)
10. Carlos Gómez (Analista REDD+ MiAMBIENTE)
11. Fabiola Aguilar (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación REDD+ PNUD)
12. Narciso Arenas – Componente I- SC PNUD
13. Orlando Vanegas – Técnico Junior Componente I REDD+ - PNUD- MiAMBIENTE.
14. Karina Gomez – Técnica Junior Componente I REDD+ - PNUD
15. Yuriza Guerrero – Técnico Junior Componente II REDD+ - PNUD - MiAMBIENTE.
16. Marcial Arias – Componente III REDD+ MiAMBIENTE
17. Patricia Rodriguez – Técnico Junior Componente III REDD+ - PNUD - MiAMBIENTE.
18. Roney Samaniego – Componente IV REDD+ MiAMBIENTE.
19. Javier Martinez - Técnico Junior IV REDD+ PNUD - MiAMBIENTE
20. Angela Jiménez – Eje Transversal Comunicaciones y Capacitación.
21. Shellah Franceschi – Especialista Mecanismo de Reclamos. SC PNUD
22. Rubén Abrego – Especialista Pueblos Indígenas MiAMBIENTE (REDD+ - Comisión Técnica Indígena)
23. Felix Wing – Secretario General Ministerio de Ambiente de Panamá.

Otras instituciones

24. Bianca Mora ANARAP-

Organizaciones de las Sociedad Civil

Comisión Técnica Indígena (CTI)

25. Elmon Vejerano – Congreso Ngäbe - Bugle
26. Maybi Chamarra – Congreso Nación Wounaán.
27. Magdalena González – Congreso Bri – Bri
28. Antonio Nuñez – Congreso Madugandi/Nación Kuna.

29. Abel Guerra – Congreso Bugle
30. Edilberto Dogirama – Congreso Nación Embera
31. Félix Sanchez – Congreso NASO

Representantes Regionales REDD+

32. Jose Mendoza – Coclé
33. Fredesbinda Montenegro – Colón
34. Adela de Montenegro - Chiriquí
35. Timoteo Macre Representante Afro - Darién
36. Ruben Mendoza Representante Campesino - Darién
37. Saturnino Gonzalez – Herrera
38. Adriano Gutiérrez – Los Santos
39. Miguel Carrera - Veraguas

Consultores

40. Daniela Rey Christen Climate and Law Policy/ Consultora ENREDD+ Contratista PNUD
41. Rita Spadafora, ANCON
42. Efrain Duarte – Consultor Asesor para el Diseño y construcción de los Niveles del Referencia Forestal Panamá.

Código de Conducta para evaluadores del UNEG

Los evaluadores:

1. Deben presentar información completa y justa en su evaluación de fortalezas y debilidades, para que las decisiones o medidas tomadas tengan un buen fundamento.
2. Deben divulgar todos los resultados de la evaluación junto con información sobre sus limitaciones, y permitir el acceso a esta información a todos los afectados por la evaluación que posean derechos legales expresos de recibir los resultados.
3. Deben proteger el anonimato y la confidencialidad de los informantes individuales. Deben proporcionar avisos máximos, minimizar las demandas de tiempo, y respetar el derecho de las personas de no participar. Los evaluadores deben respetar el derecho de las personas a suministrar información de forma confidencial y deben garantizar que la información confidencial no pueda rastrearse hasta su fuente. No se prevé que evalúen a individuos y deben equilibrar una evaluación de funciones de gestión con este principio general.
4. En ocasiones, deben revelar la evidencia de transgresiones cuando realizan las evaluaciones. Estos casos deben ser informados discretamente al organismo de investigación correspondiente. Los evaluadores deben consultar con otras entidades de supervisión relevantes cuando haya dudas sobre si ciertas cuestiones deberían ser denunciadas y cómo.
5. Deben ser sensibles a las creencias, maneras y costumbres, y actuar con integridad y honestidad en las relaciones con todos los interesados. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, los evaluadores deben ser sensibles a las cuestiones de discriminación e igualdad de género, y abordar tales cuestiones. Deben evitar ofender la dignidad y autoestima de aquellas personas con las que están en contacto durante en el transcurso de la evaluación. Gracias a que saben que la evaluación podría afectar negativamente los intereses de algunos interesados, los evaluadores deben realizar la evaluación y comunicar el propósito y los resultados de manera que respete claramente la dignidad y el valor propio de los interesados.
6. Son responsables de su desempeño y sus productos. Son responsables de la presentación clara, precisa y justa, de manera oral o escrita, de las limitaciones, los resultados y las recomendaciones del estudio.
7. Deben reflejar procedimientos descriptivos sólidos y ser prudentes en el uso de los recursos de la evaluación.

Formulario de acuerdo del/la evaluador/a

Acuerdo para acatar el Código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas

Nombre del/la evaluador/a: Maria Onestini

Confirmo que he recibido y entendido y que acataré el Código de Conducta para la Evaluación de las Naciones Unidas.

Firmado en *Buenos Aires, Argentina* el *4 de agosto de 2017*.-

Firma: 

