
EVALUACIÓN FINAL

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”

CONTRATO Nº 1464 PAN 2019

Periodo de realización de la evaluación:	Junio – Agosto de 2019
País:	Panamá
Organizaciones a cargo de la evaluación:	Ministerio de Ambiente -Oficina País de PNUD-Panamá
Evaluada:	Gisela Ulloa Vargas
Fecha de entrega Informe Final:	2/12/2019

2019

Agradecimientos

La evaluadora expresa su agradecimiento a todas las personas, representantes de comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinos, representantes de instituciones privadas y públicas que le brindaron información de vital importancia que contribuyeron a la elaboración de este documento.

Un especial agradecimiento al equipo técnico de PNUD Oficina País, PNUD Clima Bosque y MiAMBIENTE por la amplia predisposición y todas las gestiones para concretar reuniones con los actores clave, envío de información oportuna y la cálida acogida durante la visita a Panamá.

Índice

Siglas y abreviaturas	5
Resumen Ejecutivo	7
Conclusiones generales	8
Recomendaciones	11
SECCIÓN 1. Límites y alcance del Proyecto	1
1.1. Contexto normativo y estratégico en Panamá	1
1.2. Información general del Proyecto	5
SECCIÓN 2. Metodología de la evaluación y enfoque de análisis	6
2.1. Propósito de la evaluación.....	6
2.2. Instrumentos metodológicos.....	7
SECCIÓN 3. Resultado de la evaluación (Hallazgos por criterio)	8
3.1. Pertinencia del diseño de Proyecto	8
3.2. Pertinencia	10
3.2.1. Resultados y contribución a los objetivos.....	12
3.3. Eficacia	14
3.3.1. Evaluación al componente 1	14
3.3.2. Evaluación al componente 2	18
3.3.3. Evaluación al componente 3	22
3.3.4. Evaluación al componente 4.....	23
3.4. Eficiencia	26
3.5. Impactos transversales	29
3.5.1. Género	29
3.5.2. Inclusión de las comunidades indígenas.....	31
3.5.3. Capacidades	32
3.6. Sostenibilidad.....	32
3.6.1. Sostenibilidad financiera.....	33
3.6.2. Sostenibilidad institucional	33
3.6.3. Sostenibilidad técnica	34
3.7. Factores que afectaron la implementación del proceso REDD+ y del Proyecto.....	35
3.7.1. Monitoreo, reporte y evaluación	36
SECCIÓN 4. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	37
4.1. Conclusiones	37

4.1.1.	Conclusiones Generales	37
4.1.2.	Conclusiones Especificas	37
4.1.3.	Conclusiones en relación a la evaluación por criterios	38
4.2.	Recomendaciones	41
4.2.1.	Recomendaciones para MiAMBIENTE	41
4.2.2.	Recomendaciones para PNUD	43
4.3.	Lecciones aprendidas	44
ANEXOS	46
ANEXO 1.	Preguntas guía aplicadas en la misión de evaluación in situ	46
ANEXO 2.	Matriz de evaluación de eficiencia por componente.	50
ANEXO 3.	Análisis de cumplimiento de los Términos de Referencia de la consultoría de elaboración de la Estrategia REDD+ Panamá, asignada a CLP	52
ANEXO 4.	Agenda de misión y de reuniones con nombres de personas consultadas.....	58
ANEXO 5.	Términos de Referencia PROYECTO PS 89923 Evaluación final	71

Siglas y abreviaturas

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANARAP	Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá
ANATI	Autoridad Nacional de Tierras
ANCON	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza
AXM	Alianza por el Millón de Hectáreas reforestadas de Panamá
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CLP	Climate Law and Policy
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONACCP	Comité Técnico Nacional de Cambio Climático de Panamá
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
DASIM	Dirección de Sistemas de Información Ambiental
DINRA	Dirección Nacional de Reforma Agraria
ENREDD	Estrategia Nacional de REDD+
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Fondo Corporativo para el Carbono de los Bosques
FVC	Fondo Verde del Clima del CMNUCC (GCF por sus siglas en inglés)
ICIREDD	Centro Internacional para la Implementación de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
INF	Inventario Nacional Forestal
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés)
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente de Panamá
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
NDC	Contribución Nacionalmente Determinada a la Mitigación del Cambio Climático
NIM	Modalidad de Implementación Nacional (NIM por sus siglas en inglés)
NRF	Nivel Nacional de Referencia de las Emisiones Forestales o Nivel Nacional de Referencia Forestal
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental sin fines de lucro
ONU Ambiente	Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente
ONU-REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los bosques
PaMs	Políticas, acciones y medidas
PNC	Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD Oficina	Equipo de la oficina PNUD en Panamá
País	
PNUD Clima y Bosque	Equipo regional de PNUD/REDD+
PRODOC	Documento del Programa

REDD+	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, conservación, manejo sostenible y el mejoramiento del stock de carbono en países en desarrollo.
R-PP	Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP por sus siglas en inglés)
SESA	Evaluación Estratégica Social y Ambiental (SESA por sus siglas en inglés)
SIS	El Sistema de Información de Salvaguardas
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SNMB	Sistema Nacional de Monitoreo de Bosque multipropósito
tCO ₂ e	Toneladas de Dióxido de Carbono equivalente
UTCUTS	Uso de la Tierra, Cambio Uso de la Tierra y Silvicultura

Resumen Ejecutivo

- i. El proceso REDD+ en Panamá comenzó el año 2010 con la firma del Programa Nacional Conjunto (PNC) de ONU-REDD, mediante el cual se dispuso de USD 5,3 millones para dar inicio a las actividades preparatorias para REDD+ en el país. En el marco del Programa ONU-REDD+, Panamá ha generado información técnica de diagnóstico en el ámbito forestal mediante un amplio proceso de participación y consulta con organizaciones públicas y privadas, comunidades campesinas y afrodescendientes y pueblos indígenas, a través del proceso “Escucha Activa”. De igual manera, se han generado estudios técnicos como la propuesta del sistema nacional de monitoreo de bosques, la fase piloto del inventario forestal nacional y de carbono, el mapa de cobertura boscosa y uso de tierra de 2012, entre otros.
- ii. A partir de los insumos generados en esta fase, en octubre 2014, Panamá presenta al Banco Mundial el documento de Propuesta de Preparación de REDD+ (R-PP) con el fin de acceder a fondos adicionales para consolidar la fase de preparación de Panamá. Como resultado ese año se inicia con el apoyo del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) 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” 2014-2018. En adelante, “el Proyecto”.
- iii. El Proyecto es implementado por MiAMBIENTE bajo la Modalidad de Implementación Nacional (support to NIM), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como agencia implementadora. MiAMBIENTE es responsable de la planificación, gestión técnica, y de recursos, supervisión y ejecución. El Proyecto contó con un financiamiento presupuestado de USD 4.1 millones con una cofinanciación de USD 500.000 por parte de MiAMBIENTE y costos de gestión del PNUD de USD 304.000.
- iv. El Proyecto cuenta con cuatro componentes: 1) Organización y consulta, 2) Preparación de la Estrategia REDD+ Panamá, 3) Desarrollo de un nivel nacional de referencia de emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal, y 4) Diseño del sistema nacional de seguimiento forestal y del sistema de información sobre las salvaguardas. Adicionalmente, se implementó de forma transversal el componente “Diseño de un Marco de seguimiento y Evaluación del Programa”.
- v. A finales del año 2017 se realizó la evaluación de medio término del Proyecto y se presentó ante el Banco Mundial el Reporte de Medio Término de la Propuesta de Preparación de REDD+ Panamá, siguiendo los lineamientos del FCPF. En esta evaluación se recomendó alargar el tiempo de ejecución inicialmente planificado para diciembre de 2018, hasta junio de 2019, con el fin de concluir satisfactoriamente con los productos esperados.
- vi. En este marco, este documento presenta la evaluación final de la implementación 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. El alcance de la evaluación comprende los resultados y productos generados desde la aprobación del proyecto en septiembre de 2014, y el periodo operativo, de enero de 2015 a junio de 2019, remarcando que el Proyecto aún está

desarrollando actividades que concluirán hasta diciembre de 2019. El propósito de la evaluación es analizar la ejecución del Proyecto considerando criterios de diseño, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La evaluación incluye:

- Descripción de logros y deficiencias en la implementación del Proyecto.
- Evaluación del nivel de implementación del Proyecto, los retos y necesidades, para alcanzar los objetivos de REDD+.
- Elaboración de recomendaciones y sistematización de las lecciones aprendidas, que sirvan en la fase de implementación, y para la formulación de nuevos programas y proyectos en Panamá.

- vii. Esta evaluación pretende ser un instrumento útil para el Gobierno Central, que oriente la toma de decisiones, la priorización de acciones y direccionamiento políticas para reducir la deforestación y degradación de bosques, y promover la reforestación en el país. Para las organizaciones multilaterales (p.e. PNUD, FCPF, entre otros) pretende ser un instrumento de análisis de resultados y evaluación que oriente la fase de implementación de REDD+ en Panamá, y también proporcione información importante a considerar en el diseño de nuevos programas y proyectos.
- viii. La metodología de evaluación sigue los lineamientos establecidos en el documento “Directrices de evaluación del PNUD, 2019”, que representa las conclusiones más recientes sobre la evaluación y reflejan los últimos avances en el sistema de las Naciones Unidas. Para la evaluación se utilizó como base una lista de preguntas¹ para cada criterio, mismas que fueron respondidas parcialmente a partir del análisis documental de información provista por personal de PNUD Oficina País; en paralelo, mediante una matriz de indicadores y productos por componente, se analizó el estado y el nivel de avance del Proyecto; posteriormente se realizaron entrevistas a profundidad con actores clave (PNUD, MiAMBIENTE, grupos indígenas, grupos de mujeres, asociaciones privadas, empresas consultoras que desarrollaron productos en el Proyecto, autoridades de gobierno, entre otros) lo que permitió terminar de responder y complementar las preguntas base de evaluación, para finalmente elaborar este documento que sistematiza todos los hallazgos.

Conclusiones generales

- ix. El Proyecto fue muy importante en Panamá en muchos sentidos:
- Desde la perspectiva técnica, por primera vez se cuenta con mapas de cobertura boscosa actualizados y transparentes. También se formaron técnicos indígenas y se capacitó a funcionarios de MiAMBIENTE para el monitoreo in situ, a través del uso de drones.
 - Desde un punto de vista más estratégico, se cuenta con un marco regulatorio favorable considerando la ley de Incentivos Forestales, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Bosques, entre otros, que dan un marco legal y un escenario ideal para implementar en el territorio las iniciativas de las cinco actividades REDD+ que Panamá ha decidido medir y monitorear.
 - Desde una perspectiva organizacional, por primera vez los pueblos indígenas se sientan a negociar sobre sus bosques, con una clara apropiación de sus derechos y responsabilidades.

¹ Ver lista de preguntas en el Anexo.

- Desde una visión de integridad e igualdad de derechos, las mujeres hoy, gracias al Proyecto, se han capacitado y ocupan puestos de técnicos guardabosques y son líderes, participando activamente en la Mesa REDD+ y el Comité Técnico Indígena (CTI).

x. Pero muchos procesos no se desarrollaron con eficiencia. Un producto muy importante del proceso de preparación de REDD+ en Panamá es la “Estrategia Nacional REDD+ - Alianza por el Millón” un documento que debe ser el marco para articular las políticas públicas y promover la implementación de acciones, programas y proyectos que recompensen financieramente al Gobierno y a las comunidades para reducir de manera constatable la deforestación, con ello, las emisiones, y al mismo tiempo promover la reforestación y la gestión forestal sostenible contribuyendo en el aumento de la biomasa forestal. Bajo este contexto el documento presentado por el consorcio Climate Law and Policy (CLP) y la ONG Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) presenta una revisión completa del marco legal e institucional que respalda en Panamá, el proceso de implementación de la ENREDD+ considerando distintos niveles de acción. La Estrategia cuenta con un primer fondo de implementación denominado Fondo Reforesta Panamá e instrumentos específicos como la Ley N° 69 de Incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales aprobado en 2017, que se crean previamente para cumplir con los objetivos de la Alianza por el Millón de Hectáreas (AXM), y que en 2018 pasa a formar parte de esta Estrategia. Por su parte, Panamá ha decidido incluir las cinco actividades REDD+, mismas que deberá monitorear y reportar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y sobre las cuales puede recibir pagos por resultados:

1. Reducción de las emisiones debido a la deforestación;
2. Reducción de las emisiones por degradación forestal;
3. Conservación de las reservas forestales de carbono;
4. Gestión sostenible de los bosques;
5. Incremento de las reservas de carbono.

Reconociendo el grado de complejidad que representa esta ambiciosa meta, es importante mencionar que el producto presentado como Estrategia, no contiene una base técnica robusta de estudios y análisis de las acciones a implementar, en lo relacionado a la deforestación, el análisis económico y de costos, la reducción de emisiones, entre otros, que orienten y respalden la implementación de la Estrategia en Panamá. Por otra parte, faltó el involucramiento de actores sub-nacionales y locales del sector privado y la academia, que permita incorporar diversas necesidades, intereses y prioridades, así como considerar contextos diferentes en los que se implementarán las acciones REDD+.

xi. En términos de eficiencia mencionar que el Proyecto ha desembolsado 3.874.856 USD hasta junio de 2019 y se tiene comprometido desembolsar hasta diciembre de 2019, 4.102.993 USD. Se tendría entonces a diciembre 2019 una ejecución de 99,98% y el cierre financiero en junio 2020. Por otra parte, hubo movimientos sustanciales de presupuestos entre componentes, que en todos los casos fueron aprobados en la planificación anual por la Junta de Proyecto, y la observación más importante

se centra en el componente de “monitoreo y evaluación del Proyecto”, que en el R-PP, se diseñó con un presupuesto 100% menor al ejecutado.

- xii. Por su parte, el rol de PNUD Oficina País como agencia implementadora, fue crucial para afrontar situaciones complicadas como vaivenes técnicos, políticos y en algunos casos falta de visión estratégica. Respecto al apoyo técnico, los actores que formaron parte de las entrevistas de esta evaluación mencionaron que el apoyo fue constante y la transferencia de capacidades se realizó en todos los niveles. Por otra parte, el asesoramiento técnico de PNUD Clima y Bosque ha jugado un rol importante en discusiones técnicas y ha permitido no solo el desarrollo de capacidades del equipo técnico local, sino que también les brindó opciones y visiones técnicas para resolver problemas en diferentes instancias, que complementaron financiera y técnicamente el desarrollo de la preparación REDD+ en Panamá. Vale la pena remarcar que el financiamiento adicional que se fue sumando durante la implementación del Proyecto fue clave, en el caso particular del Nivel de Referencia Forestal NRF, se contó con el apoyo económico adicional de la FAO mediante la Coalición de los Países con Bosques Tropicales, que complementó el trabajo y permitió que se obtuviera un producto final de mayor calidad.

- xiii. Es importante indicar que en el proceso 7107 PAN 2016, consultoría para la validación del documento borrador de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá y los insumos técnicos generados dentro de los cuatro componentes REDD+, otorgado al consorcio CLP y ANCON, se notó la falta de asesoría técnica más precisa y un seguimiento más cercano por parte del equipo de PNUD Oficina País y el equipo de PNUD de Clima y Bosque al equipo de MiAMBIENTE. Esto debido a que observaciones técnicas del equipo de MiAMBIENTE y de PNUD Clima y Bosque, indicaban que el producto final presentado por el consorcio no cumplía con los requerimientos indicados en los TDRs (Ver Anexo 3). Estas observaciones fueron emitidas al final del periodo de contratación y, por lo tanto, no pudieron ser incluidas al documento. En el periodo de implementación de la consultoría, el equipo de PNUD Clima y Bosque pasaba por un cambio de personal (la persona asignada a Panamá termino contrato) y la nueva persona asignada asumió funciones casi al final del periodo de contratación de la consultoría, fue entonces donde se notó un vacío en el acompañamiento. El equipo de MiAMBIENTE, cuando las observaciones técnicas no pudieron ser adecuadamente resueltas por el Consorcio, tomó la decisión de aprobar el producto como estaba y complementar las falencias internamente². El consorcio indico que diferencias de visión a nivel político y técnico, hicieron difícil la elaboración del producto y que la propuesta técnica presentada y aprobada, limitaba el alcance definido en los Términos de Referencia y que no recibieron observaciones técnicas de fondo al producto final. El equipo de PNUD Oficina País, dado el contexto descrito anteriormente, no sugirió ni tomó medidas correctivas antes del fin de periodo de contratación debido a la aprobación del producto por parte de MiAMBIENTE. Con el objeto de asegurar la calidad del Producto de la Estrategia REDD+ de Panamá – específicamente en el Componente 2a- se debieron tomar medidas que aseguren que las falencias encontradas por parte de PNUD Clima y Bosque, sean complementadas y corregidas, durante los casi 24 meses disponibles antes del cierre técnico del Proyecto.

² En fecha 6 de julio de 2018, personal de PNUD Clima y Bosque, emite una serie de comentarios y observaciones al documento final presentado por el consorcio CLP y ANCON. Las observaciones no fueron corregidas, y en fecha 18 de julio del mismo año, se informa al equipo de PNUD Oficina País, que la Dirección de Cambio Climático de MiAMBIENTE tomó la decisión de abordar internamente, de manera conjunta con el equipo REDD+ del Ministerio, todas las observaciones a la Estrategia REDD+ de Panamá.

Recomendaciones

Recomendaciones para MiAMBIENTE:

- xiv. Si bien Panamá cuenta con estructuras de gobernanza ambientales en diferentes niveles de acción, lideradas por MiAMBIENTE como los Comités de Cuenca Hidrográficas, las Comisiones Consultivas Ambientales (provinciales, distritales y comarcales, y a nivel nacional) enmarcados en la Ley 41 de 1998 y Ley 44 de 2002; aún es necesario que se formalice, mediante un decreto o norma interna, la coordinación del proceso ENREDD+ a través de estas estructuras, para que los resultados obtenidos no se pierdan y se asegure un proceso de implementación participativo y transparente.
- xv. El trabajo en equipo es un requisito esencial que no siempre fue logrado durante esta fase de preparación, por lo que es importante incluir activamente en la siguiente fase un esquema robusto de coordinación dentro de MiAMBIENTE, donde la Dirección Forestal, Áreas Protegidas y la Dirección de Cambio Climático trabajen coordinadamente en la implementación de la Estrategia Forestal 2050 y la ENREDD+, en especial porque una está dentro de la otra. Se requerirá mayor coordinación con otros Ministerios, como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) por las actividades en campo con el sector Ganadero, Agrícola Privado de Panamá y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- xvi. Se recomienda que la Estrategia REDD+ y su anexo de regionalización elaborado por el equipo del Proyecto, sean complementados con información técnica y específica. A continuación, se analizan las debilidades del documento:
 - Se identifica una serie de causantes directos e indirectos de la deforestación y degradación de bosques en Panamá, por lo que en consecuencia las acciones de la Estrategia deberían responder a estas problemáticas y explicar cómo se aborda cada una. La Estrategia identifica la agricultura insostenible, ganadería tradicional, expansión de la infraestructura, industria minera, extracción de recursos maderables, tala ilegal; sin embargo, no se consideran políticas, acciones y medidas (PaMs) que aborden, por ejemplo, el driver de deforestación de la ganadería tradicional (no sostenible y libre de deforestación).
 - Falta mayor claridad en cuando a los drivers de deforestación del país, esto permitiría definir mejor las PaMs que debería considerar la Estrategia.
 - El documento identifica como acciones de intervención directa la reducción de las emisiones o incremento de absorciones, pero no incluye la conservación de las reservas Forestales.
 - La Estrategia se divide en dos lineamientos estratégicos y para cada uno, se identifican PaMs, sin embargo, cada medida es solamente mencionada y no incluye:
 - La justificación de por qué se han seleccionado esas PAMs frente a otras opciones.
 - El cálculo de potenciales de reducción de emisiones o absorción (expresados en tCO2e)
 - Los costos de las medidas, y los costos de oportunidad.
 - El detalle de la superficie intervenida.
 - El periodo de implementación de cada medida.
 - El impacto de incluir estas acciones para el cumplimiento de la meta.
 - Los co-beneficios que se generan en el ámbito social, económico y otros impactos ambientales.

- Describir los contextos políticos y sociales oportunos que propicien la implementación de estas acciones.
- Inclusión del tema género como una variable transversal. El tema de género solo se menciona en el documento y no se aborda como un eje transversal de la Estrategia.

Las PaMs identificadas no consideran acciones para evitar la deforestación ni la degradación, solo abordan conservación e incremento de stock de carbono y manejo sostenible del bosque, por lo que la Estrategia REDD+ no estaría abarcando las cinco acciones REDD+, como se menciona inicialmente en el documento. Por otra parte, no se incluye información de la Estrategia Nacional Forestal 2050.

- xvii. Un tema clave que no se definió en la Estrategia es el monto de inversión que Panamá requiere para implementar la ENREDD+ y el potencial de emisiones de CO₂e capturadas o que se dejan de emitir producto de las acciones en un periodo de tiempo específico, esto podrá alinearse con el NDC de Panamá y la revisión que se espera para el 2020. En este marco, se recomienda ejecutar proyectos a nivel piloto de todas las medidas planteadas para ajustar la Estrategia oportunamente. Es necesario gestionar el presupuesto para dar el primer paso en la implementación de la Estrategia, considerando al menos un año. Los proyectos piloto son un componente esencial de REDD+ Readiness porque brindan lecciones operativas prácticas y contribuyen a una formulación de políticas más amplias. La opción de seleccionar sitios piloto existentes es estratégica, para evaluar y agregar valor a los procesos que ya están en marcha. También permite el efecto aditivo de mejorar componentes y modelos que prometen escalabilidad y que sean transferibles. En este marco, cabe mencionar que el equipo de MiAMBIENTE elaboró dos notas de concepto que se pretende sean postuladas al FVC con ayuda de PNUD Oficina País, como apoyo para buscar financiamiento para iniciar la implementación de la Estrategia, mismas que están en fase de revisión por las nuevas autoridades.
- xviii. Una buena oportunidad es trabajar una estrategia de financiamiento interna, ya que se cuenta con el Fondo Reforesta Panamá, que es el mecanismo de gestión de recursos que puede recibir aportes de esquemas privados, pago por resultados, apoyo internacional etc. Se puede retomar la discusión de la creación de un mercado interno de Certificados conectándolo a las actividades del Canal de Panamá ofreciendo Certificados de reducciones voluntarias al transporte naviero en general. Los proyectos de pago por resultados deben mostrar evidencias inmediatas para motivar a la gente, y para lo cual quedó pendiente la actualización de la fase de monitoreo y la instalación del sistema.
- xix. La inversión en los procesos de capacitación implicó altos recursos económicos y humanos, y que dieron muy buenos resultados, sin embargo, es importante que existan medios de difusión y transferencia de capacidades interinstitucionales, con la elaboración de guías de procedimientos, tutoriales, talleres y otros, por parte del personal experto que fue beneficiado de los procesos de capacitación, para conservar esas capacidades. Por otro lado, es primordial seguir fortaleciendo las capacidades a nivel institucional en MiAMBIENTE, en otros actores implementadores como los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos para potenciar y facilitar la implementación de la Estrategia REDD+, al igual que los procedimientos de coordinación con otras instituciones públicas, y otros actores privados que implementarán las medidas y acciones REDD+.
- xx. El Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) es aún un documento muy general, sin indicadores específicos y que requiere un ajuste en función a las complementaciones que se realicen a la

Estrategia. Se recomienda incluir en este ajuste la “Propuesta de las 11 Autoridades Tradicionales Indígenas de Congresos y Consejos de Comarcas y Territorios sobre los 12 puntos REDD+ para la Preparación de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá”, que aporta en criterios específicos de salvaguardas, un documento que analiza el tema indígena desde la perspectiva legal y los principales problemas que han afrontado desde la creación de las Comarcas. También se sugiere abordar en las salvaguardas el derecho a la Propiedad Colectiva de las Tierras para las comunidades indígenas, un tema de vital importancia que debe ser resuelto para asegurar la implementación de la ENREDD+.

Recomendaciones para PNUD:

- xxi. El diseño del Proyecto incluyó una estimación baja de recursos económicos requeridos para la ejecución del componente de “diseño, monitoreo y evaluación”, que fue planificado con 100% menor presupuesto que el efectivamente utilizado, y fue el componente de mayor presupuesto, con el 34% del total. Por lo descrito se recomienda en adelante, considerar en el dimensionamiento del presupuesto que el monitoreo y evaluación de los proyectos, considera gastos por contratación del personal, mecanismos de gestión, coordinación y aprobación de productos, entre otros, y tomando en cuenta que la participación activa de todos los actores en la elaboración de productos es indispensable para PNUD, este componente debe ser siempre prioritario.
- xxii. Es clave que en el diseño de los proyectos establezcan la dependencia de productos que se generan en cada componente, debido a que muchos productos son insumo para otros. En el caso del Proyecto, en el componente 1 no se establece que al inicio del Proyecto es necesario realizar un mapeo de actores que dirija la estrategia de comunicación, la línea base de género que defina claramente el enfoque en Panamá; o, no se establece la conexión temporal y de dependencia del desarrollo de productos complementarios, como la Estrategia REDD+ del componente 2, con el SIS del componente 4. En adelante se recomienda, que en la fase de diseño de proyectos se considere la interdependencia de productos, y determinando la necesidad de que sean considerados como base para otros.
- xxiii. En el diseño del Proyecto, se consideró una determinada estructura de organización del personal encargado de la implementación del Proyecto, sin embargo, esta nunca se logró, la alta rotación de personal, debido a factores como el contexto político en Panamá, la dificultad de encontrar personal técnico idóneo, resultó ser un problema y como resultado se tuvieron momentos de discontinuidad en la gestión de los productos de los Componentes. Entonces se deben tomar medidas para evitar desconexiones de coordinación en momentos de cambio de personal, en especial en contextos que se identifica como un factor de riesgo la disponibilidad limitada de personal técnico en el País. Se debe entonces, fortalecer la figura de monitoreo y evaluación a lo largo de la implementación de los proyectos y asegurar el acompañamiento técnico continuo, en especial en productos clave, que como en este caso, requirió de una contratación internacional para su elaboración y que requería claramente un mayor acompañamiento técnico por parte de PNUD.

SECCIÓN 1. Límites y alcance del Proyecto

1.1. Contexto normativo y estratégico en Panamá

Panamá en el contexto institucional

- xxiv. Panamá ratificó su participación en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) el año 1995 y en el Protocolo de Kioto el año 1998. Desde entonces, sucedieron hitos importantes en la consolidación de la institucionalización de estos instrumentos en el país como: a) la formulación e implementación del Programa Nacional de Cambio Climático (2001); b) la aprobación en 2007 de la Política Nacional de Cambio Climático, que se actualizó en 2012; y, c) la creación, el año 2009, del Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP) como un organismo público para promover un proceso sinérgico intersectorial e interinstitucional sobre el cambio climático.
- xxv. En julio de 1998, se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente. Establece los principios y lineamientos de esta política nacional, entre los cuales resaltan los siguientes:
- Consagra en su título VII, la relación de las autoridades nacionales con las comarcas y pueblos indígenas.
 - Reconoce la captura del carbono como un servicio ambiental, y es clara al establecer la potestad del Estado en cuanto al manejo y administración de dichos servicios, por derivarse estos, de los bienes que integran su patrimonio.
 - Establece que la normativa ambiental contemple la compensación ecológica como herramienta de gestión aplicable a los proyectos de desarrollo a nivel nacional.
- xxvi. El año 2010 se firmó el documento del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC ONU-REDD) que dio inicio a la etapa de preparación de REDD+ Panamá. Como parte de las actividades preparatorias para REDD+, se estableció la Mesa Nacional REDD+ en el año 2012, conformada por instituciones públicas, sociedad civil, pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y otros actores clave. El proyecto concluyó el 2015, con un avance importante en el proceso de preparación de Panamá para implementar REDD+.
- xxvii. En 2015, la ANAM es promovida jerárquicamente a Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) mediante la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, y se modifica la Ley General de Ambiente adicionando el Título XI, con dos capítulos referidos a la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, en donde el Estado asume en colaboración con otras instituciones una estrategia nacional e iniciativas para incrementar la resiliencia del país a los efectos adversos del cambio climático y para promover la transición nacional hacia un desarrollo económico bajo en carbono.
- xxviii. Entre tanto, en 2015 se inicia con el apoyo del FCPF 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", con el apoyo financiero del FCPF y el PNUD con el rol de asesor técnico,

bajo la modalidad de implementación nacional (support to NIM). El proyecto apunta a completar los cuatro de pilares de preparación a REDD+ definidos por la CMNUCC.

- xxix. En 2016, Panamá presenta su Contribución Nacionalmente Determinada a la Mitigación del Cambio Climático (NDC). En el sector Uso de la Tierra y Cambio de Uso de la Tierra (UTCUTS), se compromete a incrementar su capacidad de absorción de carbono en un 10% en el 2050, con respecto al escenario de referencia; y compromete incrementar la capacidad de absorción hasta un 80%, si el país recibe apoyo internacional en medios de implementación.
- xxx. A finales del año 2017 se realiza la evaluación de medio término del proyecto y se presenta ante el Banco Mundial el Reporte de Medio Término de la Propuesta de Preparación de REDD+ Panamá, siguiendo los lineamientos del FCPF. Los principales resultados fueron:
- El proceso logró cambios institucionales en la gestión ambiental en Panamá, sin embargo, aún se debe fortalecer la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado.
 - Se remarca que la información técnica relevante se tiene para poder elaborar la Estrategia REDD+, y que ese es un elemento clave en el siguiente periodo de implementación. Por otro lado,
 - Se remarcan los avances logrados en cuanto al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosque multipropósito (SNMB) y al Nivel de Referencia Forestal (NRF).
 - Se tenía pendiente la elaboración del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) y la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (EESA).
- Hasta ese momento se contaba con 56% de los indicadores calificados con cumplimiento medio, el 16% con progreso alto y 28% con cumplimiento deficiente.
- xxxi. En 2018, MiAMBIENTE presenta la Estrategia Nacional REDD+ Alianza por el Millón, con el fin de reforestar un millón de hectáreas de bosque en Panamá al año 2035.

En el ámbito nacional

- xxxii. Panamá posee un territorio continental e insular de 76.902,62 Km² de los cuales 56,7% son bosques maduros y secundarios, y 34,5% son áreas protegidas. La cobertura boscosa y otros usos de tierras comprenden una extensión de 7.491.653 ha., las cuales están divididas en cuatro categorías de cobertura y uso de la tierra, que en su conjunto representan el 88,5% de la superficie terrestre del país. El bosque maduro³ ocupa el 37,4% de la superficie (2,8 millones de ha.), seguido por el pasto con 24,3% (1,8 millones de ha.), el bosque secundario 19,4% (1,4 millones de ha.) y finalmente el rastrojo y vegetación arbustiva con 7,4% (557 mil ha.). Cuenta con 52 cuencas hidrográficas, 177.293 ha. de bosque de mangle (3.92% de los bosques panameños). Posee 12 de las 38 zonas de vida establecidas por Holdridge en el planeta y 8 ecorregiones de 200 mundialmente reconocidas.

³ Panamá define como bosque maduro al “bosque en un estado sucesional avanzado o en su etapa final de sucesión, que pudo o no estar sujeto a un aprovechamiento selectivo y que se ha mantenido durante al menos 40 años, aun cuando se haya practicado tala selectiva”. (MiAmbiente, 2018)

- xxxiii. Panamá cuenta con una tasa de deforestación del 0,4% (promedio anual en el periodo 2000 – 2015). Muchas acciones desarrolladas en las últimas décadas han reducido ampliamente la deforestación, que en el periodo 1990 – 2000 estaba en el orden de 30.524 ha/año, y en el periodo 2006 – 2012 la tasa que se redujo en alrededor de 12.000 ha/año⁴.
- xxxiv. Por su parte, las emisiones por la deforestación en el periodo 2006 – 2015 se mantuvieron por debajo de 10 millones de toneladas de CO₂e. A partir del año 2013, las emisiones bajan drásticamente y este mismo año se reportan las menores emisiones (alrededor de 4,5 millones de tCO₂e) que se incrementan ligeramente en 2014 (alrededor de 6 millones de t CO₂e) y bajan en 2015 (alrededor de 5,5 millones de tCO₂e)⁵.
- xxxv. Panamá se divide en diez provincias (Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Las Tablas, Panamá, Veraguas y Panamá Oeste) y ocho grupos indígenas: Kuna, Ngäbe, Buglé, Teribe/Naso, Bokota, Emberá, Wounaan y Bri Bri. Cuenta con una población de 3.405.813 (censo nacional de 2010) el 35,5% es rural y 12,3% es población indígena. La provincia de Bocas del Toro y la provincia de Panamá presentan las más altas tasas de crecimiento anual respecto al resto de provincias, 3,46 y 2,12 por cada 100 habitantes, respectivamente⁶. Panamá tiene una baja densidad poblacional con 44,3 hab./km².
- xxxvi. Durante la última década, Panamá ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en todo el mundo. El crecimiento promedio anual fue de 5,6% en los últimos cinco años, remarcando que la silvicultura tiene un aporte de 1,8% al PIB del país⁷. Sin embargo, es también uno de los países con mayor desigualdad, dónde la pobreza llega hasta el 86% de la población en territorios indígenas en comparación con el 12% de la población no indígena⁸.
- xxxvii. El aprovechamiento forestal tiene un importante rol en las actividades económicas de subsistencia de muchas familias en Panamá, especialmente en las comunidades indígenas. Las provincias de Panamá y Darién representan el 40% del total (aproximadamente 355.000 ha.) de esta deforestación, convirtiéndose ésta en la zona con mayor relevancia en términos de la dinámica de cambio de uso del suelo a partir de bosques maduros principalmente. Los focos secundarios de deforestación ubicados en la Comarca Ngöble-Buglé y en la provincia de Chiriquí suman 141.000 y 106.000 ha., respectivamente. Las restantes áreas deforestadas se encuentran distribuidas en el resto del territorio nacional, y no sobrepasan el 6% del total deforestado⁹. Los servicios socioeconómicos Activos del Sector Forestal tienen un valor de entre USD 6.775 mil millones y USD 12.146 mil millones. Este sector contribuye con USD 343,1 millones al PIB del país. Existen 616 microempresas transformadoras de madera (ebanisterías, pequeños aserraderos)¹⁰. Se crean aproximadamente 8.000 empleos anuales en la silvicultura (plantaciones comerciales) y 4.519 personas se ocupan de las actividades de la industria secundaria del sector forestal.

⁴ (PNC ONU-REDD Panamá, 2014)

⁵ (MiAmbiente, 2018)

⁶ (INEC, 2010)

⁷ (CEPAL, 2018)

⁸ (Banco Mundial, 2018)

⁹ (PNUD, 2018)

¹⁰ (Gobierno de la República de Panamá, 2019)

- xxxviii. En contra parte, las exportaciones ilegales son aún un problema por considerar en Panamá, se conoce que el mayor volumen maderero que abastece la industria local procede de la provincia del Darién. La gran riqueza forestal de Darién ha sido objeto de una explotación poco racional y con una visión de corto plazo de parte de los productores. La tala para reemplazar el bosque nativo por pastos para ganado, el modelo de explotación en el que competían concesionarios con “permisos de subsistencia” y el cambio de coberturas originarias por plantaciones (especialmente teca), paso por un proceso previo de conversión de las coberturas originarias en pastizales lo cual ha originado un cambio en el paisaje rural del Darién considerado parte de la eco región del Choco-Darién, el tercer sumidero de carbono del hemisferio americano, el sitio con mayor biodiversidad de Panamá¹¹. Por otra parte, el crecimiento de la población en las áreas urbanas ha generado una sobredemanda de los recursos naturales y sus servicios, afectando la capacidad de los ecosistemas en general; por ello la agricultura sostenible, ganadería tradicional, expansión de infraestructura e industria minera en zonas boscosas, son las principales causas de la deforestación y degradación de bosques en Panamá¹².
- xxxix. Ante esta problemática, son varios los esfuerzos que el Gobierno Central de Panamá ha realizado para reducir el impacto en los bosques, incluyendo el desarrollo de normativa; los hitos más importantes son: **Código Agrario** de 1960 incorpora disposiciones jurídicas que promueven la conservación de bosques, posteriormente; en 1994 se establece la **legislación forestal**, promoviendo la protección, conservación, mejoramiento de los recursos forestales; en 1998 se incorpora la dimensión ambiental en las decisiones, acciones y estrategias del Estado en la **Política Nacional de Ambiente**; en 2014 se oficializa la **Alianza por el Millón de Hectáreas (AXM)** para reducir la tasa de deforestación de bosques y aporte en la captura de carbono para convertir a Panamá en un país de bajas emisiones de carbono; en 2015 se adoptan los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** basados en el objetivo 15 sobre Vida de Ecosistemas Terrestres, y específicamente la Meta 15.2 que dispone que para 2020 los estados miembro deberán promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial; en 2016 se aprueba el **Acuerdo Constitutivo del Centro Internacional para la Implementación de Reducción de Emisiones por Deforestación de Degradación de los Bosques (ICIREDD)**. El año 2016 Panamá presentó ante la CMNUCC su **Contribución Nacionalmente Determinada** a la Mitigación del Cambio Climático (NDC). En 2017 se aprueba la ley que crea el **programa de incentivos forestales y el Fondo Reforesta Panamá**, que permite el aporte de USD 15 millones anuales del presupuesto del Estado para proyectos de Reforestación y protección de bosques.
- xl. En este contexto, en el 2015 se inicia la implementación del Proyecto con un presupuesto de USD 4.1 Millones para consolidar la preparación de Panamá y elaborar su Estrategia Nacional REDD+.
- xli. El Proyecto, considera cuatro componentes: Componente 1) Organización y consultas para la preparación; componente 2) Preparación de la estrategia de REDD+; componente 3) Niveles de referencia de las emisiones/Niveles de referencia; y el componente 4) Sistemas de seguimiento forestal y de información sobre las salvaguardas.

¹¹ (Estrategia Nacional REDD+ - Alianza por el Millón, 2018)

¹² (MIAMBIENTE, 2018)

- xlii. El objetivo del Proyecto incluyó el desarrollo de capacidades en distintos niveles de acción, considerando a personal de MiAMBIENTE, instituciones privadas, comunidades indígenas, mujeres, y otros, con el fin de lograr la sostenibilidad del Proyecto en la fase de implementación.

1.2. Información general del Proyecto

- xliii. A continuación, se presenta información técnica (Tabla 1) del Proyecto durante su ejecución.

Tabla 1. Información general del Proyecto.

Título 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.		
Objetivos del Proyecto:	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - 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. 		
Fecha de aprobación:	Septiembre de 2014	Fecha de cierre inicialmente planificada:	Diciembre de 2018
Fecha de evaluación de medio término:	Diciembre de 2017	Fecha de cierre operativo:	Junio de 2019
Fecha de cierre financiero:	Junio de 2020		

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, 2019.

A continuación, se presenta el detalle de los componentes y los productos esperados, descritos en la Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP por sus siglas en inglés).

Tabla 2. Componentes y productos R-PP¹³.

COMPONENTE R-PP	PRODUCTOS
Componente 1: Organización y consulta de actores involucrados.	<p>1.1. Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores claves.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>1.4 Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+.</p> <p>1.5 Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.</p>

¹³ (FCPF, 2017)

COMPONENTE R-PP	PRODUCTOS
Componente 2: Preparación de la Estrategia REDD+ Panamá.	<p>2.1 Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.</p> <p>2.2 Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado.</p> <p>2.3 Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.</p>
Componente 3: Desarrollo de un nivel nacional de referencia de emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal.	<p>3.1 Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un dialogo amplio y participativo.</p> <p>3.2 Acordado el NER/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC</p>
Componente 4: Diseño del sistema nacional de seguimiento forestal y del sistema de información sobre las salvaguardas.	<p>4.1 Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.</p> <p>4.2 Sistema de información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.</p>

SECCIÓN 2. Metodología de la evaluación y enfoque de análisis

2.1. Propósito de la evaluación

- xliv. El alcance de la evaluación es del inicio de la implementación del Proyecto REDD+ en Panamá hasta el cierre operativo, junio 2019. El Proyecto fue aprobado en septiembre de 2014 e inició su ejecución en enero de 2015, con un cierre planificado para diciembre de 2018, sin embargo, en la evaluación de medio término realizada a finales de 2017, se sugirió la ampliación de la fecha de cierre operativo hasta junio de 2019, para concluir con la ejecución técnica y presupuestaria de todos los productos esperados, sin el requerimiento de presupuesto adicional¹⁴.
- xlv. Esta evaluación basa su análisis en la información disponible generada en el tiempo de ejecución del Proyecto, hasta su conclusión. El propósito de la evaluación es analizar su ejecución considerando criterios de diseño de proyecto, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La evaluación incluye:
- Descripción de logros y deficiencias en la implementación del Proyecto, que contribuyan en la fase de implementación de REDD+ en Panamá.
 - Evaluación del nivel de implementación de Proyecto, remarcando los retos y necesidades que deberán ser considerados para alcanzar los objetivos de REDD+ en la fase de implementación.
 - Elaboración de recomendaciones y sistematización de las lecciones aprendidas, que sirvan para la formulación de nuevos programas y proyectos en Panamá.

¹⁴ Se tiene información acerca de que algunos aún siguen desarrollándose, por lo que este elemento y otros que pudieran generarse después de junio de 2019, no son evaluados en esta consultoría.

2.2. Instrumentos metodológicos

- xlvi. La metodología se basa en las “Directrices de Evaluación actualizadas de 2019”¹⁵, elaboradas por PNUD. Esta guía guarda relación con el nuevo Plan Estratégico del PNUD 2018-2021, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS.
- xlvii. La evaluación considera los criterios explícitos en la guía, acerca de la incorporación de las perspectivas de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en las evaluaciones¹⁶, un criterio que fue formulado como un eje transversal en este Proyecto y que se detalla en el componente 1; los estándares de calidad basados en principios, evitando causar posibles daños a las personas y el medio ambiente¹⁷; y altos estándares de ética¹⁸, siguiendo rigurosamente las guías desarrolladas en cada tema.
- xlviii. La evaluación se basa en el análisis de cumplimiento de los indicadores del Proyecto, contraponiendo esta información con entrevistas a los actores clave. El concepto de cada criterio y la valoración asignada a cada uno se presenta a continuación en la Tabla 3.

Tabla 3. Esquema de Evaluación.

Criterios	Descripción	Valoración ¹⁹
Pertinencia	<p>Del diseño de Proyecto: Grado en el que una iniciativa de desarrollo y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales.</p> <p>Del Proyecto: En qué medida la iniciativa responde a las prioridades de desarrollo humano y del plan corporativo del PNUD en los temas de empoderamiento de mujeres e igualdad de género, así como con las necesidades de las personas beneficiarias.</p>	<p>Pertinente (P)</p> <p>No pertinente (NP)</p>
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	<p>Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos.</p> <p>Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores.</p> <p>Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas.</p> <p>Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas.</p> <p>Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos.</p> <p>Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas.</p>
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.	<p>Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos</p> <p>Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores</p> <p>Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas</p>

¹⁵ (PNUD, enero de 2019)

¹⁶ (UNEG, 2011)

¹⁷ (PNUD, 2014)

¹⁸ (UNEG, 2008)

¹⁹ Extraído de los Términos de Referencia de la Consultoría.

Crterios	Descripción	Valoración ¹⁹
		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
Sostenibilidad	Mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la asistencia de desarrollo externa.	Probable (P) : Riesgos insignificantes para la sostenibilidad. Moderadamente probable (MP) : riesgos moderados. Moderadamente improbable (MI) : riesgos significativos. Improbable (I) : riesgos graves.

SECCIÓN 3. Resultado de la evaluación (Hallazgos por criterio)

3.1. Pertinencia del diseño de Proyecto

Tabla 4. Evaluación de pertinencia del diseño del Proyecto.

Componente	Valoración
Valoración del diseño del Proyecto	Pertinente

Resumen:

xlix. En términos de pertinencia en el diseño, el Proyecto mantuvo alienación con las políticas y leyes internacionales, promoviendo el cumplimiento de importantes objetivos regionales, principalmente con el aporte a los NDC y la meta de reforestación y regeneración natural. El diseño mantuvo una estrecha relación con la visión estratégica de REDD+, lo que generó que nuevos financiadores se sumaran a la iniciativa triplicando el presupuesto inicial para la implementación del Proyecto. Los dos objetivos planteados se enmarcaron en las necesidades centrales de Panamá respecto al aprovechamiento forestal sostenible, 1) Promover y fortalecer las capacidades nacionales para el manejo forestal sostenible, y 2) conservar y restaurar los bosques naturales en beneficio de las comunidades rurales; ambos responden a la problemática forestal en el país desde una visión inclusiva considerando la participación activa de los grupos sociales. No fue pertinente el diseño de los componentes 1, 2 y 4, que en la práctica demostraron incongruencias, falta de alineación técnica y metodológica, y provocaron el desfase del tiempo de ejecución y el ajuste en el presupuesto entre componentes.

Desarrollo:

I. El diseño del Proyecto es pertinente con las políticas y prioridades internacionales:

Figura 1. Pertinencia para con las políticas y prioridades internacionales.



- Aporta al cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas del sector UTCUTS a través de medidas de reforestación y regeneración natural en áreas protegidas contribuyendo a la meta de incrementar la capacidad de absorción de CO₂ en un 10%;
 - Se alinea al Bonn Challenge, una iniciativa que busca restaurar 150 millones de ha. de tierras degradadas y deforestadas para 2020 y al menos 200 millones de ha. adicionales para 2030, según lo indicado en la Declaración de Nueva York sobre Bosques, acordada en la Cumbre Climática de 2014;
 - Aporta al cumplimiento de la iniciativa 20x20 de América Latina y el Caribe para restaurar 20 millones de ha. degradadas de bosques y ecosistemas, mejorando la productividad agrícola y reduciendo la pobreza.
 - Es congruente con el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica-Metas Aichi, que pretende detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales, asegurando así la variedad de la vida del planeta y contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza.
 - En relación a REDD+, mediante la implementación de la AXM, se promoverán acciones para incrementar la cobertura boscosa del país, por ende, su capacidad de sumidero de carbono para los futuros pagos por resultados por REDD+. Panamá reportará las cinco actividades REDD+.
 - Por su parte en el marco de ICIREDD, busca desarrollar un Sistema de registro de Emisiones bajo la Plataforma del Centro Internacional para la Implementación de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, el mismo que requiere ser elaborado.
- li. El Proyecto que inicialmente contaba con recursos de ONU-REDD, se benefició del apoyo e involucramiento de FCPF, OIMT, WWF, MiAMBIENTE, el Ministerio de Medio Ambiente, Suelo y Mar de la República de Italia, el Gobierno de Noruega por medio de NORAD y el Gobierno Nacional a través de la Alianza por el Millón de hectáreas (AXM); FAO y la CFRN, por otra parte, se ha comprometido el aporte a 2020 del Fondo Reforesta Panamá.
- lii. El concepto del diseño de Proyecto, las actividades y los productos definidos, fueron consistentes con la visión estratégica del programa REDD+, logrando aumentar la confianza entre los tomadores de decisiones sobre la viabilidad de las metodologías y la implementación de REDD+, a través de la gestión del conocimiento, coordinación y participación en los organismos y los socios; mejorar el marco analítico y técnico de los beneficios sociales y ambientales que maximizan la contribución de REDD+ para el desarrollo sostenible de Panamá.
- liii. El diseño tiene un enfoque inclusivo, considera la participación activa de los grupos sociales dependientes e influenciados por las actividades forestales, incluyendo al sector privado, academia y con especial énfasis a los pueblos indígenas, comunidades de afrodescendientes y campesinos, asegurando su participación no solo como oyentes, sino también como tomadores de decisiones. Por otra parte, es formulado sobre la base de los valores de igualdad, transparencia y respeto, por lo que establece que todas las acciones de participación, fechas, lugares de preparación y sus resultados deban ser publicados y de fácil monitoreo por cualquier persona o grupo interesado. Para asegurar que la opinión de los actores sea considerada en todas las instancias de ejecución del Proyecto, establece la creación de la Mesa Nacional REDD+ con la responsabilidad de integrar estratégicamente las opiniones para lograr el consenso. Por lo mencionado, el Proyecto aseguró que el proceso participativo sea una prioridad y sea parte de su implementación.

- liv. En algunos casos las actividades descritas para cada componente no fueron específicas, por ejemplo, en el componente 1 no se establece que al inicio del Proyecto es necesario realizar un mapeo de actores que dirija la estrategia de comunicación, la línea base de género que defina claramente el enfoque en Panamá; o, no se establece la conexión temporal y de dependencia del desarrollo de productos complementarios, como la Estrategia REDD+ del componente 2, con el SIS del componente 4.
- lv. La falta de especificidad en las actividades también provocó un desfase en el tiempo de ejecución planificado, por lo que en la evaluación de medio término se solicitó la ampliación de la fecha de cierre del Proyecto, con el fin de concluir con varios productos que aún estaban en fase de desarrollo.
- lvi. En el diseño del Proyecto, el presupuesto planificado para los componentes sufrió varias modificaciones durante el proceso de implementación. En el componente de “diseño, monitoreo y evaluación”, y el “componente 1”, se incrementó el 100% y 15% del presupuesto inicial, respectivamente; mientras que los componentes 2, 3 y 4, redujeron su presupuesto en 30%, 7% y 28%, respectivamente. Se considera que el monitoreo y evaluación son claves en este tipo de proyectos, donde la falta de expertos locales es clara y la necesidad de contrataciones de expertos externos es la norma.

3.2. Pertinencia

Tabla 5. Evaluación de pertinencia del Proyecto.

Componente	Valoración
Valoración del Proyecto	Pertinente

Resumen:

- lvii. En términos de pertinencia en la ejecución, el Proyecto mantuvo una clara articulación y coherencia con las políticas nacionales, entre las más importantes la Estrategia Nacional Forestal y la Estrategia Nacional de Cambio Climático. A nivel estratégico se logró la aprobación de la Ley N° 69 de Incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales en 2017, y el establecimiento del Fondo Reforesta Panamá. Fue pertinente en la generación de información técnica de base que apoya no solamente el proceso REDD+, sino también los reportes del País a la CMNUCC. Pero no fue pertinente en el desarrollo de los principales instrumentos, la Estrategia REDD+ Panamá, el SIS y el MGAS, que dan el lineamiento de REDD+ en la fase más importante, su implementación²⁰.

Desarrollo:

- lviii. El Proyecto fue pertinente considerando el contexto panameño, abordando la falta de información técnica confiable sobre el estado de los bosques específicamente la tasa de deforestación y degradación histórica y actual, así como la falta de personal calificado en Panamá, en áreas específicas requeridas en el proceso, así también la necesidad de fortalecimiento de capacidad técnica en el

²⁰ Se ha recibido información de que estos productos se siguen desarrollando, sin embargo, su presentación final, está fuera de esta evaluación.

personal de MiAMBIENTE que era requerida para alcanzar los objetivos que a nivel gubernamental fueron planteados.

- lix. Sin embargo, la falta de esta información en los primeros años del proceso no permitió al PNC concluir con una Estrategia REDD+, lo que también se reflejó en el desarrollo de otros productos, en donde temas como el estudio de costos de oportunidad requerían ser actualizados. A pesar de ello, esta información sigue siendo valiosa y utilizable. Posteriormente, en la implementación del Proyecto, se elaboró una nueva Estrategia Nacional REDD+, que debió utilizar todos los estudios e información elaborada en el proceso de preparación.
- lx. Existe una clara articulación y coherencia entre el Proyecto y las políticas nacionales. En este marco, se articula con varios Planes y Estrategias. A continuación, se nombran los principales:
- Plan Estratégico de Gobierno de Panamá “Un Solo País” 2015-2019, formulado al inicio del Proyecto, que en su estrategia de intervención remarca:
“Proteger el patrimonio forestal del Estado y revisar y actualizar la legislación forestal, promoviendo la recuperación y regeneración de bosques en los terrenos de vocación forestal, los cuales deberán ser claramente definidos, y fomentando su aprovechamiento sostenible”.
 - Contribución Nacionalmente Determinada, que establece como meta al 2025:
“Promoción de una cultura de manejo forestal sostenible y el comercio internacional de reducción de emisiones de carbono: Establecimiento del Centro Internacional de Implementación para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques ICIREDD”.
 - Programa Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos 2010-2030, que incluye entre sus proyectos de manejo integrado de cuencas:
“Reforestación en las diferentes cuencas, que incluyan bosques de galería y reductos boscosos para la conectividad de los bosques”.
 - Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 – 2025 – Agua para todos. Contiene un diagnóstico sobre la situación de los recursos hídricos en el país y los retos que se deben enfrentar para garantizar la provisión de agua en cantidad y calidad y que define un plan de acción a implementarse al año 2035.
 - Estrategia Nacional Forestal al 2050, que tiene por fin estimular la industria forestal sostenible, conservar el patrimonio forestal como base importante de los ecosistemas y para mitigar los efectos del cambio climático.
 - Estrategia Nacional de Cambio Climático, que establece como Programa Sectorial de Desarrollo Bajo en Emisiones, la implementación de REDD+.
 - Plan de Acción para el Desarrollo del Turismo Verde en Áreas Protegidas 2016-2026. A partir de un diagnóstico identifica estrategias con el fin de promover el turismo verde responsable y dinamizador del sector privado y de las comunidades aledañas a las áreas protegidas.
 - Sistema de Trazabilidad y Control Forestal. Resolución No. DM-0068-2018 de 27 de febrero de 2018. Establece la supervisión del aprovechamiento forestal, por personal acreditado, para asegurar la sostenibilidad en todas las etapas.
 - Programa de Veedurías Forestales. Es parte del Eje estratégico 1.6 Monitoreo y Evaluación de la Estrategia Nacional Forestal 2050, y tiene como objetivo incorporar activamente a la sociedad civil en la vigilancia sobre la gestión del Patrimonio Forestal del Estado, con el fin de fortalecer la gobernanza forestal, el manejo forestal sostenible y el comercio forestal responsable.

- lxi. Desde el nivel estratégico, Panamá decidió comprometerse con el logro de los objetivos de la AXM, con la aprobación de la Ley N° 69 de Incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales en 2017, y el establecimiento del Fondo Reforesta Panamá. Si bien, en este momento Panamá se encuentra en una etapa de transición del Gobierno Central, tanto la Ley como el Fondo, se constituyen en las bases para dar continuidad al proceso iniciado para REDD+, sin embargo, es necesario contar con instrumentos específicos que aseguren la implementación de la Estrategia Nacional REDD+, en términos financieros como de apropiación institucional con la asignación oficial de funciones a MiAMBIENTE.
- lxii. Uno de los grandes desafíos del Proyecto fue el lograr ser oportuno en Panamá, ante un contexto social complejo, dónde el sector forestal está integrado por actores de diversa idiosincrasia, como las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, el sector privado y el sector público.
- lxiii. Un importante logro fue el haber subsanado demandas en el sector indígena que permitieran el desarrollo del Proyecto e incluyeran a sus representantes en ámbitos de toma de decisiones, pero también el haber logrado que el personal de MiAMBIENTE sea un aliado en el proceso. Es conveniente mantener esta línea de trabajo, ya que, en los últimos meses de vida del Proyecto, hubo una desconexión entre los productos generados, y la consulta y validación por parte de los actores.
- lxiv. Por otra parte, el Proyecto fue pertinente desde la perspectiva de generación de información técnica de base, le permitió al país actualizar sus inventarios de Gases de Efecto Invernadero, alinear los inventarios pasados a una misma metodología que demostrara mayor transparencia y precisión y que les permitió realizar comparaciones en el tiempo, el Nivel Nacional de Referencia (NRF) es un logro técnico relevante debido a que Panamá es el primer País que presento las 5 actividades REDD+, el NR fue revisado y evaluado por el equipo técnico de la CMNUCC y el equipo técnico de MiAMBIENTE defendió sólidamente el producto.
- lxv. Sin embargo, no puede afirmarse que el Proyecto haya sido oportuno respecto a la elaboración de la Estrategia REDD+ Panamá, un importante producto que traza las acciones a desarrollar en adelante y en ese mismo marco el SIS. Esto requerirá un mayor esfuerzo en la fase de implementación por parte de MiAMBIENTE, ya con recursos propios que genera un grado de incertidumbre en la continuidad del Proceso REDD+, sumado a la falta de institucionalización que pone en riesgo la implementación de ENREDD+.

3.2.1. Resultados y contribución a los objetivos

Los elementos necesarios para participar en el mecanismo REDD+ son:

Figura 2. Elementos del Mecanismo REDD+.



lxvi. El resultado de los componentes 1 y 3 fue en términos generales satisfactorio, sin embargo, los componentes 2 y 4 que están ampliamente relacionados, requieren la sistematización de toda la información generada para lograr documentos concretos que orienten de forma clara el proceso de implementación.

lxvii. A continuación, se presenta la evaluación de grado de cumplimiento de los objetivos y los productos.

	Descripción del componente	Evaluación	Observaciones
Componente 1: Organización y realización de consultas.			
1.1	Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores clave.	Cumplido	
1.2	Los actores clave cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.	Cumplido	
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.	Cumplido	
1.4	Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+.	Cumplido en parte	El proceso de validación de la Estrategia no fue un proceso de consulta sino más bien de divulgación de resultados, y en los talleres quedaron pendientes varias consultas acerca de los ejes y las acciones propuestas, especialmente de las comunidades indígenas y del sector privado.
1.5	Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.	Cumplido en parte	Si bien el Mecanismo es parte de la línea 311 de MiAMBIENTE, aún requiere que se realicen ajustes y se estructuren los organigramas por niveles de acción, para asegurar que los reclamos de REDD+ sean atendidos y se guarde una base de datos específica.
Componente 2: Preparación de la estrategia de REDD+			
2.1	Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.	Cumplido en parte	Se elaboró un documento que no cumple a cabalidad con los indicadores del componente ²¹ , y que son de vital importancia para direccionar el proceso de implementación de ENREDD+.
2.2	Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado.	Cumplido en parte	El marco legal y operacional se estableció para las acciones de la AXM dentro del eje 1 de la Estrategia, sin embargo, en el eje 2 no son claras las acciones y su potencial de implementación.
2.3	Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.	Cumplido en parte	El lineamiento estratégico 1, incluye como parte del mecanismo de financiamiento la interacción con el Fondo Reforesta Panamá en el marco del financiamiento de la AXM. Sin embargo, no opera actualmente y se encuentra en fase de reglamentación. Por su parte el lineamiento estratégico dos no tiene identificado un mecanismo de financiamiento ni de viabilidad.
Componente 3: Desarrollo de un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal.			

²¹ 2.1 A nivel de viabilidad de las opciones estratégicas para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal y mejorar la conservación de los bosques'; 2.1 b Grado de correspondencia de la estrategia REDD+ con las causas de deforestación y degradación de bosques y las barreras de aumento de las reservas de carbono

3.1	Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un diálogo amplio y participativo.	Cumplido	
3.2	Acordado el NRF/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC.	Cumplido	
Componente 4: Diseño de Sistemas de Seguimiento Forestal Nacional y de Información sobre Salvaguardas			
4.1	Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.	Cumplido en parte	Queda pendiente realizar el monitoreo anual de cambio de suelo y operativizar el SNMB
4.2	Sistema de Información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.	Cumplido en parte	<ul style="list-style-type: none"> - El SIS se desarrolló sin tener una conexión directa con la Estrategia, y es el respaldo legal y normativo y no la identificación de salvaguardas específicas. - La construcción participativa no fue suficiente y fue inoportuna.

Fuente: Elaborado a partir de actividades descritas en el R-PP del Proyecto.

3.3. Eficacia

Tabla 6. Evaluación de eficacia del Proyecto.

Componente	Valoración
Valoración del Proyecto	Satisfactorio
Componente 1	Satisfactorio
Componente 2	Moderadamente insatisfactorio
Componente 3	Altamente satisfactorio
Componente 4	Moderadamente satisfactorio

3.3.1. Evaluación al componente 1

Resumen:

- lxviii. En términos de eficacia el componente 1 del Proyecto se implementó satisfactoriamente. Un logro importante fue la creación de distintas instancias de participación y coordinación entre actores, remarcando la creación de la Mesa REDD+, el Comité Nacional de Cambio climático y el Comité Técnico Indígena (CTI). Estos actores conocen detalles de impacto del Proyecto a nivel nacional e internacional y su importancia respecto a la mitigación del cambio climático; sin embargo, las discusiones sobre líneas estratégicas o técnicas de implementación requieren mayor capacitación. El no contar con la participación de los actores que juegan un importante rol en la implementación de la Estrategia REDD+, como la Dirección Nacional Forestal, Áreas Protegidas, el MIDA, el sector privado, las cámaras de agricultores, ganaderos, entre otros, presenta un riesgo relevante, por lo que deben fortalecerse los canales de comunicación con estos actores.

Desarrollo:

- lxix. Este componente cobra gran relevancia en el contexto panameño, considerando la diversidad de actores que son parte del aprovechamiento forestal, entre ellos, indígenas, afrodescendientes, campesinos, y otros de carácter privados. Por su parte, el sector indígena cuenta con una organización sólida y estructurada, a la cabeza del máximo órgano del pueblo indígena de Guna-Yala, que en 2013 rechaza la implementación de REDD+ debido a la poca información y transparencia con que se llevó a cabo el proceso. El mismo año la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) también se retira de las negociaciones de REDD+ porque le negaron el consentimiento

libre, previo e informado al proyecto, presentando una denuncia ante a la ONU. Posteriormente, en 2014, se reanuda el diálogo y después de negociaciones con las 12 estructuras de pueblos indígenas que posteriormente conforman la CTI, se acepta la implementación de REDD+ en Panamá.

- lxx. El Proyecto construyó una base importante para la organización de los distintos actores, logrando destruir barreras entre el sector indígena y el sector campesino, confrontando en una misma mesa sus opiniones, para lograr fortalecer el proceso REDD+ de Panamá. Las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes, como actores clave fueron capacitados y fortalecidos en cambio climático, REDD+ y su rol en los distintos procesos de participación en el aprovechamiento forestal. Participaron ampliamente en la implementación del Proyecto.
- lxxi. El proyecto ocupó tiempo y recursos importantes para crear un mecanismo de organización y consulta, con resultados positivos, considerando diálogos de consulta y retroalimentación a las actividades del Proyecto, a través del empoderamiento y liderazgo.
- lxxii. Como resultado del extenso proceso de consulta bajo el proceso de ONU-REDD+ se tiene varios documentos que han sido sistematizados para difusión, como la campaña "Bosques vivos" desarrollada por la Fundación Albratos Media. Adicionalmente se cuenta con el material preparado para los talleres de presentación de la ENREDD+, como la revista REDD+, la publicación de género, y otras publicaciones que se elaboraron para difusión.
- lxxiii. Por otra parte, la conformación de una "Comisión Técnica Indígena" integrada por 7 comisionados que representan al Consejo Naso Tjerdi, Nación Emberá, Comarca Ngäbe, Territorio Bribri, Nación Guna, Comarca Buglé, y Territorio Wounnán, fue muy importante para la implementación del Proyecto con una participación constante mediante espacios permanentes de interlocución.
- lxxiv. Un aspecto que aún debe reforzarse es la incorporación de REDD+ como parte de las competencias de los Comités de Cuencas Hidrográficas, mismos que se basan en instrumentos de planificación como el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Hidrográfica y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de la Cuenca Hidrográfica, desde un enfoque ecosistémico, como base para generar sinergias con un sector que está estrechamente vinculado con el forestal y que actualmente se encuentra bien organizado e institucionalizado en todas las regiones, bajo el paraguas institucional de la Dirección de Seguridad Hídrica de MiAMBIENTE.
- lxxv. Por otra parte, la Mesa Nacional REDD+ Panamá, constituida por representantes de MiAMBIENTE, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, PNUD, comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinos, sociedad civil, y otros, fue de vital importancia para la coordinación en la implementación del Proyecto. Todas las modificaciones presupuestarias y técnicas al Proyecto, a lo largo de su implementación, fueron revisadas y aprobadas por los miembros de la Mesa, además de la validación de todos los productos generados. La Mesa y la Junta del Proyecto, se constituyen en un importante medio para la sostenibilidad a largo plazo, garantizando la participación de los principales actores involucrados en REDD+.

- lxxvi. Uno de los productos centrales de este Proyecto es la elaboración de la Estrategia REDD+ de Panamá. En julio 2015 se publicó una versión borrador de la Estrategia, y en el marco de la planificación del Proyecto para este componente, conllevó un largo periodo de talleres de capacitación y consulta con todos los actores clave, un proceso que se desarrolló oportunamente con una amplia inversión de recursos humanos y económicos. Posteriormente, la Estrategia recibió algunas críticas por no haber sido formulada a partir de información técnica del estado de los bosques y uso del suelo, información que después fue elaborada en el proceso del NRF, y por tanto fue difícil identificar información concreta de los proyectos a implementar, y sumado a ello los problemas políticos por el cambio de gobierno en aquel momento, fueron el justificativo para solicitar la elaboración de una nueva Estrategia con un nuevo enfoque.
- lxxvii. Entre 2015 y 2018 se trabajó en el inventario Forestal y el NRF, que dio pie a la elaboración de la nueva Estrategia REDD+ “Alianza por el Millón”, publicada en junio de 2018. Esta última versión consideró un proceso de consulta previa con un periodo de difusión muy corto. Ante la falta de capacidades técnicas específicas y tiempo en el equipo de MiAMBIENTE, y después de la emisión de una convocatoria internacional, el consorcio ANCON y CLP son adjudicadas para elaborar este producto. ANCON fue el responsable de la consulta y socialización de la Estrategia, realizando únicamente cuatro talleres de validación con personas que no participaron en todo el proceso de consulta previa, y un taller final de presentación de resultados, por lo que es necesario continuar con el proceso e incluir observaciones de todos los sectores y actores, y fundamentalmente, la falta de claridad de los proyectos propuestos para asegurar el éxito de la implementación de la Estrategia y la sostenibilidad del proceso REDD+ a largo plazo. Por su parte, CLP fue responsable de la parte técnica de la Estrategia y la elaboración del documento final.
- lxxviii. En los últimos dos años de ejecución del Proyecto, se incorporaron en mayor proporción, representantes del sector privado como la Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá (ANARAP) en el taller de difusión de resultados, sin embargo, solo fueron incorporados en algunas reuniones y no son parte de la Mesa REDD+, ni otras instancias de coordinación. Esto podría generar en el futuro problemas por lo que hay que fortalecer a este sector que forma parte de la implementación de varios proyectos descritos en la Estrategia REDD+, como aquellos que están relacionados a acciones de reforestación en áreas privadas. Se recomienda trabajar desde el inicio de la implementación de ENREDD+ en Panamá con todos los sectores clave, incluyendo al sector privado, la academia, la sociedad civil, entre otros.
- lxxix. Un aspecto importante que debe seguir reforzándose en la siguiente fase de implementación de ENREDD+, es la capacitación y sensibilización a los comunarios de áreas que presentan mayores índices de deforestación, tala ilegal, degradación de bosques y otros problemas identificados. En esta fase preparatoria, se avanzó ampliamente en las capacitaciones en Panamá en el Este, Darién y Comarcas Emberá-Wounaan, Wuargandí y Madugandí, y otros. Sin embargo, se había comprometido un Plan de trabajo conjunto para la coordinación directa entre MiAMBIENTE y representantes regionales, indígenas, campesinos, afrodescendientes y demás actores, que no se concluyó, por lo que existe un riesgo de perder la continua comunicación que se estableció durante la implementación de la fase preparatoria de REDD+ en Panamá.

- lxxx. Es remarcable la formación de capacidades en el personal de MiAMBIENTE, la prueba fehaciente es la elaboración de inventarios forestales, de Gases de Efecto Invernadero (GEI), análisis de degradación de bosques, determinación del NRF y otra información técnica, que se elabora de forma autónoma y sin la contratación de personal externo; productos que han sido aprobados por la CMNUCC. Actualmente se está levantando información para determinar el nivel de avance de la deforestación, degradación en referencia a la línea base.
- lxxxi. Por otra parte, se elaboró una Estrategia de Comunicación a ser implementada en el periodo 2017 - 2020, para que los usuarios, instituciones involucradas y sociedad civil, puedan manejar conceptos sobre reducción y captación de emisiones de GEI, así como su impacto a nivel local, tanto en las comunidades como en las actividades económicas productivas que realizan. Un tema clave que se constituyó en una deficiencia importante en el proceso de comunicación, fue la falta de un mapeo de actores inicial, que dirigiera el contenido de la Estrategia para definir qué se quiere comunicar, conociendo al público meta. La ausencia de actores clave como la Dirección Nacional Forestal, el MIDA, el sector privado, las cámaras de agricultores, ganaderos, entre otros, quienes no participaron en el proceso, y solo fueron invitados a algunos talleres no relevantes, se constituye en un riesgo para la fase de implementación de ENREDD+ ya que son los actores que deberán implementar la Estrategia en adelante, bajo la premisa de que REDD+ es un concepto de gestión de recursos naturales y no solo se centra en el aprovechamiento forestal. Lo positivo fue que, durante la implementación del Proyecto, se fue recogiendo información de los actores clave y se cuenta con una base de datos robusta, que facilitará la etapa de implementación.
- lxxxii. Complementando la Estrategia de comunicación, en 2017 y 2018 se aplicó una encuesta sobre el conocimientos de la población nacional en Cambio Climático, Estrategia Nacional REDD+ y la AXM, para identificar las bases para adecuar la organización y consulta de los actores clave en Panamá, en la que se observa que aún se debe trabajar ampliamente, ya que la gente tiene conocimientos limitados respecto a cambio climático; por otra parte, en general todos los grupos sociales perciben que los principales problemas ambientales en Panamá son la deforestación, mal manejo de basura, contaminación de cuencas y contaminación del aire. Se recomienda replicar las encuestas periódicamente durante la implementación de la ENREDD+ para direccionar las acciones de la Estrategia de Comunicación en la nueva etapa de implementación.
- lxxxiii. Otro producto del componente 1, es el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá. A finales de 2015 (primer año de implementación del Proyecto), se publicó un documento denominado “REDD+ en Panamá - Desarrollando Mecanismos para la Prevención y Manejo de Conflictos”, como parte de una consultoría externa, con el fin de apoyar al Programa a prevenir y manejar situaciones conflictividad relacionadas con el desarrollo de implementación de REDD+ en Panamá. El documento hace hincapié en los continuos conflictos de titulación y acusaciones de actividad ilegal relacionadas con el bosque (tala ilegal, invasiones de tierra y otras), misma que destaca la poca eficiencia en la gestión de las instituciones de gobierno como MiAMBIENTE y ANATI. Se menciona que MiAMBIENTE en ese momento buscaba procesos para mejorar el sistema de recepción de quejas y denuncias. Por su parte, el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales²² creó un Consejo Consultivo en

²² Centro dedicado al estudio de la diversidad biológica de los trópicos que opera en Panamá.

Resolución de Conflictos en REDD+ que generó recomendaciones y fue un espacio de encuentro para diferentes actores. A nivel de Programa, el documento menciona que hasta ese momento no se contaba con un protocolo claro para abordar situaciones de conflicto relacionados con el diseño del programa, y sugiere que se trabaje en lugar de un Mecanismo de resolución de conflictos, en un Canal de Transparencia, que ayude a transparentar, mejorar el Programa y los mecanismos adquiridos. Sobre esta base se trabajó en el Mecanismo de Reclamos del Proyecto.

- lxxxiv. Con la idea de no duplicar esfuerzos se decidió utilizar para este fin el Centro de Atención Ciudadana 311, un mecanismo de denuncias, quejas, consultas y/o solicitudes, existente en MiAMBIENTE. El acceso a este mecanismo es posible a través de una plataforma en línea disponible en la página web de MiAMBIENTE²³, la línea telefónica 311, o a través de una aplicación de celular. Si bien la decisión podría ser acertada, considerando evitar la burocracia y reducir los mecanismos para centralizar la información, es necesario realizar ajustes para adecuar el acceso a la plataforma considerando la realidad del área rural en Panamá, donde el acceder a medios de comunicación electrónicos o inclusive a líneas telefónicas es limitado, por otra parte, se deben respetar las instancias de organización en diferentes niveles, considerando las autoridades de las comunidades, autoridades comarcales, oficinas regionales de MiAMBIENTE, y otros, por lo que debe estar establecido un sistema de interacción y toma de decisiones considerando los tipos de quejas y problemas que podrían presentarse y según su nivel de complejidad deberán ser resueltos en distintas instancias. Por su parte, el mecanismo de reclamo de MiAMBIENTE, fue revisado por una comisión con representantes regionales para constatar su eficiencia, concluyendo que no es eficiente y en general la gente no conoce de su existencia. Es importante mencionar que más allá de los ajustes requeridos, el país cuenta con una base normativa y de organización para las denuncias ambientales robusta, como el Decreto Ejecutivo N° 57 publicado el año 2000 por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales, y adicionalmente se pretende crear comisiones consultivas a nivel comarcal; también ese cuenta con 304 “Infoplazas” que tienen por objetivo el cerrar la brecha digital en zonas rurales y urbanas de todo el territorio nacional. Todos estos elementos serán de gran utilidad si se consolida la integración de REDD+ en este sistema, considerando las particularidades del proceso.
- lxxxv. Al finalizar el Proyecto, se logró la institucionalización del Mecanismo de Reclamos en MiAMBIENTE, formalizando su inclusión al Ministerio e incluyendo esta actividad como parte de las funciones operativas, lo que representa un importante paso no solo en el marco del Mecanismo como tal, sino también para la fase de implementación de ENREDD+.

3.3.2. Evaluación al componente 2

Resumen:

- lxxxvi. En términos de eficacia el componente 2 de preparación de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá, fue calificado como “Moderadamente insatisfactorio”. El país desarrolló un marco institucional y normativo favorables para la implementación de REDD+, sin embargo, es importante indicar que en el proceso 7107 PAN 2016 consultoría para la validación del documento borrador de la Estrategia

²³ <http://miambiente.gob.pa/reddsis/>

Nacional REDD+ de Panamá y los insumos técnicos generados dentro de los cuatro componentes REDD+, otorgado al consorcio CLP y ANCON, el producto final entregado, no reúne los elementos requeridos descritos previamente (ver también anexo 3 en base a la evaluación de los TDRs de la consultoría). El documento se dividió en dos líneas estratégicas, en la primera resume los proyectos a implementarse en el marco de la AXM, mientras que en la segunda se proponen nuevas iniciativas; en ninguno de los casos se realiza un análisis de factibilidad, el cálculo del costo beneficio y las emisiones reducidas para cada iniciativa. Los nuevos proyectos como el biocomercio y la bioprospección son dos elementos nuevos en el país y los vacíos de información mencionados, generan gran incertidumbre respecto a su implementación. No se cuenta con un mecanismo de financiamiento claro, ya que si bien se ha identificado al Fondo Reforesta Panamá como parte del apalancamiento de recursos económicos del primer eje de la Estrategia REDD+, actualmente no es operativo y aún se encuentra en fase de reglamentación; y la segunda línea estratégica, no cuenta con el análisis de fuentes de financiamiento. Como se mencionó anteriormente, si se cuenta con un anexo a la Estrategia denominado “Anexo 1 de Regionalización de la Estrategia Nacional Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) en Panamá-Alianza por el Millón”, que realizó un análisis de sectorización de las actividades en función a las cuencas hidrográficas en cuatro regiones: oriental, occidental, metropolitana y central.

Desarrollo:

- lxxxvii. La Estrategia Nacional REDD+ “Alianza por el Millón de hectáreas” de Panamá desarrollada entre mayo de 2017 y junio de 2018, realiza un análisis pormenorizado del marco regulatorio considerando leyes, políticas, planes y programas relevantes para la implementación de REDD+, que muestra su alineación y convergencia con las políticas nacionales. También identifica como una debilidad, la no inclusión de otros organismos que están involucrados de forma indirecta en el manejo del uso de la tierra y la gestión forestal, por lo que las líneas de acción propuestas remarcan la necesidad de fortalecer la normativa en este ámbito.
- lxxxviii. Por otro lado, la Estrategia también analiza acertadamente, el marco institucional para asegurar un contexto propicio para la implementación de REDD+ en Panamá. Analiza las competencias de las distintas instituciones privadas y públicas, que tienen injerencia en materia de protección forestal y uso del territorio, y propone acciones concretas para designar responsabilidades de monitoreo, contabilidad y registro de emisiones derivadas de REDD+, desde un punto de vista técnico, pero también estratégico.
- lxxxix. Un punto destacable en la Estrategia es el enfoque de construcción participativa e inclusiva, que remarca la importancia de revisión y validación a nivel interinstitucional con las instancias y actores relevantes. En el contexto panameño es importante que la Estrategia considere como un componente central la construcción participativa e inclusiva de las acciones REDD+ en su implementación.
- xc. Panamá avanzó destacablemente en la elaboración de información sobre la dinámica de la cobertura forestal histórica del país. Es destacable la adquisición de capacidades técnicas del personal de MiAMBIENTE para no solamente elaborar inventarios forestales y de Niveles de Referencia actualizados, sino también para ajustar los inventarios anteriores, lo que mejora la transparencia y sobre todo permite la comparabilidad y análisis de escenarios, factores importantes para entender

mejor la dinámica de uso y cambio de uso del suelo y pronosticar los escenarios en las siguientes décadas. Esta valiosa información no fue incluida en el documento de la Estrategia, las líneas de acción no priorizan los requerimientos de cada área para lograr el objetivo general de aumentar el almacenamiento de carbono en un 10% al 2050, respecto al escenario base tendencial, meta establecida previamente en los NDC.

- xcii. El objetivo y la meta de la Estrategia están completamente alineados a la AXM y los NDC, pero no se refleja claramente el aporte de REDD+ en Panamá, en este marco más amplio de compromisos internacionales.
- xcii. La Estrategia prioriza en el lineamiento 1, el fortalecimiento de los instrumentos económicos que propician el uso sustentable de los recursos forestales, incluyendo las siguientes PaMs:

A) Restauración de Tierras de Vocación Forestal Degradadas. *No se menciona qué áreas son las más vulnerables a la degradación, ni se estima la pérdida de áreas boscosas, proyectada en el tiempo.*

B) Reforestación comercial. *De forma general se menciona la reforestación con las especies nativas caoba, espavé, y cedro amargo, pero no se especifica qué áreas tienen una mayor oportunidad de reforestación de estas especies, ni el potencial de almacenamiento de carbono de las mismas.*

C) Conservación de Bosques Naturales. No se establece qué áreas son las más afectadas ni cómo se implementarán los sistemas de pago por servicios ambientales como mecanismos para la conservación de los bosques naturales.

D) Restauración de Bosques de Galería. *No se establecen áreas específicas para esta acción.*

Por su parte, en el lineamiento 2, fomento de actividades productivas y medios de vida compatibles con la conservación y manejo sostenible de bosques, se incluyen las siguientes PaMs:

a. Turismo ecológico. No se cuenta con el mapeo de áreas en las que ya se desarrolla esta actividad, ni se identifican áreas potenciales para la implementación de nuevas áreas turísticas.

b. Agricultura orgánica. *Se proponen pequeñas parcelas de fincas, pero no se identifican zonas en específico.*

c. Biocomercio y d. Bioprospección. *Ambas acciones son propuestas nuevas en Panamá por lo que es difícil saber sin el respaldo técnico y análisis económico, la factibilidad de su implementación.*

- xciii. A continuación, se analizan las debilidades del documento de la Estrategia REDD+:
- Se identifican una serie de causantes directas e indirectas de la deforestación y degradación de bosques en Panamá, por lo que en consecuencia las acciones de la Estrategia deberían responder a estas problemáticas y explicar cómo se aborda cada una. La Estrategia identifica la agricultura insostenible, ganadería tradicional, expansión de la infraestructura, industria minera, extracción de recursos maderables, tala ilegal; sin embargo, no se consideran políticas, acciones y medidas (PaMs) que aborden, por ejemplo, el driver de deforestación de la ganadería tradicional (no sostenible y libre de deforestación).

- Falta mayor claridad y conexión con los drivers de deforestación del país, esto permitiría definir mejor las PaMs que debería considerar la Estrategia.
- El documento identifica como acciones de intervención directa la reducción de las emisiones y el incremento de absorciones, pero no incluye la conservación de las reservas forestales.
- La Estrategia se divide en dos lineamientos estratégicos y para cada uno, se identifican PaMs, sin embargo, cada medida es solamente mencionada y no incluye:
 - La justificación de por qué se han seleccionado esas PaMs frente a otras opciones.
 - El cálculo de potenciales de reducción de emisiones o absorción (expresados en tCO₂e)
 - Los costos de las medidas, y los costos de oportunidad.
 - El detalle de la superficie intervenida.
 - El periodo de implementación de cada medida.
 - El impacto de incluir estas acciones para el cumplimiento de la meta.
 - Los co-beneficios que se generan en el ámbito social, económico y otros impactos ambientales.
 - Describir los contextos políticos y sociales oportunos que propicien la implementación de estas acciones.
- Inclusión del tema género como una variable transversal. El tema de género solo se menciona en el documento y no se aborda como un eje transversal de la Estrategia.

Las PaMs identificadas no consideran acciones para evitar la deforestación y la degradación, solo abordan conservación e incremento de stock de carbono y manejo sostenible del bosque, por lo que la Estrategia REDD+ no estaría abarcando las cinco acciones REDD+, como se menciona inicialmente en el documento. Por otra parte, no se incluye información de la Estrategia Nacional Forestal 2050, ni se conecta adecuadamente con esta Estrategia.

- xciv. Como parte de las actividades que se realizaron en el componente 3 (ver evaluación más adelante) se relevó información para la elaboración del NRF considerando cuatro macro regiones definidas en Panamá: Metropolitana, central, oriental y occidental. La información sistematizada a ese nivel permite definir acciones concretas según las características particulares de cada región, y determinar superficies óptimas para reforestación, conservación de bosques, turismo ecológico, etc. Con esta información también es posible calcular costos referenciales, determinar mercados y tecnologías necesarias, y otros detalles que orienten la toma de decisiones.
- xcv. El equipo de MiAMBIENTE contando con la principal información requerida para ampliar y mejorar la Estrategia REDD+ elabora un anexo, en el cual se detallan cuáles son las acciones prioritarias de cada una de las cuatro regiones a nivel nacional, y se trabaja con cinco grupos de actores claves que participaron en el proceso de Escucha Activa: 1) Campesinos, 2) afrodescendientes, 3) pueblos indígenas, 4) organizaciones públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales y 5) hombres y mujeres para la igualdad de género. También se consideró un proceso de consulta nacional a inicio de 2018 y que finalizó con la consulta pública en la página web del Ministerio de Ambiente como parte del proceso establecido en el Decreto Ejecutivo 57 de 2000, capítulo II del procedimiento de consulta, artículo 50. Queda pendiente aún incluir la información técnica descrita anteriormente, para finalizar la Estrategia.

- xcvi. Por su parte, el análisis realizado para la EESA y MGAS consideró los posibles riesgos ambientales y beneficios de la implementación de los lineamientos estratégicos de ENREDD+ frente a las salvaguardas de Cancún en el marco de la CMNUCC y las políticas operacionales del Banco Mundial. Debido a que la elaboración del EESA y MGAS se realizó 7 meses después del proceso de elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional REDD+, no se ha logrado integrar los impactos sociales y ambientales identificados dentro de los lineamientos estratégicos de ENREDD+. Por lo tanto, queda pendiente identificar salvaguardas específicas para las líneas de acción ENREDD+ (una vez estas sean reformuladas), e identificar indicadores para monitorear su cumplimiento como parte del SIS.
- xcvii. Panamá cursa una etapa de transición de Gobierno, que representa una oportunidad para complementar la Estrategia REDD+ incluyendo la nueva visión estratégica, empoderando a las nuevas autoridades e impulsando la implementación de REDD+. Cabe remarcar, que en el reciente Plan de Gobierno de Laurentino Cortizo “Uniendo Fuerzas”, se menciona como una de las tareas principales el impedir la tala ilegal que se da en provincias como Darién y en cuencas productoras de agua.

3.3.3. Evaluación al componente 3

Resumen:

- xcviii. El componente 3 “Desarrollo de un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal”, en la evaluación de eficacia, es calificado como “altamente satisfactorio” debido a que sus indicadores se cumplieron, y el principal resultado es la preparación de su Tercera Comunicación Nacional y su Primer Informe Bienal. Por otra parte, Panamá es el primer país que asume la implementación de las cinco actividades REDD+. Un factor deficiente y que debe ser mejorado en adelante, es la falta de coordinación entre direcciones de MiAMBIENTE para alinear metodologías de trabajo, p.e. algunas direcciones utilizan por definición de bosque, la superficie de “0,5 a 1 ha.”, una definición que fue ajustada el último año a “menor a 0,5 ha. de superficie”; este cambio obliga a los técnicos a trabajar con imágenes satelitales de mayor resolución y las variaciones técnicas por este cambio pueden ser muy relevantes.

Desarrollo:

- xcix. En Panamá el primer Inventario Nacional Forestal (INF) se desarrolló en 1970. El año 2012 se trabajó en el diseño de un nuevo INF, el cual fue planteado bajo un enfoque multipropósito y con un componente para la estimación de flujos y depósitos de carbono. Con el apoyo del Proyecto de preparación para REDD+, en 2018 se presentan los NRF con información por primera vez generada para el país, incluyendo el análisis de UTCUTS para el periodo 2006-2015 y las emisiones de GEI y absorciones de CO₂e relacionadas. Esta información técnica escaló a un ámbito estratégico y de toma de decisiones, permitiéndole al Gobierno Nacional de Panamá plantearse una meta de reducción de emisiones (absorciones netas) para el periodo 2016-2035, de -56.991.334 tCO₂e por año (promedio histórico de emisiones y absorciones de CO₂e en el periodo 2006-2015).

- c. Estratégicamente, Panamá espera reducir emisiones y aumentar las absorciones con el fin de generar resultados REDD+ que puedan convertirse en pagos por resultados. Como parte de la implementación de sus actividades REDD+.
- ci. Un importante logro del Proyecto fue la transferencia de capacidades al personal de MiAMBIENTE, quienes además de generar información actualizada para el nuevo NRF, reconstruyeron la información forestal histórica (en el periodo 2000 – 2015) con el fin de uniformar la metodología, de forma que los datos reflejen mayor transparencia y consistencia; y así evaluar este período bajo un enfoque metodológico común. La metodología utilizada fue denominada “MAPATÓN”, basada en la interpretación de imágenes y toma de datos de uso de la tierra por medio de un muestreo sistemático, con parcelas de 0,5 ha.
- cii. La información generada para esta fase preparatoria de REDD+ en Panamá se cumplió en el marco de lo esperado, sin embargo, es posible seguir mejorando el proceso y reducir la incertidumbre en el recojo de información, en cuanto se disponga de mayores recursos económicos.
- ciii. Otro factor identificado por el personal técnico es el enfoque global del NRF, que podría mejorarse mediante un análisis regional, de modo que facilite la identificación de acciones para la Estrategia REDD+.
- civ. Se identifica un importante riesgo en adelante, ya que, al no contar con los recursos económicos del Proyecto y ante la falta de institucionalización del proceso, MiAMBIENTE no ha dispuesto recursos para la remediación y verificación del inventario in situ, esto compromete la veracidad de información que la metodología establece.

3.3.4. Evaluación al componente 4

Resumen:

- cv. El cumplimiento del componente 4 “Diseño del sistema nacional de monitoreo de bosques y sistema de información sobre las salvaguardas”, en la evaluación de eficacia, es calificado como “moderadamente satisfactorio”. Los documentos del SIS y el MGAS elaborados no cuenta con indicadores específicos para reducir los riesgos de la implementación de la Estrategia REDD+ en Panamá. No se discute en estos documentos quiénes son los impulsores y las causas de deforestación y las líneas estratégicas que se deben seguir en este marco. Por su parte, el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) si es funcional y cumple los requerimientos de monitoreo de REDD+, actualmente es parte de la Dirección de Sistemas de Información Ambiental (DASIAM) que ha creado un área de telemática y será la responsable del monitoreo en adelante.

Desarrollo:

- cvi. Debido a que se decidió reformular la primera versión de la Estrategia, la elaboración del SIS y el MGAS se suspendió hasta contar con una última versión aprobada. Entre 2017 y 2018 se trabajó la nueva Estrategia REDD+ de Panamá, pero desafortunadamente no se consideró como un proceso paralelo la elaboración del SIS y el MGAS. Finalmente, estos productos son trabajados en un tiempo muy corto,

por lo que no incluyen el análisis a la Estrategia, y el proceso de consulta con los actores clave se realiza solo en un taller, del cual resultaron sugerencias de riesgos muy específicas que no recogían el enfoque de las salvaguardas en torno a la implementación de REDD+ en Panamá, y por tanto no se incluyeron en el documento elaborado.

- cvii. Dos grandes productos se esperaban como resultado: El SNMB operativo en el marco institucional, conteniendo los requerimientos de monitoreo de REDD+ que están específicamente dirigidos a la estimación de las reservas, emisiones y absorciones de carbono en las zonas forestales, y al monitoreo de otras variables para integrar información que apoye la gestión de los recursos forestales del país; y el SIS diseñado.
- cviii. El SNMB en Panamá considera cuatro componentes:
 - 1) El sistema satelital de monitoreo terrestres, actualmente es operativo en el marco nacional y está desarrollando acciones de mejora para evaluar el cambio de la cobertura boscosa desde el año 2012, a nivel de las cinco cuencas prioritarias establecidas por la AXM, y para generar información a nivel de provincias y comarcas.
 - 2) El Inventario Nacional Forestal y de Carbono, establece cinco estratos para la toma de datos de biomasa y carbono (bosque, manglar, rastrojo, uso agropecuario y otras coberturas y usos), la cantidad de unidades de muestreo (UM) a medir en cada uno de estos estratos fueron determinadas bajo procedimientos estadísticos, y considerando como error de muestreo el 12%, se ha logrado un total de 92 UM levantadas a nivel nacional.
 - 3) El Inventario Nacional de GEI, organizado por MiAMBIENTE y a través de una plataforma interinstitucional “MAPATÓN”, realizó la captura de datos que alimentaron el inventario.
 - 4) El Sistema de diseminación de información estadística y geoespacial.
- cix. Los cuatro componentes del SNMB se alinean a los tres elementos metodológicos del IPCC para la estimación de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, por lo que la información generada podrá ser validada y considerada para retroalimentar otras bases de datos a nivel mundial. También abren oportunidades de acceso a mercados de carbono.
- cx. En adelante se recomienda trabajar en la alineación del NRF con los NDC y el SNMB en distintos ámbitos, considerando la misma legislación, alcances, categorización y metodología. Tomando en cuenta que son productos que se conectan entre sí, deben ser complementarios uno al otro, para lograr un mayor impacto a nivel del país.
- cxí. Un riesgo identificado en el manejo del SNMB, es que este implica un alto nivel de capacidades técnicas y recursos económicos. Si bien el personal de MiAMBIENTE desarrolló capacidades para la elaboración del NRF, no solo a nivel institucional, sino también a nivel del país, son escasos los profesionales que tienen especialidades para el manejo del Sistema. Por ejemplo, los técnicos en Sistemas de Información Geográfica (SIG) deben contar además con conocimientos forestales, sobre monitoreo satelital terrestre e identificar la relación con el cambio climático. En este sentido, se recomienda establecer alianzas estratégicas con entidades académicas para incluir los temas técnicos requeridos en la currícula de las carreras afines, o bien promover la creación de nuevas carreras técnicas que puedan cubrir estas deficiencias.

- cxii. El SIS es parte de la Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA) junto con el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). Un elemento clave en el desarrollo del SESA, es la participación de todos los actores relacionados con los bosques que se puedan ver afectados positiva o negativamente por la implementación de la Estrategia REDD+: comunidades (pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinos), sector productivo (madereros, mineros, agricultores, ganaderos, entre otros), ONGs, gobierno, instituciones académicas y otros. El SESA busca garantizar el cumplimiento del SIS, como criterios mínimos y mecanismos de protección de derechos de las comunidades y del ambiente.
- cxiii. Para desarrollar el SIS en el Proyecto, se consideró inicialmente el Enfoque Nacional de Salvaguardas basado en el análisis del marco legal panameño, incluyendo la identificación de vacíos, para dar seguimiento, reportar y garantizar el cumplimiento de las salvaguardas establecidas en la CMNUCC. Por su parte, el MGAS se alinea y es consistentes tanto con las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, como con la legislación nacional e internacional aplicable.
- cxiv. El enfoque del Proyecto en el SIS consistía en desarrollar el Sistema de forma participativa, multisectorial y transparente. Para ello consideraba una primera etapa de información y preparación, que consistiera en divulgar información básica con los diferentes actores, identificar riesgos y beneficios, identificar aspectos clave y definir espacios de interlocución entre los grupos de base y el Gobierno Nacional durante el proceso de preparación de REDD+ en Panamá. Posteriormente, con estos insumos se debían identificar los riesgos y proponer medidas para reducir, mitigar y compensar los posibles efectos adversos e impactos sociales y aumentar los impactos positivos y las oportunidades de la implementación de la Estrategia REDD+ de Panamá, además de generar recomendaciones para su desarrollo.
- cxv. La etapa de consulta no fue ejecutada en un tiempo oportuno, ya que en lugar de iniciar la construcción del SIS en paralelo con el desarrollo del Proyecto, este se ejecutó en sus últimos meses de vida, por lo que la limitante de tiempo no permitió el desarrollo de talleres de recojo de información y consulta con todos los actores, llegando a desarrollarse solamente dos talleres SESA, y no se cumple el objetivo de recoger insumos que permitan establecer salvaguardas, ya que los problemas identificados resultaron ser muy específicos y no aplicaban al concepto más de carácter estratégico que se requería. Adicionalmente si formaron parte de otras instancias de capacitación en el Proyecto, donde se explicó solamente el concepto de salvaguardas, pero no se avanzó en el recojo de información.
- cxvi. Por otra parte, en el momento del desarrollo del SIS y el MGAS no se contaba con la Estrategia REDD+, por lo que solo se consideró un análisis del documento en una etapa final y en consecuencia el documento que debía ser un apoyo a la Estrategia terminó siendo un trabajo de análisis legal e institucional de Panamá, y por tanto no cumple con el concepto central del componente, de mitigar riesgos durante la implementación de la Estrategia.
- cxvii. Acertadamente se incluyeron los 12 puntos de demanda indígena, pero tanto este sector como otros sectores clave (sector privado, campesinos, afrodescendientes, etc.) manifestaron en las entrevistas,

que no se sintieron partícipes del proceso. Los actores con mayor representatividad fueron los técnicos de MiAMBIENTE, con quienes se realizaron varias reuniones de consulta y coordinación, tanto a nivel de las oficinas regionales como a nivel de la oficina nacional.

- cxviii. Como se detalla en la evaluación del componente 1, el sistema de reclamos forma parte de una plataforma de MiAMBIENTE, mismo que no se adapta al contexto organizacional de los actores, por ejemplo, no se considera que en áreas rurales es difícil el acceso a los servicios de internet o telefonía, y no se consideran instancias de solución de conflictos en las mismas comunidades. Todo ello muestra una gran debilidad en un Sistema que es de vital importancia para la implementación de la Estrategia y las acciones REDD+.

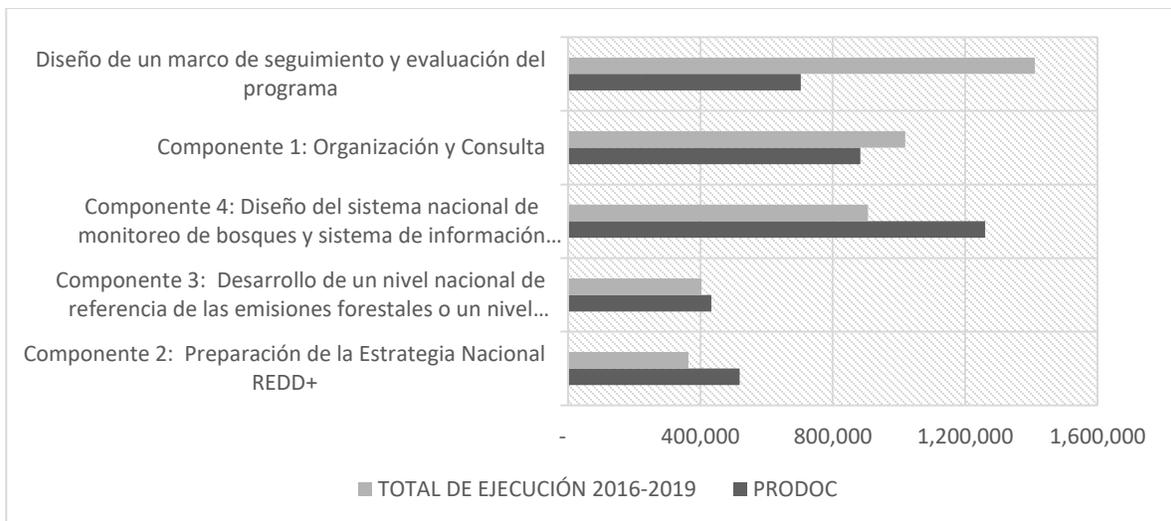
3.4. Eficiencia

Tabla 7. Evaluación de eficiencia del Proyecto.

Componente	Valoración
Valoración del Proyecto	Moderadamente Satisfactorio
Componente 1	Satisfactorio
Componente 2	Moderadamente Insatisfactorio
Componente 3	Altamente satisfactorio
Componente 4	Satisfactorio

- cxix. En el periodo de ejecución presupuestaria del Proyecto, de enero de 2015 a junio de 2019, se ejecutó un total de USD 3.884.856 y hasta diciembre de 2019 se ejecutarán USD 4.102.993, que representa el 99,98% de lo planificado. La siguiente figura presenta el detalle del presupuesto planificado vs el ejecutado para cada componente del Proyecto.

Figura 3. Presupuesto del Proyecto REDD+ en Panamá planificado Vs el ejecutado.



Fuente: PNUD Oficina País, 2019.

- cxx. En términos generales se respetó el presupuesto y se ejecutó casi en la totalidad. El diseño de un marco de seguimiento y evaluación del programa tuvo la mayor reformulación presupuestaria, junto

con el componente 1, con 100% y 15% de incremento considerando la planificación inicial, respectivamente.

- cxxi. La Junta de Proyecto implementa un mecanismo de seguimiento y control que aprueba las modificaciones presupuestarias. Semestralmente se realizaron revisiones presupuestarias, a partir de un informe emitido desde la parte técnica, con la solicitud de ajustes en función a las actividades a realizar. La Mesa desempeñó un papel importante cumpliendo con la fiscalización del Proyecto de forma oportuna.

A continuación, la siguiente tabla presenta el detalle la ejecución presupuestaria por componente y el porcentaje del total gastado.

Tabla 8. Ejecución presupuestaria durante la implementación del Proyecto.

Componentes	Presupuestado (USD)	Ejecutado (USD)	% del total ejecutado
Componente 1: Organización y Consulta	954.504	1.019.324	25%
Componente 2: Preparación de la Estrategia Nacional REDD+	560.133	364.112	9%
Componente 3: Desarrollo de un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal	468.018	402.755	10%
Componente 4: Diseño del sistema nacional de monitoreo de bosques y sistema de información sobre las salvaguardas	1.361.254	906.010	22%
Diseño de un marco de seguimiento y evaluación del programa	760.091	1.410.791	34%
TOTAL	4.104.000	4.102.993	

Fuente: PNUD Oficina País, 2019.

- cxxii. El componente 1 contó con el 25% de los recursos económicos del Proyecto. Al presupuesto planificado inicialmente en el PRODOC, se le incrementó el 15%, contando finalmente con USD 1.019.324 para el cumplimiento de las actividades de organización y consulta. La logística para los talleres de capacitación y consulta representan el mayor gasto en este componente, seguido de consultorías. Los recursos fueron ajustados, considerando que este componente fue el apoyo transversal para el desarrollo del resto de los componentes esencialmente para garantizar el involucramiento de los actores, pero considerando el elevado monto del componente se esperaba que todas las actividades de consulta, capacitación, divulgación y líneas base, se hubieran concluido, pero quedaron pendientes varios procesos de validación de la Estrategia REDD+ y el SIS, la elaboración de la línea base género y de actores, entre otros.
- cxxiii. El componente 2 contó con el 9% de los recursos del Proyecto. Durante la ejecución el componente redujo su presupuesto en 30%, contando finalmente con USD 364.112 para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ y para el proceso de consulta con los diferentes actores. Como se explicó anteriormente, se contrató al consorcio CLP y ANCON, para la elaboración de la nueva Estrategia REDD+ por un monto de USD 148.255 (el monto más alto designado para una consultoría), siendo ineficiente el desarrollo del producto y quedando pendiente su complementación.
- cxxiv. Muchas veces al no disponer de capacidades locales en temas como la elaboración de escenarios de referencia, inclusión del concepto de género, y otros; una de las soluciones que suelen ser más costo

efectivas, es la contratación de empresas internacionales expertas que, con el apoyo del equipo local, desarrollen actividades específicas y transfieran las capacidades específicas y técnicas al país contratante. En el caso de Panamá, entre 2014 y 2015, se elaboró un documento de la Estrategia REDD+, con financiamiento de ONU-REDD, pero en ese momento no se contaba con la información técnica sobre tasas de deforestación, que impidieron que el producto final sea el adecuado. Posteriormente, en el periodo 2016 - 2018 y producto del desarrollo de los otros componentes, el NRF se actualizaron y alinearon a la nueva metodología establecida por el PNUD, contando no solo con la información técnica requerida para el desarrollo de la nueva Estrategia REDD+, sino también con una visión política más clara y enfocada en la AXM. Con estos insumos se lanzó una convocatoria internacional con el fin de encontrar el equipo idóneo para elaborar el documento, se contrata al consorcio CLP y ANCON en fecha 27 de abril de 2017. En esta segunda oportunidad la evaluación concluye que el producto entregado no cuenta con los elementos necesarios para encaminar la implementación de ENREDD+ en Panamá (ver el detalle de evaluación técnica en el punto 3.3.2 Evaluación al componente 2). Por tanto, en términos de eficiencia el producto ocupó recursos económicos importantes con los que no se lograron la meta esperada para este fin. Vale la pena mencionar que el documento incluye en detalle la misma información del documento de la AXM y los aportes adicionales son menores.

- cxxv. El equipo de MiAMBIENTE, para complementar la Estrategia, elabora un anexo denominado Regionalización de la Estrategia Nacional Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) en Panamá – Alianza por el Millón, que recoge la visión de los actores locales sobre las acciones en campo que se perciben como importantes, se divide al país en cuatro regiones: Occidente, Oriente, Central y Metropolitana, y se plantean las actividades REDD+ que se implementarían en cada cuenca y los lineamientos estratégicos que se realizarían en cada Región. A partir de la visión de los actores relevantes se deberá entonces, con la información disponible de costos de oportunidad, factores de emisión y actividades REDD+ en cada cuenca y región determinar la factibilidad técnica de las acciones y contar con estimaciones de área, emisiones de CO₂e, Inversión requerida y tiempo. Además, se elaboró una infografía que fue incorporada en la Estrategia Nacional Forestal con el objeto de dar una visión más clara de una Estrategia REDD+ en Panamá, más allá de las acciones de la AXM que se enfocan solamente en acciones de reforestación y conservación, y no en la segunda línea de acción que deberá ser congruente a las cinco actividades REDD+ que Panamá decide monitorear y evaluar.
- cxxvi. El componente 3 contó con el 10% de los recursos del Proyecto. El presupuesto inicialmente planificado se redujo en 7% hasta el 2019, contando finalmente con USD 402.755. Este componente utilizó eficientemente los recursos. Las actividades a desarrollar para determinar el NRF, consideraron el recojo de información en campo, con equipos de técnicos distribuidos en diferentes regiones del país; la adquisición de imágenes satelitales y el procesamiento de datos. Los resultados de las inversiones en este componente dieron por resultado productos que cumplen con todos los requerimientos del CMNUCC. Es importante recalcar que hubo recursos de la FAO mediante la Coalición de Bosques Tropicales que complementó el trabajo y permitió que se obtuviera un producto final de mayor calidad.

- cxxvii. El componente 4 contó con el 22% de los recursos del Proyecto. El presupuesto inicialmente planificado se redujo en 28%, contando finalmente con USD 906.010 para el diseño del SNMB y el SIS. El SNMB se constituye en un producto que se ejecutó eficientemente, este producto que se desarrolló de la mano con el componente 3, garantiza el monitoreo de bosques en función a los requerimientos del CMNUCC. Por su parte en el proceso de elaboración del SIS, los recursos no fueron correctamente gestionados, y el producto final requiere ajustes importantes, se utilizaron los recursos para el desarrollo de un taller de consulta, el análisis normativo y legal y reuniones de coordinación con MiAMBIENTE.
- cxxviii. Finalmente, el diseño del marco de seguimiento y evaluación del Proyecto, dispuso del mayor presupuesto del Proyecto con USD 1.410.791 que representan el 34% del total de recursos. Este presupuesto fue modificado respecto al diseño inicial del Proyecto, obteniendo una asignación adicional de 100%. En este componente se asignaron actividades como el diseño del R-PP, la evaluación de medio término y final del Proyecto, entre otras actividades de carácter administrativo y de organización.

3.5. Impactos transversales

3.5.1. Género

- cxxix. La inclusión de género es un tema central en el proceso de implementación de REDD+ en Panamá. Las desigualdades entre hombres y mujeres en las comunidades indígenas son evidentes; entre los principales problemas que en consecuencia se generan, se encuentra la falta de mecanismos de asignación de recursos locales de REDD+ que utilicen datos desglosados por género, buscando que las mujeres participen de los beneficios de la implementación²⁴. En particular en Panamá existe un problema en el acceso de tierras en mujeres, producto de los prejuicios en favor de los hombres en la oferta de servicios como créditos y tecnología, según datos de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA), de los 7.556 títulos de propiedad adjudicados entre 1988 y 1992, solo el 27.8% fueron otorgados a mujeres (lo que equivale a un 19.7% del área adjudicada), mientras que el 72.2% restante fueron entregados a hombres esta desigualdad se explica, entre otros factores, por las limitaciones del marco jurídico que regula los derechos de acceso a la tierra, y a las características de tipo social y cultural que determinan el rol de la mujer en la actividad económica²⁵. Por otro lado, las mujeres indígenas están excluidas de los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones²⁶. El Proceso REDD+, implementó una serie de talleres que lograron sensibilizar a la población; por primera vez mujeres indígenas participan de la Mesa REDD+, del CTI y son parte de las capacitaciones. Con el Proyecto se logra la formación de mujeres para el desarrollo de actividades de guarda parques y como dirigentes. Aún queda pendiente en resolver el problema de raíz, que en gran parte concierne a la coordinación con la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) para garantizar las mismas oportunidades para mujeres y hombres en los hogares respecto al acceso a las tierras. Cabe mencionar que en el marco del Proyecto no se logró elaborar una línea base de género, que permita conocer la burocracia de las mujeres en el contexto indígena, campesino, y otros ámbitos en Panamá, como base para identificar y encaminar las acciones a desarrollar en la ENREDD+ en cuanto a género.

²⁴ (Enfoque de experiencia de género en procesos de REDD+ en América Latina, 2017)

²⁵ (Evaluación Comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras – Panamá, 2014)

²⁶ (Escuchando al Bosque en Panamá. Proceso de Escucha Activa del Programa ONU-REDD – Canal Mujeres, 2015)

- cxxx. Los bosques tienen significados diferentes para los hombres y mujeres en las comunidades indígenas; los hombres tienden a visualizarlo más como un recurso de valor económico valuado en el mercado, mientras que para las mujeres los bosques tienen un valor mucho mayor considerando que representa el lugar del cual obtienen sus alimentos, el material de construcción de sus casas, las medicinas, son la fuente de agua, la protección contra el viento, la morada de los animales y demás seres vivos que son parte del ecosistema. Por ello, las mujeres tienden a tener una posición más protectora de sus bosques, un concepto vital en la construcción del proceso REDD+ en Panamá que no se reflejó en la elaboración de la Estrategia.
- cxxxi. El Proyecto logró romper importantes barreras de género, las mujeres indígenas mencionaron en la evaluación, que fue muy importante introducir el tema por primera vez en el ámbito forestal, un sector productivo en el que predomina una visión de participación masculina en ámbitos operativos y de toma de decisiones. Se logró contar con mujeres de algunos municipios como representantes en el proceso REDD+, lo que se muestra como un claro resultado de las acciones.
- cxxxii. Una serie de talleres se realizaron en el periodo 2015 – 2017 en el marco del proceso de Escucha Activa, en las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Bugle, Panamá Metro, Panamá Norte, Panamá Oeste, Colón, Coclé, Herrera, Los Santos, Veraguas, Panamá Este, Comarca de Guna Yala y Darién. Estos talleres fueron muy importantes en el proceso de sensibilización a la gente, pero también para entender los criterios bajo los cuales el Proyecto trabajaría más adelante en la perspectiva de género en Panamá, con énfasis en las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes. En este entendido, una de las deducciones más importantes fue que en el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, el objetivo no es buscar que exista participación igualitaria de hombres y mujeres, forzando un proceso de inclusión; sino que se trata de garantizar la igualdad de acceso y las mismas oportunidades, ante una libre elección de actividades a realizar.
- cxxxiii. En el marco del Proyecto, se debe seguir trabajando con las comunidades para lograr mayor aceptación por parte de la población respecto a las acciones de las mujeres como cuidadoras y protectoras de la naturaleza, dada su estrecha relación con el bosque, que está fuertemente ligada a sus necesidades prácticas y todo lo que necesitan para la vida y sustento de sus familias, y que contribuyen al concepto integral de preservación de los ecosistemas promovido por REDD+.
- cxxxiv. Al inicio de los talleres se percibieron notables diferencias entre mujeres que provenían de diferentes orígenes y tradiciones (indígenas, afrodescendientes, campesinas) que lograron unirse y generar una visión común para preservar el bosque. Sin embargo, es necesario contar con una línea de base que sistematice la situación actual de las mujeres en las comunidades dependientes de los bosques para conocer la perspectiva de hombres y mujeres sobre las medidas efectivas para reducir la deforestación y promover prácticas sostenibles de forestería. A partir de esta Línea Base y en el marco de lo establecido por el Programa, será posible contar con una definición de género para REDD+ en Panamá que orientará las acciones a desarrollar para mejorar la equidad.

3.5.2. Inclusión de las comunidades indígenas

- cxxxv. Los pueblos indígenas en Panamá cuentan con sistemas propios de gobernanza altamente organizados. Tras los problemas suscitados previamente respecto a la implementación del proceso REDD+, el Proyecto desde la fase de diseño, incorporó los procesos de consulta, capacitación y diálogo como un eje central.
- cxxxvi. El Proyecto desarrolló decenas de talleres de capacitación y sensibilización con buenos resultados, uno de ellos fue la formación de técnicos indígenas locales como guardabosques y de monitoreo forestal con capacidades para manejar drones e identificar procesos de deforestación y degradación forestal.
- cxxxvii. Adicionalmente, se inició con un proyecto piloto para la creación de una academia dirigida por jóvenes que promoverá la divulgación de la problemática de cambio climático y REDD+, y que en una primera fase se enfocará en jóvenes indígenas.
- cxxxviii. Las reuniones de coordinación y consulta no fueron del todo efectivas, ya que dos productos importantes del Proyecto, la Estrategia REDD+ y el SIS no incluyeron opiniones de este sector, de hecho, los máximos dirigentes, en las entrevistas realizadas para esta evaluación, manifestaron desconocer estos productos.
- cxxxix. Cabe remarcar que los pueblos indígenas lograron que se incluyera en la Estrategia REDD+ los 12 puntos demandados, sin embargo, aún es necesario aclarar cómo serán encarados. Por otra parte, el proceso de validación de la Estrategia no consideró acciones previas de consulta, y de hecho varias de observaciones que se encuentran sistematizadas hacen énfasis en que muchos actores entre ellos los indígenas, no conocen los conceptos de los proyectos de bioprospección y biocomercio, lo que constituye un importante riesgo para la ENREDD+.
- cxli. En todo el proceso de implementación del Proyecto los técnicos de PNUD Oficina País mantuvieron coordinación directa con dirigentes del sector indígena, quienes en la evaluación ratificaron este hecho. Se recomienda que, en adelante, MiAMBIENTE, para encarar esta labor, incorpore formalmente el proceso REDD+ en sus mecanismos de coordinación, mismos que operan efectivamente en el País, por ejemplo, a través de los comités de cuencas hidrográficas. También se recomienda dar continuidad a los procesos de consulta con los indígenas, en especial, al generar nuevos productos como las notas de concepto, en la búsqueda de generar fondos económicos para la implementación de proyectos de la Estrategia REDD+ en Panamá.
- cxli. Para el personal del PNUD Oficina País, un asunto que retrasó los procesos de capacitación es la falta de continuidad de asistencia a los talleres, lo que dificultó la enseñanza integral con este grupo. La formación de técnicos locales requiere el compromiso de los participantes para el logro de resultados, pero entendiendo la idiosincrasia de este sector, es necesario buscar mecanismos de incentivo como la acreditación a nivel técnico de las habilidades adquiridas, mediante convenios con universidades, de modo que para los participantes la asistencia a los talleres sea una inversión de tiempo.

3.5.3. Capacidades

- cxlii. El Proyecto logró la participación de la CTI, y con ello la capacitación de técnicos indígenas en monitoreo comunitario de bosques en territorios indígenas en Panamá y la formación de mujeres líderes de los pueblos indígenas de Panamá con empoderamiento en la conservación del bosque. En la Comarca de Madugandí, varios indígenas que iniciaron como técnicos locales, posteriormente ocuparon puestos de autoridades, lo que demuestra el impacto del proceso de formación implementado.
- cxliii. En el sector público se capacitó a personal de MiAMBIENTE, Directores Nacionales, Directores Regionales, enlaces técnicos, y otras instancias públicas, para fortalecer las capacidades a nivel institucional para asegurar la continuidad en la implementación de la ENREDD+, una vez que finalizara la participación de PNUD. En MiAMBIENTE se formaron técnicos para el levantamiento, procesamiento y análisis de inventarios forestales, sin embargo, los técnicos formados son pocos, y en consecuencia la continuidad de la actualización de los NRF dependerá de la capacidad de organización y creación de un mecanismo que asegure la transferencia de capacidades a nuevos técnicos en este Ministerio.
- cxliv. En el país existen pocos profesionales formados para desarrollar actividades en el marco de REDD+, como técnicos forestales con conocimiento de SIG, manejo de imágenes satelitales relacionado al cambio climático y otros, por lo que, durante la implementación del Proyecto, surgieron importantes retrasos en la elaboración de productos. Ante esta deficiencia se ha considerado firmar un acuerdo con la Universidad Tecnológica de Panamá para promover la inclusión de nuevas carreras que apoyen en el futuro la implementación de la ENREDD+ en el país.
- cxlv. Se logró trabajar de forma individual con el Ministerio de Salud, el MIDAS, el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), la sociedad civil, la policía nacional, considerando temas importantes relacionados a las problemáticas forestales como los incendios forestales, procesamiento de datos meteorológicos del país y otros que son complementarios a las capacitaciones desarrolladas en el marco del Proyecto.

3.6. Sostenibilidad

Tabla 9. Evaluación de sostenibilidad del Proyecto.

Componente	Valoración
Valoración del Proyecto	Probable

- cxlvi. En términos de sostenibilidad, es probable la implementación de ENREDD+, pero requiere del ajuste previo de varios productos y por supuesto de la voluntad política de los actores, en especial de los tomadores de decisiones. Con el Proyecto, se lograron fortalecer capacidades institucionales, normativas y legales que enmarcan un contexto favorable para la fase de implementación; sin embargo, también es claro que la continuidad dependerá del nuevo enfoque político del gobierno central, que aún está armando su estrategia en torno a las acciones a desarrollar en todas las áreas, en los siguientes años. Por otra parte, como se mencionó anteriormente que la Estrategia no contiene una base técnica robusta de estudios y análisis de las acciones a implementar, en lo relacionado a la

deforestación, el análisis económico y de costos, la reducción de emisiones, entre otros, que orienten y respalden la implementación de la Estrategia en Panamá, por lo que en caso de que el gobierno central adoptara la postura de continuar con la fase de implementación, apoyándolo tanto financiera como institucionalmente, se requiere un trabajo previo de mejora y reenfoque de la Estrategia REDD+, que incluya todos los insumos técnicos generados y aterrice los proyectos planteados en acciones concretas y que cuenten con un análisis de factibilidad e impacto.

3.6.1. Sostenibilidad financiera

- cxlvii. La sostenibilidad financiera en la fase de implementación no está asegurada, y en consecuencia está en riesgo su continuidad operativa. Si bien el pasado Gobierno Central, dispuso un monto de USD 15 millones anualmente, mediante la creación del Fondo Reforesta Panamá, dónde el administrador fiduciario es el Banco Nacional de Panamá, para la implementación de la AXM, estas acciones son solamente parte de las acciones planteadas en la Estrategia REDD+, y el Fondo no es operativo actualmente, ya que está en fase de reglamentación. Por lo mencionado, se corre el riesgo de que estos recursos puedan dar prioridad a otras acciones que no necesariamente sean parte de REDD+. Por otro lado, la visión estratégica del nuevo Gobierno Central a la cabeza de Laurentino Cortizo en su Plan de Gobierno “Uniendo Fuerzas” menciona como una de las tareas principales, el impedir la tala ilegal que se da en provincias como Darién y cuencas productoras de agua, sin embargo, se requiere mayor claridad acerca de cómo se va a encarar estas acciones. Al momento de la evaluación, no son claros los mecanismos que darán continuidad al Proyecto. Cabe remarcar que se están elaborando dos notas de concepto mediante los cuales se pretende conseguir fondos del FVC para viabilizar la implementación de la Estrategia REDD+.
- cxlviii. Una gran deficiencia es el no contar con el presupuesto estimado para la implementación de la Estrategia. Al menos tener una idea del monto requerido, permitiría determinar fases de implementación y priorización de los proyectos, en función a las áreas que presentan los mayores riesgos de deforestación y/o potencial de reforestación y regeneración y considerando las acciones que deben implementarse con urgencia.

3.6.2. Sostenibilidad institucional

- cxlix. El anterior Gobierno Central desarrolló políticas para frenar la deforestación y degradación de bosques en Panamá como la Ley 69 de Incentivos Forestales, la creación del Fondo Reforesta Panamá en octubre 2017, y su reglamentación aprobada en diciembre 2018, la creación de la Dirección de Cambio Climático, que es la unidad encargada de la implementación de REDD+ en el país, además de la creación de unidades ambientales en todos los ministerios, con el fin de transversalizar el tema²⁷. Por otra parte, se creó bajo el Decreto Nº 52 de 2013 el CONACCP que es liderado por MiAMBIENTE, conformada por alrededor de treinta instituciones públicas del país, entre las que se destacan el MIDA, el Ministerio de Educación, el Sistema de Protección Civil, la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica, entre otras; esto crea la oportunidad de incluir en los Planes Operativos de estas instituciones acciones REDD+ que contribuyan y complementen la implementación de la Estrategia.

²⁷ Actualmente existe una propuesta de modificación al reglamento interno en MiAMBIENTE para incluir un departamento de REDD+ como parte de la Dirección de Cambio Climático.

- cl. Sin embargo, no puede asegurarse que la sostenibilidad institucional de la fase de implementación está garantizada, actividades centrales como la creación de una oficina REDD+ dentro de MiAMBIENTE o la designación oficial de funciones a una Dirección específica, serían acciones concretas que asegurarían esta sostenibilidad en el tiempo.
- cli. En este sentido se identifican varios elementos críticos que requieren atención especial para mejorar la coordinación multisectorial, incluidos los compromisos con el sector de los Pueblos Indígenas y la necesidad de una mayor participación del sector agrícola y del sector privado en la discusión de las acciones en campo. Asimismo, es necesario tomar decisiones políticas sobre la estructura de implementación de la ENREDD+ y deberá definirse los mecanismos financieros para la implementación de las actividades REDD+. La estructura organizativa de la oficina REDD+ debe fortalecerse para mejorar la coordinación entre las áreas de competencia del Ministerio, con la Alianza por el millón de hectáreas y con las partes interesadas en la implementación de ENREDD+.
- clii. Un importante aliado de MiAMBIENTE, identificado por los técnicos, durante la implementación del Proyecto, es el MIDA, considerando que la deforestación es un problema de ordenamiento territorial, y que el 75% de los suelos son de vocación forestal, de baja fertilidad y por tanto no son útiles para actividades agrícolas. En este marco si el MIDA atiende eficientemente el control de áreas productivas, será posible una mejor gestión promoviendo la sostenibilidad en las actividades causantes de la deforestación y degradación de los bosques, atacando el problema antes de intentar rehabilitar áreas afectadas.
- cliii. Por otra parte, los bosques influyen en la cantidad de agua disponible, regulan los flujos de aguas superficiales y subterráneas, contribuyen con la calidad del agua; y ayudan a prevenir la desertificación y salinización. Para el mantenimiento y sostenibilidad de esta función, la gestión forestal debe ser la base del desarrollo humano sostenible en zonas rurales y comarcales. Por ello, se esperaría que la implementación de la Estrategia REDD+ en Panamá se realice considerando los Planes de Ordenamiento Territorial de Cuencas Hidrográficas y los Planes de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de Cuencas Hidrográficas, que son operativos y funcionales a través de comités de cuencas con estructuras institucionales fortalecidas y que además están reguladas por el Decreto Nº 479 de 2013. Estos Planes están vinculados al Plan Nacional de Seguridad Hídrica, que en su meta 4 considera la reforestación forestal para lograr cuencas saludables. En este marco, se sugiere que las actividades de REDD+ se ejecuten en paralelo estos planes de forma complementaria y para lograr un desarrollo sostenible e integral, ya que REDD+ puede inferir en los recursos forestales, pero también en el agua, el suelo, la gente y sus actividades.

3.6.3. Sostenibilidad técnica

- cliv. El trabajo en equipo dentro de MiAMBIENTE no fue del todo coordinado, la Dirección de Cambio Climático divide sus acciones en dos ejes: mitigación y adaptación, y estas áreas suelen trabajar de forma aislada por lo que existen variaciones entre las metodologías implementadas en la elaboración de líneas base.

- clv. Es remarcable que, como parte de las acciones de sostenibilidad técnica del Proyecto a largo plazo, se implementara un mecanismo que asegure la participación de los siete pueblos indígenas a través de la creación del CTI, que cuenta con el respaldo de las 11 estructuras de congreso y consejos indígenas, y mediante el cual se logró la designación de los representantes de los pueblos indígenas en la Junta de Proyecto, los cuales participaron de los talleres y reuniones.
- clvi. Si bien en el personal de MiAMBIENTE se crearon capacidades técnicas para la elaboración de los NRF, inventarios de GEI alineados a la metodología determinada por el IPCC, la interpretación de imágenes satelitales, entre otros temas de vital importancia para el monitoreo de las acciones en el marco de la implementación de la Estrategia REDD+, desafortunadamente existe un importante riesgo de perder al personal capacitado durante la fase de implementación y con ello que la institución pierda la capacidad de realizar este trabajo de forma autónoma y sin la necesidad de contratar a empresas que en algunos casos no responden a las necesidades ni conocen la realidad nacional. En este punto, la redacción de manuales operativos, guías y tutoriales, con la metodología de trabajo sería una buena base para realizar luego la transferencia de capacidades a nuevo personal, en adelante.

3.7. Factores que afectaron la implementación del proceso REDD+ y del Proyecto

- clvii. En los primeros años de implementación del Proyecto con ONU-REDD+ hubo una clara falta de visión estratégica que, sumado al constante cambio de autoridades, generó retrasos importantes. Por su parte, en 2015 el Proyecto hereda los problemas suscitados anteriormente, pero en esta oportunidad sí hay una visión más clara desde el Gobierno Central y por consiguiente el país se suma al acuerdo de París. Posteriormente, los altos mandos continuaron con esta línea estratégica, pero aún con deficiencias técnicas asociadas a la falta de capacitación en MiAMBIENTE y en el país en temas técnicos, que requirió un proceso de aprendizaje mayor, aspecto que retrasó a su vez la implementación del Proyecto. Así mismo, a nivel técnico constantemente se lidió con la rotación de personal.
- clviii. El Proyecto contó durante su ejecución con dos coordinadores por parte del PNUD Oficina País y un coordinador interino de MiAMBIENTE, que trabajó en un periodo corto. La estructura del Proyecto estaba diseñada para tener un encargado de cada área, cargos que inicialmente fueron ocupados por consultores externos, quienes no lograron integrarse al contexto del Ministerio por ser muy ajenos a sus actividades y/o por no conocer la dinámica institucional. Ante esto, los especialistas no coordinaban las actividades con el personal de MiAMBIENTE y por tanto no había avances significativos en la implementación del Proyecto. Por otro lado, en MiAMBIENTE el personal no estaba técnicamente capacitado para encarar el proceso REDD+, por lo que el Proyecto pasó por un momento muy crítico. Finalmente, desde el Ministerio se toman las riendas del Proyecto y se asumen las actividades formalmente, con personal interno y contando con procesos de capacitación muy exigentes que dan buenos resultados, ya que se formaron especialistas en cada componente, por lo que el Proyecto comenzó a operar mucho mejor. Así mismo asume la coordinación del Proyecto un funcionario de MiAMBIENTE reconocido y que conocía ampliamente el contexto del Proyecto, por lo que se logra la continuidad y el desarrollo de productos en el marco de lo esperado. Los siguientes directores y coordinadores logran continuar con esta línea de trabajo, hasta la finalización del Proyecto.

clix. Los cambios y rotación frecuente de personal en las instituciones ejecutoras afectaron la disponibilidad y calificación del personal asignado, debilitando el desarrollo del Proyecto. En los últimos años de ejecución, se logró tener estabilidad en los equipos institucionales, lo cual contribuyó a un mayor avance en el cumplimiento de los objetivos del Proyecto. Por otra parte, la falta de una adecuada coordinación, colaboración y cooperación de varias instituciones relacionadas con el Proyecto como otros Ministerios o gremios privados, afectaron el avance. Sin embargo, en los últimos dos años de ejecución del Proyecto, mejoró el proceso de coordinación interinstitucional, apoyado en la estabilidad de los equipos institucionales de trabajo.

3.7.1. Monitoreo, reporte y evaluación

- clx. MiAMBIENTE elaboró un reporte anual a PNUD Oficina País y al FCPF en función a las actividades y productos establecidos en el PRODOC y su matriz de seguimiento. A la fecha se cuenta con tres reportes a partir del año 2016, se espera que el reporte de la gestión 2019 se entregado al finalizar la gestión. Por su parte, PNUD Oficina País como agencia implementadora también elabora reportes anuales al FCPF, como parte de sus responsabilidades como socio implementador; a la fecha se cuentan con reportes anuales desde 2016 al 2018, que contienen reportes financieros y uso de recursos por lo que se espera que el reporte de la gestión 2019 sea presentado al término de la gestión. Por lo que se puede concluir que las obligaciones referidas a la emisión de informes se cumplieron según lo planificado.
- clxi. El monitoreo de implementación del Proyecto se realizó mediante reuniones periódicas de la Mesa REDD+. Esta Mesa tuvo la función de orientar estratégicamente la implementación del Proyecto, sostuvo cuatro reuniones que se establecían anualmente y fueron funcionales y operativas en el periodo 2015-2018. La última reunión de la Mesa se realizará a finales de 2019.
- clxii. Por su parte, la Junta del Proyecto, sostuvo cuatro reuniones de temporalidad anual. Es importante realizar las gestiones necesarias para evitar que los participantes de esta Junta, que tiene el conocimiento del desarrollo del Proyecto en la fase preparatoria, se disuelvan. Esta Junta está conformada por actores que jugarán un importante papel en la fase de implementación de la ENREDD+, los participantes de la junta cuentan con la experiencia necesaria y capacidades técnicas obtenidas durante un proceso largo de aprendizaje, por lo que debe asegurarse su continuidad.
- clxiii. Respecto a la evaluación de medio término, cabe mencionar que en el periodo de ampliación solicitado para la finalización del Proyecto se lograron concluir muchos de los productos faltantes como la Estrategia REDD+, el SNMB, el SIS y el MGAS, entre otros; aunque fue muy notoria la desconexión de estos productos, que además de las deficiencias técnicas, se vieron influenciados por temas contextuales como el periodo preelectoral que se vivió en 2018, y terminaron siendo los documentos con menor calidad y que requieren de un ajuste adicional.
- clxiv. En adelante, en la fase de implementación de ENREDD+, se debe trabajar con todos los actores que son parte del aprovechamiento forestal o están de algún modo relacionados a este rubro. Es importante que el sector privado se sume a la implementación de las acciones de conservación de la Estrategia REDD+, que la academia contribuya con la formación de técnicos locales, que los Ministerios consideren la Estrategia REDD+ como uno de sus objetivos por cumplir, y finalmente no

dejar atrás a los representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, representantes de los comités de cuencas, alcaldes y otras autoridades.

SECCIÓN 4. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

4.1. Conclusiones

4.1.1. Conclusiones Generales

- clxv. El proceso de preparación REDD+ en Panamá duro 9 años, se utilizaron 14 millones de USD de diferentes fuentes internas como externas, se lograron avances importantes, formación técnica relevante, sin embargo, el desarrollo de mecanismos de financiamiento tanto de mercado como de comando y control no se analizaron ni se discutieron dejando un vacío en la sostenibilidad financiera para la fase de implementación de REDD+.
- clxvi. Existen aún temas técnicos por definir, entre ellos, el cómo los diferentes tipos de tenencia de tierra, las sobreposiciones y la falta de titulación por actor relevante definirán el acceso al sistema de incentivos, así mismo, en el caso particular de territorios indígenas y su esquema de tenencia colectiva se deberá también definir como esta será considerada en el esquema de incentivos.
- clxvii. El sector Indígena fue el que gano más en este proceso, en desarrollo de capacidades en participación en toma de decisiones a nivel nacional y también por visibilizar la importancia de los territorios indígenas como stocks de carbono que jugaran un rol clave en mantener las emisiones de GEI nacionales en línea con los compromisos internacionales. Quedan pendientes el cómo los 12 puntos de demanda del sector ser atendidos en la etapa de implementación.

4.1.2. Conclusiones Específicas

- clxviii. El Proyecto fue muy importante en Panamá en muchos sentidos:
- Desde la perspectiva técnica, por primera vez se cuenta con mapas de cobertura boscosa alineados actualizados y transparentes. También se formaron técnicos indígenas y se capacitó a funcionarios de MiAMBIENTE para el monitoreo in situ, a través del uso de drones.
 - Desde un punto de vista más estratégico, se cuenta con un marco regulatorio favorable considerando la ley de Incentivos Forestales, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Bosques, entre otros, que dan un escenario legal ideal para implementar en el territorio las iniciativas de las cinco actividades REDD+ que Panamá ha decidido medir y monitorear.
 - Desde una perspectiva organizacional, por primera vez los pueblos indígenas se sientan a negociar sobre sus bosques, con una clara apropiación de sus derechos y responsabilidades.
 - Desde una visión de integridad e igualdad de derechos, las mujeres hoy, gracias al Proyecto se han capacitado y ocupan puestos de técnicos guardabosques y son líderes, participando activamente en la Mesa REDD+ y el CTI.

clix. Pero muchos procesos no se desarrollaron con eficiencia. Un producto muy importante del proceso de preparación de REDD+ en Panamá es la “Estrategia Nacional REDD+ - Alianza por el Millón” un documento que debe ser el marco para articular las políticas públicas y promover la implementación de acciones, programas y proyectos que recompensen financieramente al Gobierno y a las comunidades para reducir de manera constatable la deforestación, con ello, las emisiones, y al mismo tiempo promover la reforestación y la gestión forestal sostenible contribuyendo en el aumento de la biomasa forestal. Bajo este contexto el documento presentado por el consorcio CLP y ANCON presenta una revisión completa del marco legal e institucional que respalda en Panamá, el proceso de implementación de la ENREDD+ considerando distintos niveles de acción. La Estrategia cuenta con un primer fondo de implementación denominado Fondo Reforesta Panamá e instrumentos específicos como la Ley N° 69 de Incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales aprobado en 2017, que se crean previamente para cumplir con los objetivos de la AXM, y que en 2018 pasa a formar parte de esta Estrategia. Por su parte, Panamá ha decidido incluir las cinco actividades REDD+, mismas que deberá monitorear y reportar a la CMNUCC y sobre las cuales puede recibir pagos por resultados:

- 1. Reducción de las emisiones debido a la deforestación;
- 2. Reducción de las emisiones por degradación forestal;
- 3. Conservación de las reservas forestales de carbono;
- 4. Gestión sostenible de los bosques;
- 5. Incremento de las reservas de carbono.

Reconociendo el grado de complejidad que representa esta ambiciosa meta, es importante mencionar que el producto presentado como Estrategia, no contiene una base técnica robusta de estudios y análisis de las acciones a implementar, en lo relacionado a la deforestación, el análisis económico y de costos, la reducción de emisiones, entre otros, que orienten y respalden la implementación de la Estrategia en Panamá. Por otra parte, faltó el involucramiento de actores sub-nacionales y locales del sector privado y la academia, que permita incorporar diversas necesidades, intereses y prioridades, así como considerar contextos diferentes en los que se implementarán las acciones REDD+.

4.1.3. Conclusiones en relación a la evaluación por criterios

clxx. En términos de pertinencia en el diseño, el Proyecto mantuvo alienación con las políticas y leyes internacionales, promoviendo el cumplimiento de importantes objetivos regionales, principalmente con el aporte a los NDC y la meta de reforestación y regeneración natural. El diseño mantuvo una estrecha relación con la visión estratégica de REDD+, lo que generó que nuevos financiadores se sumaran a la iniciativa triplicando el presupuesto inicial para la implementación del Proyecto. Los objetivos planteados responden a la problemática forestal en el país; ambos desde una visión inclusiva considerando la participación de los grupos sociales. No fue pertinente el diseño de los componentes 1, 2 y 4, que en la práctica demostraron incongruencias, falta de alineación técnica y metodológica, y provocaron el desfase del tiempo de ejecución y el ajuste en el presupuesto entre componentes.

clxxi. En términos de pertinencia en la ejecución, el Proyecto mantuvo una clara articulación y coherencia con las políticas nacionales, entre las más importantes la Estrategia Nacional Forestal y la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Fue pertinente en la generación de información técnica de base que apoya no solamente el proceso REDD+, sino también los reportes del País al CMNUCC. Pero no fue

pertinente en el desarrollo de los principales instrumentos, la Estrategia REDD+ Panamá, el SIS y el MGAS, que dan el lineamiento de REDD+ en la fase más importante, su implementación²⁸.

- clxxii. En términos de eficacia el componente 1 del Proyecto se implementó satisfactoriamente. Un logro importante fue la creación de distintas instancias de participación y coordinación entre actores, remarcando la creación de la Mesa REDD+, el Comité Nacional de Cambio climático y el CTI. Estos actores conocen detalles de impacto del Proyecto a nivel nacional e internacional y su importancia respecto a la mitigación del cambio climático; sin embargo, las discusiones sobre líneas estratégicas o técnicas de implementación requieren mayor capacitación. El no contar con la participación de los actores que juegan un importante rol en la implementación de la Estrategia REDD+, como la Dirección Nacional Forestal, Áreas Protegidas, el MIDA, el sector privado, las cámaras de agricultores, ganaderos, entre otros, es un riesgo relevante, por lo que deben fortalecerse los canales de comunicación con estos actores.
- clxxiii. El componente 2 fue calificado como “Moderadamente insatisfactorio” en términos de eficacia. El país desarrolló un marco institucional y normativo favorables para la implementación de REDD+, sin embargo, es importante indicar que el documento borrador de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá y los insumos técnicos generados dentro de los cuatro componentes REDD+, no reúnen los elementos requeridos descritos. Los nuevos proyectos como el biocomercio y la bioprospección son dos elementos nuevos en el país y los vacíos de información mencionados, generan gran incertidumbre respecto a su implementación. No se cuenta con un mecanismo de financiamiento claro, ya que si bien se ha identificado al Fondo Reforesta Panamá como parte del apalancamiento de recursos económicos del primer eje de la Estrategia REDD+, actualmente no es operativo y aún se encuentra en fase de reglamentación; y la segunda línea estratégica, no cuenta con el análisis de fuentes de financiamiento.
- clxxiv. El componente 3 en la evaluación de eficacia, es calificado como “altamente satisfactorio” debido a que sus indicadores se cumplieron, y el principal resultado es la preparación de su Tercera Comunicación Nacional y su Primer Informe Bienal. Por otra parte, Panamá es el primer país que cuenta con las cinco actividades REDD+ cumplidas. Un factor deficiente y que debe ser mejorado en adelante, es la falta de coordinación entre direcciones de MiAMBIENTE para alinear metodologías de trabajo.
- clxxv. El cumplimiento del componente 4 en la evaluación de eficacia, es calificado como “moderadamente satisfactorio”.
- clxxvi. Los documentos del SIS y el MGAS elaborados no cuenta con indicadores específicos para reducir los riesgos de la implementación de la Estrategia REDD+ en Panamá. No se discute en estos documentos quiénes son los impulsores y las causas de deforestación y las líneas estratégicas que se deben seguir en este marco. Por su parte, el SNMB si es funcional y cumple los requerimientos de monitoreo de REDD+, actualmente es parte de la DASIAM que ha creado un área de telemática y será la responsable del monitoreo en adelante.

²⁸ Se ha recibido información de que estos productos se siguen desarrollando, sin embargo, su presentación final, está fuera de esta evaluación.

- clxxvii. En términos de eficiencia mencionar que el Proyecto ejecutó el presupuesto casi en la totalidad, con un total de USD 4.102.993 que representan el 99,98% del presupuesto planificado. Hubo movimientos sustanciales de presupuestos entre componentes, que en todos los casos fueron aprobados en la planificación anual por la Junta de Proyecto, y las observaciones más importantes son al diseño de un marco de seguimiento y evaluación del programa tuvo la mayor reformulación presupuestaria, y al componente 1, con 100% y 15% de incremento considerando la planificación inicial, respectivamente.
- clxxviii. Entre los temas transversales incluidos se encuentra el tema de género en un contexto nacional complejo, en especial en las comunidades indígenas, de afrodescendientes y campesinas, que culturalmente se rigen por sus costumbres ancestrales y que tienden a ser muy machistas. Las desigualdades entre hombres y mujeres en las comunidades indígenas son evidentes, entre los principales problemas que en consecuencia se generan, se encuentra la falta de mecanismos de asignación de recursos locales de REDD+ que utilicen datos desglosados por género, buscando que las mujeres participen de los beneficios de la implementación. Por otro lado, las mujeres indígenas están excluidas de los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones. El Proceso REDD+, como parte de la Escucha Activa, implementó una serie de talleres que lograron sensibilizar a la población; por primera vez mujeres indígenas participan de la Mesa REDD, del CTI y son parte de las capacitaciones. Con el Proyecto se logra la formación de mujeres para el desarrollo de actividades de guarda parques y como dirigentes. Aún queda pendiente en resolver el problema de raíz, que en gran parte concierne a la coordinación con la ANATI para garantizar las mismas oportunidades para mujeres y hombres en los hogares respecto al acceso a las tierras. Cabe mencionar que en el marco del Proyecto no se logró elaborar una línea base de género, que permita conocer la burocracia de las mujeres en el contexto indígena, campesino, y otros ámbitos en Panamá, como base para identificar y encaminar las acciones a desarrollar en la ENREDD+ en cuanto a género.
- clxxix. Respecto al proceso de capacitación, el Proyecto logró la participación de la CTI, y con ello la capacitación de técnicos indígenas en monitoreo comunitario de bosques en territorios indígenas en Panamá y la formación de mujeres líderes de los pueblos indígenas de Panamá con empoderamiento en la conservación del bosque. Por su parte, en el sector público se capacitó a personal de MiAMBIENTE, Directores Nacionales, Directores Regionales, enlaces técnicos, y otras instancias públicas, para el fortalecer las capacidades a nivel institucional y contribuir a la continuidad del Proyecto, una vez finalizada la participación de PNUD. En MiAMBIENTE se formaron técnicos para el levantamiento, procesamiento y análisis de inventarios forestales, sin embargo, los técnicos formados son pocos, y en consecuencia la continuidad de la actualización de los NREF/NRF dependerá de la capacidad de organización y creación de un mecanismo que asegure la transferencia de capacidades a nuevos técnicos en este Ministerio.
- clxxx. En términos de sostenibilidad, es probable la implementación de ENREDD+, pero requiere del ajuste previo de varios productos y por supuesto de la voluntad política de los actores, en especial de los tomadores de decisiones. Es claro que la continuidad dependerá del nuevo enfoque político del actual Gobierno Central, que aún está armando su estrategia en torno a las acciones a desarrollar en todas las áreas, en los siguientes años. Por otra parte, como se mencionó anteriormente que la Estrategia no contiene una base técnica robusta de estudios y análisis de las acciones a implementar, en lo relacionado a la deforestación, el análisis económico y de costos, la reducción de emisiones, entre

otros, que orienten y respalden la implementación de la Estrategia en Panamá, por lo que en caso de que el gobierno central adoptara la postura de continuar con la fase de implementación, apoyándolo tanto financiera como institucionalmente, se requiere un trabajo previo de mejora y reenfoque de la Estrategia REDD+, que incluya todos los insumos técnicos generados y aterrice los proyectos planteados en acciones concretas y que cuenten con un análisis de factibilidad e impacto.

clxxxi. En términos de sostenibilidad es probable la implementación de ENREDD+, pero requiere del ajuste previo de varios productos y por supuesto de la voluntad política de los actores, en especial de los tomadores de decisiones. Con el Proyecto, se lograron fortalecer capacidades institucionales, normativas y legales que enmarcan un contexto favorable para la fase de implementación; sin embargo, también es claro que la continuidad dependerá del nuevo enfoque político del gobierno central, que aún está armando su estrategia en torno a las acciones a desarrollar en todas las áreas, en los siguientes años. Por otra parte, como se mencionó anteriormente que la Estrategia no contiene una base técnica robusta de estudios y análisis de las acciones a implementar, en lo relacionado a la deforestación, el análisis económico y de costos, la reducción de emisiones, entre otros, que orienten y respalden la implementación de la Estrategia en Panamá, por lo que en caso de que el gobierno central adoptara la postura de continuar con la fase de implementación, apoyándolo tanto financiera como institucionalmente, se requiere un trabajo previo de mejora y reenfoque de la Estrategia REDD+, que incluya todos los insumos técnicos generados y aterrice los proyectos planteados en acciones concretas y que cuenten con un análisis de factibilidad e impacto.

clxxxii. Cabe remarcar que el rol de PNUD Oficina País como agencia implementadora, fue crucial para afrontar situaciones complicadas como vaivenes técnicos, políticos y en algunos casos falta de visión estratégica. Respecto al apoyo técnico los actores que formaron parte de las entrevistas de esta evaluación mencionaron que el apoyo fue constante y la transferencia de capacidades se realizó a todos los niveles. Por otra parte, el asesoramiento técnico de PNUD Clima y Bosque ha jugado un rol importante en discusiones técnicas y ha permitido no solo el desarrollo de capacidades del equipo técnico local, sino que también les brindó opciones y visiones técnicas para resolver problemas en diferentes instancias, en especial al contar con diferentes enfoques técnicos de proyectos que complementaron financiera y técnicamente el desarrollo de la preparación REDD+ en Panamá.

4.2. Recomendaciones

4.2.1. Recomendaciones para MiAMBIENTE

clxxxiii. Si bien Panamá cuenta con estructuras de gobernanza ambientales en diferentes niveles de acción, lideradas por MiAMBIENTE como los Comités de Cuenca Hidrográficas, las Comisiones Consultivas Ambientales (provinciales, distritales y comarcales, y a nivel nacional) enmarcados en la Ley 41 de 1998 y Ley 44 de 2002; aún es necesario que se formalice, mediante un decreto o norma interna, la coordinación del proceso ENREDD+ a través de estas estructuras, para que los resultados obtenidos no se pierdan y se asegure un proceso de implementación participativo y transparente.

clxxxiv. El trabajo en equipo es un requisito esencial que no siempre fue logrado durante esta fase de preparación, por lo que es importante incluir activamente en la siguiente fase un esquema robusto

de coordinación dentro de MiAMBIENTE, donde la Dirección Forestal, Áreas Protegidas y la Dirección de Cambio Climático trabajen coordinadamente en la implementación de la Estrategia Forestal 2050 y la ENREDD+, en especial porque una está dentro de la otra. Se requerirá mayor coordinación con otros Ministerios, como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) por las actividades en campo con el sector Ganadero, Agrícola Privado de Panamá y el Ministerio de Economía y Finanzas.

clxxxv. Se recomienda que la Estrategia REDD+ y su anexo de regionalización elaborado por el equipo del Proyecto, sean complementados con información técnica y específica. A continuación, se analizan las debilidades del documento:

- Se identifica una serie de causantes directos e indirectos de la deforestación y degradación de bosques en Panamá, por lo que en consecuencia las acciones de la Estrategia deberían responder a estas problemáticas y explicar cómo se aborda cada una. La Estrategia identifica la agricultura insostenible, ganadería tradicional, expansión de la infraestructura, industria minera, extracción de recursos maderables, tala ilegal; sin embargo, no se consideran políticas, acciones y medidas (PaMs) que aborden, por ejemplo, el driver de deforestación de la ganadería tradicional (no sostenible y libre de deforestación).
- Falta mayor claridad en cuando a los drivers de deforestación del país, esto permitiría definir mejor las PaMs que debería considerar la Estrategia.
- El documento identifica como acciones de intervención directa la reducción de las emisiones o incremento de absorciones, pero no incluye la conservación de las reservas boscosas.
- La Estrategia se divide en dos lineamientos estratégicos y para cada uno, se identifican PaMs, sin embargo, cada medida es solamente mencionada y no incluye:
 - La justificación de por qué se han seleccionado esas PAMs frente a otras opciones.
 - El cálculo de potenciales de reducción de emisiones o absorción (expresados en tCO₂e)
 - Los costos de las medidas, y los costos de oportunidad.
 - El detalle de la superficie intervenida.
 - El periodo de implementación de cada medida.
 - El impacto de incluir estas acciones para el cumplimiento de la meta.
 - Los co-beneficios que se generan en el ámbito social, económico y otros impactos ambientales.
 - Describir los contextos políticos y sociales oportunos que propicien la implementación de estas acciones.
- Inclusión del tema género como una variable transversal. El tema de género solo se menciona en el documento y no se aborda como un eje transversal de la Estrategia.

Las PaMs identificadas no consideran acciones para evitar la deforestación y/o degradación, solo abordan conservación e incremento de stock de carbono y manejo sostenible del bosque, por lo que la Estrategia REDD+ no estaría abarcando las cinco acciones REDD+, como se menciona inicialmente en el documento. Por otra parte, no se incluye información de la Estrategia Nacional Forestal 2050.

clxxxvi. Un tema clave es que no se definió en la Estrategia, Un elemento fundamental es contar con el monto de inversión que Panamá requiere para implementar la ENREDD+ y el potencial de emisiones de CO₂e capturadas o que se dejan de emitir producto de las acciones en un periodo de tiempo específico, esto podrá alinearse con el NDC de Panamá y la revisión que se espera para el 2020. En este marco, se recomienda ejecutar proyectos a nivel piloto de todas las medidas planteadas para ajustar la

Estrategia oportunamente. Es necesario gestionar el presupuesto para dar el primer paso en la implementación de la Estrategia, considerando al menos un año. Los proyectos piloto son un componente esencial de REDD+ Readiness porque brindan lecciones operativas prácticas y contribuyen a una formulación de políticas más amplias. La opción de seleccionar sitios piloto existentes es estratégica, para evaluar y agregar valor a los procesos que ya están en marcha. También permite el efecto aditivo de mejorar componentes y modelos que prometen escalabilidad y que sean transferibles. En este marco, cabe mencionar que el equipo de MiAMBIENTE elaboró dos notas de concepto que se pretende sean postuladas al FVC con ayuda de PNUD Oficina País, como apoyo para buscar financiamiento para iniciar la implementación de la Estrategia, mismas que están en fase de revisión por las nuevas autoridades.

- clxxxvii. Una buena oportunidad es trabajar una estrategia de financiamiento interna, ya que se cuenta con el Fondo Reforesta Panamá, que es el mecanismo de gestión de recursos que puede recibir aportes de esquemas privados, pago por resultados, apoyo internacional etc. Se puede retomar la discusión de la creación de un mercado interno de Certificados conectándolo a las actividades del Canal de Panamá ofreciendo Certificados de reducciones voluntarias al transporte naviero en general. Los proyectos de pago por resultados deben mostrar evidencias inmediatas para motivar a la gente, y para lo cual quedó pendiente la actualización de la fase de monitoreo y la instalación del sistema.
- clxxxviii. La inversión en los procesos de capacitación implicó altos recursos económicos y humanos, y que dieron muy buenos resultados, sin embargo, es importante que existan medios de difusión y transferencia de capacidades interinstitucionales, con la elaboración de guías de procedimientos, tutoriales, talleres y otros, por parte del personal experto que fue beneficiado de los procesos de capacitación, para conservar esas capacidades. Por otro lado, es primordial seguir fortaleciendo las capacidades a nivel institucional en MiAMBIENTE, en otros actores implementadores como los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos para potenciar y facilitar la implementación la Estrategia REDD+, al igual que los procedimientos de coordinación con otras instituciones públicas, y otros actores privados que implementarán las medidas y acciones REDD+.
- clxxxix. El Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) es aún un documento muy general, sin indicadores específicos y que requiere un ajuste en función a las complementaciones que se realicen a la Estrategia. Se recomienda incluir en este ajuste la “Propuesta de las 11 Autoridades Tradicionales Indígenas de Congresos y Consejos de Comarcas y Territorios sobre los 12 puntos REDD+ para la Preparación de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá”, que aporta en criterios específicos de salvaguardas, un documento que analiza el tema indígena desde la perspectiva legal y los principales problemas que han afrontado desde la creación de las Comarcas. También se sugiere abordar en las salvaguardas el derecho a la Propiedad Colectiva de las Tierras para las comunidades indígenas, un tema de vital importancia que debe ser resuelto para asegurar la implementación de la ENREDD+.

4.2.2. Recomendaciones para PNUD

- cxc. El diseño del Proyecto incluyó una baja estimación de recursos económicos requeridos para la ejecución del componente de “diseño, monitoreo y evaluación”, que fue planificado con 100% menor presupuesto que el efectivamente utilizado, y fue el componente de mayor presupuesto, con el 34% del total. Por lo descrito se recomienda en adelante, considerar en el dimensionamiento del presupuesto que el monitoreo y evaluación de los proyectos, considera gastos por contratación del

personal, mecanismos de gestión, coordinación y aprobación de productos, entre otros, y tomando en cuenta que la participación activa de todos los actores en la elaboración de productos, es indispensable para PNUD, este componente debe ser siempre prioritario.

- cxc. Es clave que en el diseño de los proyectos establezcan la dependencia de productos que se generan en cada componente, debido a que muchos productos son insumo para otros. En el caso del Proyecto, en el componente 1 no se establece que al inicio del Proyecto es necesario realizar un mapeo de actores que dirija la estrategia de comunicación, la línea base de género que defina claramente el enfoque en Panamá; o, no se establece la conexión temporal y de dependencia del desarrollo de productos complementarios, como la Estrategia REDD+ del componente 2, con el SIS del componente 4. En adelante se recomienda, que en la fase de diseño de proyectos se considere la interdependencia de productos, y determinando la necesidad de que sean considerados como base para otros.
- cxcii. En el diseño del Proyecto, se consideró una determinada estructura de organización del personal encargado de la implementación del Proyecto, sin embargo, esta nunca se logró, la alta rotación de personal, debido a factores como el contexto político en Panamá, la dificultad de encontrar personal técnico idóneo, resultó ser un problema y como resultado se tuvieron momentos de discontinuidad en la gestión de los productos de los Componentes. Entonces se deben tomar medidas para evitar desconexiones de coordinación en momentos de cambio de personal, en especial en contextos que se identifica como un factor de riesgo la disponibilidad limitada de personal técnico en el País. Se debe entonces, fortalecer la figura de monitoreo y evaluación a lo largo de la implementación de los proyectos y asegurar el acompañamiento técnico continuo, en especial en productos clave, que como en este caso, requirió de una contratación internacional para su elaboración y que requería claramente un mayor acompañamiento técnico por parte de PNUD.

4.3. Lecciones aprendidas

- cxciii. Las estrategias de comunicación deben considerar el uso de instrumentos y herramientas de difusión masiva, que tome en cuenta el contexto rural panameño, como, por ejemplo, las cuñas radiales en idiomas nativos que logran una mejor llegada a la población rural.
- cxciv. Los Planes de Ordenamiento Territorial de Cuencas Hidrográficas y los Planes de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de Cuencas Hidrográficas, que son operativos y funcionales a través de comités de cuencas con estructuras institucionales fortalecidas y que además están reguladas por la Ley 44 de 2002. Estos Planes están vinculados al Plan Nacional de Seguridad Hídrica, que en su meta 4 considera la reforestación forestal para lograr cuencas saludables. En este marco, las actividades de REDD+ ejecutadas en paralelo a estos planes de forma complementaria, promueven el desarrollo sostenible e integral, ya que REDD+ puede inferir en los recursos forestales, pero también en el agua, el suelo, la gente y sus actividades
- cxcv. Al momento, el trabajo realizado para lograr pagos por servicios ambientales se centra en la oportunidad del uso de la tierra. El incluir conceptos más integrales de conservación como los Planes

de Manejo de Cuencas que mediante el cálculo de balances hídricos determinan la producción del sistema y la remuneración está en función de la capacidad de la recarga hídrica, generan una perspectiva de valor agregado.

ANEXOS

ANEXO 1. Preguntas guía aplicadas en la misión de evaluación in situ.

PREGUNTAS GENERALES (TODOS LOS ACTORES)

- **Al diseño**

PREGUNTA
¿Se ha percibido alguna desconexión entre el Proyecto, la Estrategia REDD+, y los planes nacionales sectoriales p.e forestal (Ley de incentivos forestales), minero, etc. que hayan estado en contra de alguna norma o legislación?
¿En qué medida el Proyecto atendió las necesidades de Panamá frente a la fase de preparación de REDD+?
¿En qué medida la implementación del Proyecto consideró o incorporó las prioridades de desarrollo nacional del Plan Estratégico de Gobierno 2015 – 2019?
¿El proyecto consideró la contribución al cumplimiento de los ODS?

- **Pertinencia del diseño**

¿El Gobierno Nacional a través de MiAMBIENTE tuvo un rol activo en la toma de decisiones del proyecto?
¿La comunicación entre PNUD y MiAMBIENTE fue regular y efectiva?
¿Son los medios de comunicación establecidos los apropiados para expresar los progresos del Proyecto y destinados al impacto del público?
¿En qué medida el proyecto responde a los tratados internacionales firmados por el Gobierno en el marco de las políticas ambientales?
¿Fueron las actividades suficientes y pertinentes para el logro de los productos planteados? Observaciones de actualización al RPP
¿Fue suficiente el tiempo planteado para la implementación efectiva del Proyecto, después de la ampliación al 2019?
Establecimiento institucional y enlaces de gestión. ¿Cuáles fueron los convenios institucionales que se establecieron para la implementación del Proyecto? MiAMBIENTE, Fondo Panamá, sector privado, indígenas, etc. ¿Existe una alianza con la Universidad técnica? ¿Existe una alianza con el sector privado?

- **Eficacia**

¿Cuáles son las recomendaciones específicas / revisiones de metas e indicadores?
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.

¿Se encuentran claras las responsabilidades de MiAMBIENTE en adelante? Cambio de gobierno, de la dirección de PNUD, nueva visión
¿Cómo se valora la participación de PNUD en la implementación del Proyecto y cuáles serían las recomendaciones para mejorar la ejecución de estos?
¿Cómo las lecciones aprendidas del Proyecto han sido documentadas y compartidas con otros actores?
¿En qué medida los actores capacitados han replicado sus conocimientos?
GÉNERO
¿Existieron lineamientos claros sobre cómo transversalizar el enfoque de género en las actividades del Proyecto?
¿El proceso de identificación de actores clave para REDD+ incluyó acciones claras para incluir el enfoque de género?
¿Tuvo el programa incidencia en las relaciones de igualdad de género?
¿Hubo consideraciones de género durante la gestión del Proyecto con el equipo técnico de MiAMBIENTE?
¿Se identificaron acciones concretas, productos e indicadores que contribuyeran de forma directa a reducir las brechas de inequidad de género?

- **Eficiencia**

¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD?
¿Cómo cree que el PNUD podría brindar mayor apoyo en la fase de implementación?
¿Las herramientas de monitoreo y evaluación utilizadas previeron la información necesaria para los informes semestrales y anuales?
¿Cómo se puede hacer que estas herramientas de monitoreo y evaluación más participativas e inclusivas?

- **Sostenibilidad**

¿Cuál ha sido el apoyo y participación de las instituciones involucradas?
¿MiAMBIENTE recibió capacitaciones suficientes para el fortalecimiento institucionales en cuanto a REDD+? ¿Qué faltó?
¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de los actores claves para mantener, manejar y asegurar la implementación de REDD+?
¿El Proyecto ha acordado con las instituciones sectoriales y MiAMBIENTE mecanismos financieros y económicos que aseguren una continuidad de los productos una vez finalizado el Proyecto?
¿Se promueve la utilización de Fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de la fase de implementación de la estrategia?
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 en la fase de implementación
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.
¿Cómo se implementará la Estrategia REDD+, qué les falta, qué se requiere, cómo se alinea con el millón de hectáreas?
¿Qué capacidades técnicas ha adquirido MiAMBIENTE y cuáles son deficientes aún?

PREGUNTAS PNUD, MiAMBIENTE - PERSONAL TÉCNICO

¿Fueron las actividades y resultados descritos en el R-PP el camino más eficaz para alcanzar los resultados del Proyecto?
¿Qué dificultades tuvieron, en qué etapas (actividades productivas del bosque, administrativo, de liderazgo) para incluir el concepto de género en la Estrategia REDD+?
¿Cómo concibe el proyecto el término de género, se cumplió, se profundizó?
¿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 quienes podrían aportar información u otros recursos durante los procesos de diseño de proyecto?
¿Fue el PRODOC un documento clave para la implementación del Proyecto? ¿En qué aspectos fue deficiente?

- **Pertinencia** del diseño

¿Se incorporaron las recomendaciones, lecciones aprendidas de la evaluación de medio término?
En especial considerando: 1) género, 2) la inclusión de indígenas en la elaboración de la Estrategia REDD+ en base a sus conocimientos de base; 3) Salvaguardas; 4) Ampliar el alcance de la estrategia REDD academia, sector privado.
¿Cómo se evalúa la participación de las contrapartes para el logro de objetivos del Proyecto?

- **Eficacia**

¿Se han utilizado los recursos adecuadamente?
¿Qué resultados/actividades no pudieron finalizarse?
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.

- **Eficiencia**

¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?
¿La unidad técnica de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?
¿El proyecto contó con un apropiado control financiero, incluyendo reporte y planificación de los gastos y que permitieron un flujo financiero oportuno?
¿Con qué frecuencia se hicieron revisiones presupuestarias y cuáles fueron las razones para esas revisiones?
¿En qué medida el nivel de flexibilidad del Proyecto para re-asignación presupuestaria ha sido una limitación para la consecución de los productos?
¿En qué productos la disponibilidad presupuestaria no fue suficiente para el cumplimiento de los objetivos?
Revisar presupuesto por componentes y ver en qué componente sobró y en cuál se ejecutó por completo. Análisis del reporte presupuestario.
¿Qué recomendaciones daría para mejorar el desarrollo técnico y administrativo en la fase de implementación de REDD+?

PREGUNTAS PARA EL SECTOR INDÍGENA

¿En qué medida las organizaciones comunitarias usan los conocimientos y las experiencias adquiridas a través del Proyecto?
¿Considera que las organizaciones indígenas están comprometidas a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez finalice?
¿Conoce la Estrategia REDD+?
¿Considera que la Estrategia REDD+ fue elaborada considerando las opiniones y sugerencias del sector indígena? ¿Existe algún tema que no se haya considerado?
¿Cuál es su percepción del Proyecto, será de utilidad?
¿Cómo participará el sector indígena en la fase de implementación de REDD+?
¿Qué apoyo adicional requiere el sector indígena para lograr el aprovechamiento forestal sostenible?

ANEXO 2. Matriz de evaluación de eficiencia por componente.

Crterios	Descripción	Valoración
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	<p>Altamente satisfactoria (AS): El proyecto no tuvo deficiencias en el logro de sus objetivos.</p> <p>Satisfactoria (S): Sólo hubo deficiencias menores.</p> <p>Moderadamente Satisfactoria (MS): Hubo deficiencias moderadas.</p> <p>Moderadamente Insatisfactoria (I) el proyecto tuvo deficiencias significativas.</p> <p>Insatisfactoria (I): El proyecto tuvo deficiencias importantes en el logro de sus objetivos.</p> <p>Altamente Insatisfactoria (AI): El proyecto tuvo deficiencias severas.</p>

A continuación, la siguiente tabla presenta la evaluación de cumplimiento de indicadores y productos, y la puntuación numérica que permite la valoración de eficacia.

	Calificación
Actividad cumplida	1
Actividad cumplida en parte	0,5
Actividad no cumplida	0

Valoración del criterio	% de cumplimiento
Altamente satisfactorio	76-100%
Satisfactorio	51 -75%
Moderadamente satisfactorio	26 -50%
Moderadamente insatisfactorio	1 – 25%
Insatisfactorio	0%

Componente	Calificación	Observaciones
Componente 1: Organización y Consulta		
Producto 1.1. (1) Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores clave.	1	
Producto 1.2. (2) Los actores clave cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.	1	
Producto 1.3. (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	
Producto 1.4. (4) Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+.	0,5	Se realizaron 4 talleres de validación, pero con actores que no participaron del proceso de preparación REDD+. Por otro lado, no se incorporaron las sugerencias de estos talleres.
Producto 1.5. (5) Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.	0,5	Si bien el Mecanismo es parte de la línea 311 de MiAMBIENTE, aún requiere que se realicen ajustes y se estructuren los organigramas por niveles de acción, para asegurar que los reclamos de REDD+ sean atendidos y se guarde una base de datos específica.

EFICACIA DEL COMPONENTE 1	70%	Satisfactorio
Componente 2: Preparación de la Estrategia Nacional REDD+		
Producto 2.1. (6) Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.	0	La Estrategia tiene muchas deficiencias técnicas descritas en el documento de evaluación.
Producto 2.2. (7) Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado.	0,5	En relación a la línea de acción 1 relacionado a la AXM, se cuenta con todo el respaldo. La línea de acción 2 no tiene el respaldo legal ni operacional.
Producto 2.3. (8) Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.	0,25	Se identificó como un fondo financiero concreto el Fondo Reforesta Panamá, pero actualmente no es operativo. Por otro lado, la Estrategia muestra un mapeo de financiamientos disponibles a nivel mundial, pero de forma muy general, por lo que no hay claridad respecto a un mecanismo que permita la implementación de REDD+.
EFICACIA DEL COMPONENTE 2	25%	Moderadamente insatisfactorio
Componente 3: Desarrollo de un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales o un nivel nacional de referencia forestal		
Producto 3.1. (9) Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un diálogo amplio y participativo.	1	
Producto 3.2. (10) Acordado el NER/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC.	1	
EFICACIA DEL COMPONENTE 3	100%	Altamente satisfactorio
Componente 4: Diseño del sistema nacional de monitoreo de bosques y sistema de información sobre las salvaguardas		
Producto 4.1. (11) Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.	75%	
<ul style="list-style-type: none"> Sistema de monitoreo terrestre 	1	
<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo anual de cambios 	0	Actividad pendiente que no cuenta con recursos humanos ni económicos por parte de MIAMBIENTE
<ul style="list-style-type: none"> Geoportal del SNMB 	1	
<ul style="list-style-type: none"> Inventario Nacional GEI 	1	
Producto 4.2. (12) Sistema de Información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.	25%	
<ul style="list-style-type: none"> Diseño del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) y desarrollados sus indicadores. 	0,5	Se elaboraron documentos generales que no se relacionan a la Estrategia REDD+.
<ul style="list-style-type: none"> Construidos participativamente los indicadores para el SIS y propuestos los mecanismos para su abordaje (estándares sociales y ambientales). 	0	Solo se sostuvo una reunión de consulta, que ante la falta de conocimiento del concepto por parte de los actores, no emitieron recomendaciones útiles para el SIS.
EFICACIA DEL COMPONENTE 4	50%	Moderadamente satisfactorio

ANEXO 3. Análisis de cumplimiento de los Términos de Referencia de la consultoría de elaboración de la Estrategia REDD+ Panamá, asignada a CLP.

En términos de eficacia el componente 2 de preparación de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá, fue calificado como “Moderadamente insatisfactorio”. El país desarrolló un marco institucional y normativo favorables para la implementación de REDD+, sin embargo, es importante indicar que en el proceso 7107 PAN 2016 consultoría para la validación del documento borrador de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá y los insumos técnicos generados dentro de los cuatro componentes REDD+, otorgado al consorcio CLP y ANCON, el producto final entregado, no reúne los elementos requeridos descritos previamente. El documento se dividió en dos líneas estratégicas, en la primera resume los proyectos a implementarse en el marco de la AXM, mientras que en la segunda se proponen nuevas iniciativas; en ninguno de los casos se realiza un análisis de factibilidad, el cálculo del costo beneficio y las emisiones reducidas para cada iniciativa. Los nuevos proyectos como el biocomercio y la bioprospección son dos elementos nuevos en el país y los vacíos de información mencionados, generan gran incertidumbre respecto a su implementación. Como se mencionó anteriormente, si se cuenta con un anexo a la Estrategia denominado “Anexo 1 de Regionalización de la Estrategia Nacional Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) en Panamá-Alianza por el Millón”, que realizó un análisis de sectorización de las actividades en función a las cuencas hidrográficas en cuatro regiones: oriental, occidental, metropolitana y central.

A continuación, se presenta el detalle de evaluación de los TDRs y el contenido del documento final entregado por el consorcio.

Términos de Referencia (ENMIENDA # 2 7101 PAN 2016 - consultoría para validación del documento borrador de la estrategia nacional REDD+ de panamá, y los insumos técnicos generado dentro de los cuatro componentes REDD+.)	Documento ENREDD+ Estrategia Nacional REDD+ Alianza por el Millón
ALCANCE DE LOS SERVICIOS	
a) Profundizar el contexto y análisis de documentos elaborados previamente sobre causas de la deforestación y degradación forestal: deberá abordarse los aspectos cuantitativo y cualitativo de estos estudios y considerar enfoque de género y detallando las causas directas e indirectas, históricas, actuales, y futuras de la deforestación en el país. Podrá utilizar de apoyo el documento de Escucha Activa elaborado por el programa ONU-REDD+ Panamá.	No se realiza un análisis a profundidad de los drivers de causas de deforestación, directas e indirectas, históricas, actuales, y futuras. La información se encuentra disponible en varios documentos elaborados en la fase ONUREDD+ y en la elaboración del nivel de referencia.
b) Dimensionar los impulsores de la deforestación y degradación de los bosques en términos de hectáreas (deforestadas por año por ejemplo) y en toneladas de dióxido de carbono equivalente por hectárea año (tCO ₂ e/hectárea/año) con su respectiva representación espacial.	El documento no brinda estos detalles
c) Realizar un análisis integrando la visión técnica (análisis cuantitativo) y la visión social (apoyándose en el EESA) de	El documento no brinda estos detalles

los impulsores de deforestación y degradación de los bosques.	
d) Identificar qué sectores y actores claves (del mapeo de actores) están asociados a cada impulsor de la deforestación y su implicación en el contexto de la economía nacional.	El documento no brinda estos detalles
e) Identificar interacciones entre impulsores de la deforestación y degradación de los bosques y barreras para desacelerar estos procesos.	El documento no brinda estos detalles
f) Sistematizar la información derivada del trabajo de campo en los formatos requeridos por MiAMBIENTE.	El documento no brinda estos detalles
g) Evaluar las perspectivas de evolución de los impulsores de la deforestación y degradación de los bosques y proyección hacia al 2035, las tendencias de cambio de uso del suelo, tomando en cuenta estadísticas sectoriales, análisis de planes de desarrollo para los mayores impulsores de deforestación (incluyendo incentivos y desincentivos económicos), curvas de elasticidad de la oferta y la demanda. Página 44 de 107	El documento no brinda estos detalles
h) Determinar qué impulsores de la deforestación y la degradación de los bosques (o cuales aspectos) pueden ser abordados por el país, y cuales están fuera de su control.	El documento no brinda estos detalles
i) Basado en las propuestas de Marco Legal realizadas en REDD+, identificar aquellas políticas públicas que estimulen o faciliten procesos que causen deforestación (planes nacionales y sectoriales, planes de inversión, etc.), evaluar vacíos y mecanismos de superarlos.	El documento no brinda estos detalles
j) Identificar vacíos de información en los que se debe concentrar cualquier esfuerzo que sea relevante para mejorar le Estrategia Nacional REDD+ de Panamá a futuro.	Como parte de la consultoría, CLP provee con un documento donde se analizan vacíos de información para mejorar le Estrategia Nacional REDD+ de Panamá
k) Alinear el contexto de la situación forestal en el país y la Estrategia nacional REDD+.	El documento analiza de manera superficial la alineación de la ENREDD+ al marco forestal nacional
l) Incorporar en este contexto el tema de Tenencia de la Tierra y sus diferentes interacciones con las actividades REDD+.	El documento no brinda estos detalles
PRODUCTOS - ENTREGABLES / INDICADORES DE MUESTRA.	
1. Reporte de análisis del Documento Borrador de la Estrategia REDD+ Panamá, y plan de acción.	Se cuenta con un análisis de las fortalezas, vacíos y áreas de oportunidad para el desarrollo de la estrategia nacional REDD+
1.1 Análisis del Borrador de la Estrategia Nacional REDD+ en base al contexto nacional y la pertinencia ante los marcos institucionales, Estrategia Nacional del Ambiente, Documento	Como parte del producto 1, se presenta un anexo con los hallazgos y recomendaciones del análisis del borrador de ENREDD+.

de proyecto REDD+, Objetivos de desarrollo sostenible, lineamientos donantes.	
1.2.-Actualización del Análisis de riesgos.	Cumplido
1.3. Actualización del Plan de Participación pública y diseño /ejecución de Evaluación Estratégica ambiental y social de la estrategia REDD+ Panamá FCPF.	No se cuenta con un documento de respaldo de esta actualización
1.4. Actualización de la lista de verificación de los posibles riesgos sociales y ambientales del proyecto	Cumplido
2. Consolidación de los insumos y redacción de Borrador avanzado de Estrategia Nacional REDD+ Panamá.	
2.1. Análisis y sistematización del proceso de consulta y participación de actores claves en la actualidad. en el contexto de REDD+.	Se cuenta con el documento de Sistematización de los 4 talleres de consulta de la ENREDD - CLP
2.2 Borrador de Estrategia Nacional REDD+ actualizada, incorporando las 5 actividades REDD+.	El borrador no brinda detalles de la implementación de las cinco actividades REDD+ como parte de los lineamientos estratégicos que se tienen definidos en la ENREDD+.
2.3. Opciones estratégicas para tomadores de decisión en los diferentes escenarios del contexto nacional actual.	El documento de ENREDD+ cuenta con 2 lineamientos estratégicos, uno de los cuales se enfocan en las acciones establecidas en el documento de la AXM. El segundo lineamiento se basa en actividades de Bioprospección, Biocomercio, Agricultura orgánica y Turismo ecológico. Sin embargo, ambos lineamientos carecen de información acerca de los escenarios base y meta de ambos lineamientos estratégicos y sus actividades. Por lo tanto, la información que se presenta en el documento no cumple con las condiciones para poder informar a tomadores de decisiones.
2.4. Mapa de procesos desde el borrador de la Estrategia REDD+ para su operativización.	El documento no presenta un mapa de procesos para la operativización de la ENREDD+
2.5. Plan de implementación intersectorial para la aplicación integral de la política pública ambiental	El documento no presenta un plan de implementación claro para la operativización de la ENREDD+, es decir no establece claramente el como, el cuando y el quien para la implementación de las actividades ENREDD+. El documento presenta una descripción general del Marco regulatorio, institucional y los mecanismos propicios para financiar REDD+.
2.6. Sistematización de los procesos con los actores claves mediante los talleres y Mesa Nacional de esta fase de la Estrategia REDD+.	Se cuenta con el documento de Sistematización de los 4 talleres de consulta de la ENREDD - CLP
3. Documento Final de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.	Se cuenta con un documento final sin embargo el documento carece de información estratégica para la implementación de ENREDD+, como escenarios base, metas de reducción, actividades específicas por región, entre otros.
3.1. Plan de implementación de las políticas y medidas conforme a la Estrategia nacional de Ambiente de Panamá, efectos del MANUD y CPD de PNUD, Conferencia de Paris, ODS, y el PRODOC de la Estrategia.	El documento final de ENREDD+ no cuenta con un plan de implementación claro y adecuado a las condiciones de las regiones de planificación nacional (cuencas hidrográficas).
3.2.-Análisis de Modelos de cambio de uso de la tierra y Teoría de cambio propuesta con sus cambios de paradigmas buscados para la implementación.	El documento no analiza los cambios de uso de suelo o las tendencias de manera clara, tampoco las conecta con los cambios de paradigmas buscados para la implementación. El documento no se identifica como estos responden o abordan los drivers de deforestación.
3.3.-Mapeo de impactos esperados en términos de reducción de emisiones expresadas en tCO ₂ e y otras áreas potenciales.	El documento no brinda estos detalles
3.4.- Actualización del estudio de viabilidad sobre la incorporación de la perspectiva de género a REDD+.	El documento no brinda estos detalles

3.5.- Revisión, análisis y actualización del Diagnostico Social y Ambiental (SESP) de la Estrategia REDD+ Panamá del FCPF.	El documento no brinda estos detalles
3.6.- Estudio de factibilidad (viabilidad financiera, social y ambiental).	El documento no brinda estos detalles
3.7 Revisión y actualización del Plan de Monitoreo y Evaluación.	El documento no brinda información a detalle para establecer procedimientos de MRV específicos a las acciones ENREDD+.
3.7 Soporte operativo técnico y sistematización de los resultados de la quinta y sexta mesa Nacional REDD+ y de las diferentes mesas realizadas	El documento no brinda estos detalles ya que no se han realizado las MESAS REDD+
3.8 Dos opciones estratégicas ambientales (Innovación de procesos, para generar ventajas competitivas que genere valor).	El documento no brinda estos detalles
3.9 Experiencias y/o iniciativas exitosas que puedan ser replicadas en el contexto nacional para Incrementar las Reservas de Carbono, Manejo Forestal Sostenible, Conservación de las Reservas de carbonó y soporte de otros beneficios ecosistémico importante.	El documento no brinda estos detalles
3.10 Versión final de la Estrategia Nacional REDD+. Plan de Implementación para reducir la deforestación y degradación en Panamá	Se cuenta con una versión final del documento, pero no cumple con las expectativas y requerimientos establecidos en el TDRs

**Consolidación de la Fase de Preparación
REDD+ en Panamá
PS89923**



Al servicio
de las personas
y las naciones

SOLICITUD DE PAGO N° 2018-0224

Para: Sr. Harold Robinson
Representante Residente
PNUD-Panamá

De: Lic. Elba Cortés
Directora de la UCC
MiAmbiente

Fecha: _____

Firma: Elba Cortés

Voucher: _____

De conformidad con los requisitos del PNUD, y de las actividades establecidas en el Plan Anual de Trabajo, por este medio solicitamos que el PNUD le pague al proveedor indicado más abajo, según se describe a continuación:

Beneficiario del Pago	CLIMATE LAW AND POLICY LTD. (0000028813)
Cédula o Registro Único del Contribuyente (RUC)	08574672
Dirección	12 Westland Apartments, Highbury Stadium Square, London N5, 1FG UK
Teléfono:	
Referencia del Pago:	<input type="radio"/> Contrato <input checked="" type="radio"/> Orden de Compra (mayor a US\$5,000.00) <input type="radio"/> Boleto Aéreo <input type="radio"/> Capacitación / Viáticos / Misceláneos <input type="radio"/> Compra menor de US\$5,000.00
Descripción del Pago:	Pago Producto No. 3 Contrato No. 7101 PAN 2016 Documento final de la Estrategia Nacional REDO+ Panamá, según los alcances y resultados esperados declarados en los términos de referencias para el proceso 7101 PAN 2016.
Monto del Pago:	B/. 66,714.75 (Sesenta y seis mil setecientos catorce con 75/100)
Forma de Pago:	<input checked="" type="checkbox"/> Transferencia <input type="checkbox"/> Cheque
Nombre del Banco:	HSBC
Dirección del Banco:	London, United Kingdom
Tipo de Cuenta	
No. de Cuenta	82022427
Swift/ABA:	IBAN GB58 MiDL 400333820224 27

Distribución de Costos

Proyecto	Producto	Donante	Fondo	Agencia de Implementación	Cuenta Presupuestaria	Cantidad USD\$
89923	2	12100	55050	007095	72105	\$66,714.75
TOTAL						\$66,714.75

Certificación

El suscrito, funcionario autorizado por la institución ejecutora, por este medio certifica:

- El pago que se solicita no ha sido hecho con anterioridad;
- Se hará de conformidad con el Plan Anual de Trabajo del Documento de Proyecto;
- Se destinará a bienes o servicios que han sido entregados a la satisfacción de la institución ejecutora;
- Se hará con base en los documentos justificativos originales que se adjuntan a esta solicitud;
- Copia de la documentación que respalda este pago estará disponible en los archivos del proyecto para verificación de auditorías.

Panamá, 23 de julio de 2018
DCC- 291-2018

Licenciada
JESSICA YOUNG
Oficial - Programa de las Naciones Unidas
Para el Desarrollo (PNUD)
En su despacho

Estimada Licda. Young:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para comunicarle que el Ministerio de Ambiente en conjunto con la unidad coordinadora del Proyecto “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) en Panamá, realizó la revisión del Último producto “Documento Final de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá” de la Consultoría hecha por la empresa Climate Law and Policy LTD, por lo tanto, no tenemos objeción.

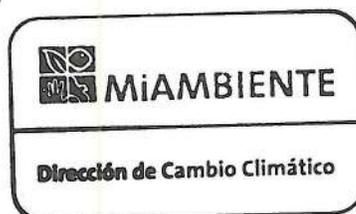
En este sentido solicito se proceda con el pago correspondiente de este producto.

Atentamente,



ELBA CORTÉS

Directora Nacional de Cambio Climático



EC/yg

ANEXO 4. Agenda de misión y de reuniones con nombres de personas consultadas

Misión de la Consultora Internacional Gisela Ulloa

Agenda Del 8 al 12 de Julio de 2019

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
	11:00 – 12:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas, Ciudad del Saber. Edif. 129. The Lounge 3er. piso	Reunión Inicial con el Comité de Referencia Evaluación Final de REDD+ - Panamá (Plan de Trabajo) Director (a) de Cambio Climático, Ingeniero Elba Cortés (Coordinador REDD+ MiAMBIENTE), Ingeniero Carlos Gómez (Sub-Coordinador REDD+ MiAMBIENTE) Jessica Young (Oficial de Programa), René López (Coordinador Senior de Cambio Climático), Anarela Sánchez (Asociada de Programa), Noelia Jover (Asesora Regional PNUD- REDD+), Irina Madrid (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación PNUD).
	1:30 – 3:30 p.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804, Dirección de Cambio Climático	Presentación de Resultados de REDD+ Panamá Director (a) de Cambio Climático de MiAMBIENTE Ingeniero Eric Rodríguez - Coordinador de REDD+ de MiAMBIENTE - Componente I, II, III y IV Ingeniero Carlos Gómez – Sub-Coordinador de REDD+ de MiAMBIENTE - Componentes I, II, III y IV René López - Coordinador Senior de proyectos de Cambio Climático del PNUD - Componentes I, II, III y IV Ingeniero Marcial Arias –REDD+ MiAMBIENTE - Componente III Pedro Vivar REDD+ MiAMBIENTE- Componente IV Ingeniera Angela Jimenez – Eje Transversal Comunicaciones y Capacitación
	4:30 – 5:30 p.m.	Reunión Vía Skype	Clea Paz - Regional Technical Advisor REDD 2014 – 2018
Martes 9 de julio de 2019	8:30 – 9:30 a.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804, Dirección de Cambio Climático	Entrevista con Eric Rodríguez - Coordinador REDD+ MiAMBIENTE y Carlos Gómez - Sub-Coordinador REDD+ MiAMBIENTE
	9:30 – 10:30 a.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804, Dirección de Cambio Climático	Focus Group / reunión con Comité de Cambio Climático – MiAMBIENTE Ana Domínguez - Jefe de Mitigación de Cambio Climático Mirta Benítez - Analista de cambio climático
	10:30 – 11:30 a.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804, Dirección de Cambio Climático	René López - Coordinador Senior de proyectos de Cambio Climático del PNUD Deyanira González –Asistente Administrativa y Financiera del Proyecto
	11:30 – 12:00 p.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804, Despacho Superior	Milciades Concepción - Ministro de Ambiente
	12:30 – 1:30 pm	ALMUERZO	
	2:00 – 3:00 p.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804, Dirección de Cambio Climático	Marcial Arias –REDD+ MiAMBIENTE - Niveles de Referencia - Componente III
	3:00 – 4:00 p.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804, Dirección de Cambio Climático	Pedro Vivar - REDD+ MiAMBIENTE- Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques - Componente IV
	4:30 – 5:30pm		Noelia Jover (Asesora Regional PNUD- REDD+)
	9:00 – 10:00 a.m.	Casa de las Naciones Unidas, Ciudad del Saber Edif.129.	Rita Spadafora – Directora Ejecutiva de Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON)

Miércoles 10 de julio de 2019			Comité Gestor - Alianza por el Millón de Ha – ANARAP -ANCON
	11:00 – 12:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129.	Maria Fernandez Trueba Especialista de Género del PNUD
	1:30 – 2:30 p.m.	Por definir	Marissa Vallarino y/ Sr. Kroesen - Asociación Nacional de Reforestadores y Afines (ANARAP)
	3:00 – 4:00 p.m. 4:30 – 5:30pm	Por definir Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129.- Salón de Programa de 3er Piso.	Emilio Sempris – Ex Ministro de Ambiente. Anarela Sánchez - Asociada de Programa Maritza Sanchez – Asistente de Programas Clúster de Desarrollo Sostenible Fernando Pinel - Asistente de Programa - Centro Regional PNUD
Jueves 11 de julio 2019	9:00 – 05:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129.	Reunión con Representantes de empresa privada que participaron en REDD+ Eduardo Reyes - Enlace con la Coalición de Estados con Bosques Tropicales, Natalia Young - Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) (acompañaron distintos momentos de REDD+, especialmente con el FREL) Reunión con Fredeslinda Moreno – Actores Clave de Colón
Viernes 12 de julio de 2019	9:00 – 11:00 a.m.	Salida a Provincia de Herrera.	Traslado
	11:30 – 1:00 p.m	Hotel GRAN AZUERO	Focus Group con Representantes Regionales REDD+ (6 Participantes). Jose Mendoza – Coclé Abel Vega - Panamá Esperanza Solís - Los Santos Adriano Gutiérrez – Los Santos Edia Isibel Solis - Herrera Adela Caballero - Chiriquí
		ALMUERZO	
	2:00 – 3:00 p.m.	Gira a Provincia de Herrera. Hotel GRAN AZUERO	Focus Group con mujeres que han participado de la preparación de REDD+ Panamá (GENERO) Esperanza Solís - Los Santos Edia Isibel Solis - Herrera Adela Caballero - Chiriquí
	Regreso a Ciudad de Panamá		

Agenda Del 15 al 16 de Julio de 2019

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
Lunes, 15 de julio de 2019	9:00 – 10:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Salon de Programa de 3er Piso	Reunión con Actores Clave indígenas REDD+ Edilberto Dogirama Comarca Emberá (Junta de Proyecto) y Antonio Núñez - Comarca Madugandí (Comisión Técnica Indígena).
	10:30 – 1:00 p.m	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Salón de Reuniones del 4to. piso	<p>Taller de autoevaluación de REDD+ con actores clave Director (a) de Cambio Climático, Ing. Eric Rodriguez e Ing. Carlos Gómez (Coordinador y Sub Coordinador de REDD+ MiAMBIENTE),</p> <p>Jessica Young (Oficial de Programa), René López (Coordinador Senior de Cambio Climático), Anarela Sánchez (Asociada de Programa), Noelia Jover (Asesora Regional PNUD- REDD+), Irina Madrid (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación PNUD).</p> <p>Edilberto Dogirama Comarca Emberá (Junta de Proyecto) y Antonio Núñez - Comarca Madugandí (Comisión Técnica Indígena).</p> <p>Representantes de empresa privada</p>
	3:00 – 4:00 p.m	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. Oficinas de PPD	Beatriz Scmitt Coordinadora Programa Pequeñas Donaciones – PNUD
	4:30 - 5:30 pm	Ciudad del Saber, Casa 123, frente al World Food Programme (WPF).	Oficina Regional PNUD Pierre Yves Guedez - Senior Regional Advisor - UN-REDD Programme Jose Arturo Santos – Especialista técnico Regional - Stakeholder Engagement
Martes, 16 de julio de 2019	9:00 – 11:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129. The Lounge 3er. piso	<p>Presentación de Hallazgos Preliminares de la Evaluación Final del Proyecto PS 89923: Consolidación de REDD+ Panamá ante el Comité de Referencia - Próximos pasos</p> <p>Director (a) de Cambio Climático, Ing. Eric Rodriguez e Ing. Carlos Gómez (Coordinador y Sub Coordinador de REDD+ MiAMBIENTE),</p> <p>Jessica Young (Oficial de Programa), René López (Coordinador Senior de Cambio Climático), Anarela Sánchez (Asociada de Programa), Noelia Jover (Asesora Regional PNUD- REDD+), Irina Madrid (Especialista Planificación, Monitoreo y Evaluación PNUD).</p>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
TÉRMINOS DE REFERENCIA
EVALUACIÓN FINAL 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” y REPORTE FINAL DE LA PROPUESTA DE PREPARACIÓN DE REDD+ PANAMÁ ANTE EL FCPF Y EL BANCO MUNDIAL
INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA CONSULTORÍA
<p>Título 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”</p> <p>Tipo de Contrato: Contrato Individual (IC)</p> <p>Supervisor Directo: Coordinador/a del Proyecto y director (a) de la Dirección de Cambio Climático / Oficial Nacional de Programa de Desarrollo Sostenible y Ambiente del PNUD.</p> <p>Modalidad de Ejecución: Proyecto de Implementación Nacional (NIM)</p> <p>Lugar: Ciudad de Panamá</p> <p>Fecha de Inicio Estimada: Junio</p> <p>Fecha de Finalización Estimada: Septiembre 2019</p> <p>Duración: 50 días calendario</p>

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Panamá se encuentra en la fase final de la preparación para REDD+, como parte integral de su Estrategia Nacional de Cambio Climático. Para ello cuenta con insumos técnicos y organizacionales importantes tales como la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) y la reciente creación del Ministerio de Ambiente, que a través de la Ley 8 de 2015, adiciona el Título XI (artículo 55 de Ley 8 2015 a la Ley 41 de 1998 sobre cambio climático) enfocado a promover la gestión del desarrollo sostenible bajo en carbono. En la ENREDD+ se prioriza la reducción de las emisiones por deforestación y degradación, la conservación del bosque, el manejo forestal y el aumento del almacenamiento de carbono, a través de acciones en áreas protegidas, terrenos estatales, reservas privadas; así como comarcas y territorios indígenas, al igual que propiedades privadas. Adicional a esto, se cuenta con diferentes insumos técnicos generados vinculados a la implementación de REDD+, que servirán de apoyo a esta consultoría.

Actualmente Panamá ejecuta el proyecto con el apoyo financiero proveniente del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF por sus siglas en inglés) por medio del Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) en conjunto con el PNUD como socio implementador del Banco Mundial. El proyecto FCPF apunta a la consolidación de la fase de preparatoria de REDD+ en Panamá el marco de la política ambiental del Estado panameño y buscando completar los 4 de pilares de preparación a REDD+ definidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Estos pilares son:

- Un Plan de acción o estrategia nacional,

- Un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal,
- Un sistema nacional de monitoreo forestal robusto, operativo y transparente,
- Un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas.

Para la ejecución del proyecto se cuenta con una Junta de Proyecto (JP) que orienta la ejecución del proyecto a nivel político, para asegurar la calidad técnica y la transparencia financiera. A nivel técnico, el Coordinador del Proyecto debe responder al Jefe (a) de la Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente o su delegado(a) sobre la ejecución de las actividades y los resultados del proyecto.

A nivel operativo se tiene una Unidad de Coordinación (conformada por el / la coordinador(a), un/a asistente de proyecto, asistente administrativo, especialistas en participación y consulta, en planificación monitoreo y evaluación, capacitación y comunicación, monitoreo de bosques, mecanismo operativo y financiero de REDD+) que garantiza la articulación en la acción de los componentes del proyecto establecidos en el documento de proyecto (PRODOC).

Se establecieron los mecanismos de coordinación con los principales grupos de partes interesadas, que se identificaron como actores clave, a saber:

1. Los Pueblos Indígenas,
2. Las poblaciones afrodescendientes (afropanameños),
3. Las comunidades campesinas,
4. Otros propietarios y usuarios individuales o colectivos del bosque, (instituciones públicas, ONGs, sector privado),
5. Mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque.

La comunicación con las contrapartes, incluidos los reportes al FCPF se efectuará en coordinación con el socio implementador PNUD.

Según el marco estratégico de resultados elaborados de manera participativa, con los actores clave, entre los meses de enero y marzo del 2015, los productos esperados con la implementación del proyecto FCPF en Panamá, enmarcados en los componentes del plan de preparación a REDD+ del país (R-PP por sus siglas en inglés), son los siguientes:

1. Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multi-actores representativa e inclusiva de los actores clave.
2. Los actores clave cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
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.
4. Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+.
5. Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.
6. Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
7. Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado.
8. Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.
9. Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un diálogo amplio y participativo.
10. Acordado el NER/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC.
11. Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.
12. Sistema de Información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.

A finales del año 2017 se realizó la evaluación de medio término del proyecto y se presentó ante el Banco Mundial el Reporte de Medio Término de la Propuesta de Preparación de REDD+ Panamá, siguiendo los lineamientos del FCPF. En esta ocasión se requiere de los servicios de un consultor (a) que analice los resultados a la fecha y realice la Evaluación Final del Proyecto y el Reporte Final con los resultados de la Propuesta de Preparación de REDD+ Panamá, para presentar ante el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques y al Banco Mundial. A continuación, un esquema clave para la realización de la evaluación del proyecto en mención.

Tabla 1: Información clave para la Evaluación Final de REDD+ Panamá

<p>Las 3 Áreas de Cooperación del MANUD¹ son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas Integrales para la Equidad y la Inclusión. 2. Gobernanza, Diálogo y Participación Social 3. Sostenibilidad Ambiental y Crecimiento Inclusivo 	<p>Efecto/s del MANUD y del Programa de País 2016-2020</p> <p>Efecto 1.1: Al 2020, El Estado implementa Políticas Públicas integrales y presta servicios sociales de calidad con enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos.</p> <p>Efecto 2.1: Al 2020, el Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local.</p> <p>EFECTO 2.2: Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la de género; para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.</p> <p>Efecto 3.2: Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades para el diseño e implementación de Políticas, Planes y Programas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.</p> <p>NOTA: el proyecto PS 80097 / output 89923 “Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá” contribuye al Efecto 3.2.</p>
<p>Fecha de aprobación inicial y monto del proyecto:</p>	<p>Noviembre de 2015 por un monto de \$ 4,104,000.00 GEN 2</p>
<p>Fecha de finalización:</p>	<p>31 diciembre de 2018</p>
<p>Extensión de Tiempo sin costo del proyecto</p>	<p>30 de junio de 2019</p>

¹ Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá 2016-2020

Socios Estratégicos	Ministerio de Relaciones Exteriores, actores clave (pueblos indígenas, campesinos, afrodescendientes, mujeres)
----------------------------	--

II. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO Y REPORTE FINAL ANTE EL FCPF

Se requiere de una evaluación final del proyecto para conocer sobre las contribuciones y/o resultados de cada una de las intervenciones realizadas, incluyendo a la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y la generación de evidencias, lecciones aprendidas, buenas prácticas e información objetiva para permitir a los gestores tomar decisiones fundamentadas que generen una sociedad más equitativa y más justa. Esta evaluación informará a los socios estratégicos y los/las beneficiarios/as de los resultados de este ejercicio, asegurando así la rendición de cuentas.

La evaluación se lleva a cabo según el Plan de Evaluación del PNUD 2016-2020, el Plan Estratégico del PNUD y la Política de Evaluación del PNUD que establece una serie de principios rectores, normas y criterios evaluación en la organización.

Entre las normas que la Política busca mantener, las más importantes son: que el ejercicio de evaluación debe ser independiente, imparcial y de calidad apropiada, pero también debe ser intencional y debe diseñarse con utilidad en mente. La evaluación debe generar información relevante y útil para apoyar la toma de decisiones basada en evidencia.

La evaluación valorará el avance a los resultados hasta la fecha (directos e indirectos, intencionados o no) en el avance para la fase de preparación de REDD+. Se espera que la evaluación siga un enfoque prospectivo y brinde recomendaciones útiles y viables para continuar con la siguiente fase.

Los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones generadas por la evaluación final serán utilizados por el PNUD y sus contrapartes nacionales clave para mejorar este y futuros proyectos y programas en Panamá.

Además, **se requiere de la elaboración del Reporte Final con los resultados de la Propuesta de Preparación de REDD+ Panamá, para presentar ante el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial**, atendiendo a los lineamientos de evaluación del FCPF, tomando como base el Reporte de Medio Término presentado en 2017.

Para la elaboración del reporte final se deben revisar y analizar cada uno de los componentes y subcomponentes de la fase de preparación de REDD+. Para cada subcomponente se tiene que responder:

- ¿Qué se ha logrado a la fecha? Descripción de logros importantes
- Un análisis de los resultados y los principales retrasos/medidas para abordar áreas que necesitan más apoyo;
- Progreso de otras actividades de preparación;

III. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El alcance de la Evaluación final 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 esta 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”²; i) independiente, ii) intencionada, iii) transparente, iv) Ética, v) Imparcial, vi) De alta calidad, vii) Oportuna, y viii) útil.

La evaluación deberá aplicar los siguientes criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo.

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 las personas beneficiarias. 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 de mujeres 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.

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.

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

El impacto como criterio de evaluación no se utilizará en esta evaluación. Los resultados del impacto - cambios en las vidas de las personas y las condiciones de desarrollo - se consideran fuera del alcance de esta evaluación. Los resultados en el nivel de impacto tendrían que controlar la gran variedad de factores que pueden haber influido en el desarrollo de esta área y no sería factible ni rentable discernir la contribución del proyecto y del PNUD a dicho cambio.

Cada criterio de evaluación utilizado deberá implementar un sistema de valoración con rangos asignados, a saber:

Para valorar pertinencia:

- Pertinente (P)

² <http://www.pnud.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>.

- No pertinente (NP)

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

Para valorar eficiencia:

- 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

Para valorar sostenibilidad:

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

IV. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN

Las preguntas de la evaluación pueden dar a sus usuarios la información que buscaban para tomar decisiones, emprender acciones o alimentar la base de conocimientos. Las preguntas de evaluación mejoran el enfoque de ésta al hacer explícitos los aspectos de cada una de las iniciativas consideradas cuando se juzgue su desempeño.

A continuación, 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 quienes 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?

A. 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? ¿O 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?

B. 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 esperados?
- ¿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 estos?
- ¿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?

C. 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 por 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 estas y si 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?

D. 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?

V. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO Y REPORTE FINAL DE LA PROPUESTA DE PREPERACIÓN DE REED+ PANAMA ANTE EL FCPF

La evaluación final del proyecto será llevada a cabo por un evaluador(a) externo(a) y contará con la participación de una amplia gama de personas interesadas y beneficiarias, incluido funcionariado del gobierno nacional y local, organizaciones de la sociedad civil, personas académicas y expertas en los temas, representantes del sector privado y miembros de la comunidad.

Se espera que la evaluación adopte un enfoque de "teoría del cambio" (TOC) para determinar los vínculos causales entre las intervenciones que el PNUD ha apoyado y ha observado progresos en el logro de los resultados esperados a nivel nacional y local. El(la) evaluador(a) elaborará un modelo lógico de cómo se espera que las intervenciones del PNUD conduzcan a los cambios esperados.

Las evidencias obtenidas y utilizadas para evaluar los resultados generados por el apoyo del PNUD deben ser trianguladas a partir de una variedad de fuentes, incluyendo datos verificables sobre el logro de los

indicadores, informes existentes, evaluaciones y documentos técnicos, entrevistas a las partes interesadas, grupos focales, encuestas y visitas.

La evaluación también debería adoptar otros enfoques y métodos que puedan dar una respuesta más fiable y válida a las preguntas y el alcance de la evaluación. En consulta con las unidades del Programa, los administradores de la evaluación y las partes interesadas clave, el(la) evaluador(a) deberá seleccionar los métodos más apropiados, objetivos y factibles para abordar los objetivos y el propósito de la evaluación. Se espera que la evaluación tenga en cuenta tanto los enfoques cualitativos como los cuantitativos y, por lo tanto, abarcará una serie de métodos, entre ellos:

- Revisión documental de los documentos pertinentes, tales como los estudios relacionados con el contexto y la situación del país, los documentos de proyecto, los informes de progreso y otros informes de evaluación.
- Discusiones con la alta gerencia y el personal del Ministerio de Ambiente y el PNUD.
- Entrevistas y discusiones de grupos focales con socios, beneficiarias e interesados, que incluyan grupos de indígenas, campesinas y afrodescendientes
- Visitas de campo a áreas seleccionadas, si sea el caso.
- Cuestionarios y técnicas participativas para la recolección y análisis de datos.
- Reuniones de consulta y rendición de informes.

Los datos aportados por esta evaluación final deberán estar basados en información creíble, confiable y útil. El/la evaluador/a examinará todas las fuentes de información relevantes, incluidos los documentos elaborados durante la ejecución de las iniciativas/proyectos (e.j. documentos de proyecto (Propuesta de R-PP de Panamá, Prodoc), diagnósticos, evaluación de medio término del proyecto, Reporte de Medii Término de REDD+ presentado ante el FCPF, productos de conocimiento, hojas de ruta, planes de acción, informes de procesos de sensibilización/capacitación de REDD+ Panamá, informes semestrales y anuales del proyecto, informes de lecciones aprendidas, y políticas nacionales y cualquier otro material que el/la evaluador(a) considere útil para este examen en mención).

Se espera que siga una metodología colaborativa y participativa³ que garantice una estrecha relación con el Ministerio de Ambiente, el PNUD, Entidades Públicas y privadas y las partes interesadas. Cabe resaltar que se requiere del conocimiento del enfoque de género y derechos humanos para esta Evaluación y Reporte Final al FCPF.

El reporte final de REDD+ Panamá al Banco Mundial para el FCPF tiene como objetivo presentar los progresos en la implementación de REDD+ en Panamá y deberá incluir lo siguiente⁴:

1. Una visión general de los progresos realizados en la implementación de la propuesta R-PP, presentada por el gobierno de Panamá al Banco Mundial en octubre de 2014.
2. Un análisis de los avances logrados en las actividades financiadas por el proyecto de “Consolidación de la fase preparatoria de REDD+ Panamá”, con fondos del FCPF, incluyendo la identificación de cualquier retraso en la implementación en las actividades financiadas por el Banco Mundial y las acciones propuestas para abordar las causas del retraso.

³ Para ideas sobre estrategias y técnicas innovadoras y participativas de seguimiento y evaluación, véase UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluations Results, 05 Nov 2013.

⁴<http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/tagged/FMT%20Note%202012-7%20rev%20Mid-term%20Progress%20Reporting%2008-27-12%20-%20clean.pdf>

3. Un plan de financiación actualizado de las actividades generales de la fase de preparación, incluidos los fondos comprometidos.
4. Una breve descripción de las actividades apoyadas por otros socios de desarrollo y cooperación.
5. Una revisión de conformidad del país participante de REDD+ bajo un enfoque común, y
6. Presentación del Reporte Final de REDD+ Panamá para el FCPF.

Además, tendrá que evaluar el cumplimiento del proyecto con los diversos aspectos del Enfoque Común para las Salvaguardas Sociales y Ambientales para los Socios de Entrega Múltiple en el marco del Fondo de Preparación del Fondo para el Carbono Forestal (FCPF): Evaluaciones Estratégicas Ambientales y Sociales (SESA) Marcos de Gestión Ambiental y Social (ESMFs), mecanismos de compromiso, reclamación y reparación, y divulgación de información⁵.

VI. RESULTADOS ESPERADOS Y ENTREGABLES/PRODUCTOS

Para la planificación, seguimiento y ejecución de esta consultoría se conformará un Comité de Referencia constituido por el Ministerio de Ambiente y el PNUD Panamá.

Las funciones de este Comité de Referencia de la Evaluación son las siguientes:

1. Proveer la planificación, la gestión y la coordinación logística para el desarrollo de la evaluación final y el Reporte al FCPF.
2. Facilitar y coordinar la agenda las entrevistas y proveer la información relevante al evaluador (a).
3. Recibir del evaluador (a) los informes de la consultoría, comentarlos, darlos a conocer a la Gerencia y posteriormente a las partes interesadas.
4. Aglutinar las sugerencias y comentarios de los reportes producidos por el evaluador(a), atendiendo a cualquier discrepancia entre las partes que presentan comentarios y entregarlos al evaluador (a).
5. Dar a conocer a las partes interesadas el Informe Final de la Evaluación del Proyecto y el reporte final de preparación de REDD+ Panamá ante el FCPF.
6. Analizar las recomendaciones de la evaluación final del proyecto, dar respuestas a cada una de ellas y hacer seguimiento al plan de acción.

El PNUD pagará según los porcentajes establecidos en estos términos de referencia. Dichos pagos se harán contra recibido conforme de los siguientes productos:

Productos (entregables)	Fecha de entrega	Porcentaje por pagar
<p>Informe inicial de la Evaluación Final del proyecto y el Reporte Final de REDD+ Panamá al Banco Mundial para el FCPF (Plan de Trabajo)</p> <p>El/la evaluador/a deberá “preparar un informe inicial antes de lanzarse de lleno al ejercicio de recolección de datos. Ese informe debería detallar la comprensión del evaluador/a sobre lo que va a evaluar y por qué, mostrando cómo cada pregunta de la evaluación será contestada y por qué medio: los métodos propuestos; las fuentes de información propuestas, y los procedimientos de recolección”. El Plan de Trabajo debe ser detallado, incluir enfoque, metodología, cronograma de las principales fases, actividades y entregables esperados, tanto para la Evaluación Final del proyecto como para el Reporte Final de REDD+ para el FCPF, basándose en la <i>Guía para el Marco de Evaluación de la Preparación del FCPF</i>⁶.</p> <p><u>Nota: Al finalizar la misión de campo se requiere una presentación de los primeros hallazgos ante el Comité de Referencia</u></p>	10 días calendario a partir de la firma del contrato	10%
<p>Borrador de Informe de Evaluación Final del Proyecto</p> <p>Entrega del Borrador de informe de evaluación final del proyecto PS 80097 y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados. El Comité de Referencia y las partes interesadas deben examinar el borrador del informe de evaluación final para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.</p>	30 días calendario a partir de la firma del contrato	30%
<p>Borrador del Reporte Final de REDD+ Panamá al Banco Mundial y para el FCPF</p> <p>Entrega del Borrador del Reporte Final de REDD+ Panamá al Banco Mundial para el FCPF y presentación (documento word + ppt) de evidencias de resultados. El Comité de Referencia y las partes interesadas deben examinar el borrador del reporte final de REDD+ Panamá para asegurar que ésta cumple los criterios de calidad y emitir comentarios.</p> <p><u>NOTA: este producto se debe entregar en inglés y en español</u></p>	35 días calendario a partir de la firma del contrato	40%
<p>Informe final de Evaluación del proyecto PS 80097 y el Reporte Final de REDD+ Panamá al Banco Mundial para el FCPF</p> <p>Entrega del Informe final de Evaluación del proyecto PS 80097 y el Reporte Final de REDD+ Panamá al Banco Mundial para el FCPF y presentación de los resultados finales al Comité de Referencia</p>	45 días calendario a partir de la firma del contrato	20%

⁶ <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/July2013/FCPC%20framework%207-25-13%20SPA%20web.pdf>

<p>(documento + PPT)⁷. Los informes finales deberán 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.</p> <p>El documento deberá contener recomendaciones de acción concretas y aplicables, anexos establecidos y cumplir con el contenido mínimo solicitado.</p> <p>Notas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se presente los informes finales se requiere que el/la evaluador/a proporcione un itinerario, donde se detalle cómo se han abordado (o no, y la justificación correspondiente) todos los comentarios recibidos en el borrador de informe de evaluación. • El informe final de la evaluación debe presentarse en idioma español* • El Reporte Final de REDD+ Panamá para el Banco Mundial y el FCPF se debe entregar en inglés y en español • Las fechas de finalización de las actividades podrán ser ajustadas en función de la fecha de la firma del contrato*. 		
Total		100%

CONTENIDO DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

Estructura del Informe inicial de la Evaluación final

- Propósito y alcance de la evaluación— Una enunciación clara de los objetivos de la evaluación y los principales aspectos o elementos de la iniciativa que deben examinar.
- Criterios y preguntas a las que debe responder la evaluación— Los criterios y las preguntas que usará la evaluación para evaluar el desempeño y su lógica.
- Metodología de la evaluación—Una descripción de los métodos de recopilación de datos y las fuentes de información que serán utilizados, lo que incluye la razón de su selección (como van a ayudar en la evaluación) y sus limitaciones; las herramientas, los instrumentos y protocolos de recolección de datos, y un intercambio sobre su fiabilidad y validez para la evaluación;
- Matriz de evaluación— Identifica las preguntas clave para la evaluación y cómo se obtendrán las respuestas con los métodos seleccionados.
- Calendario de etapas clave— Agenda preliminar de misión en Panamá, entregables.
- Requisitos de recursos detallados vinculados a las actividades de evaluación y los entregables pormenorizados en el plan de trabajo.

Borrador de Informe de la Evaluación Final

El borrador de informe de la evaluación temática debería ser completo y estar organizado con lógica, de acuerdo con lo esperado. El lenguaje debe ser claro y comprensible para el público. Debe incluir de manera gradual la información prevista para el documento de Informe Final de la Evaluación, con el siguiente contenido mínimo:

1. Título y páginas introductorias

⁷ La presentación final, en power point, de la Evaluación puede ser vía Skype.

2. Índice de contenido
3. Lista acrónimos y abreviaturas
4. Resumen Ejecutivo
5. Introducción
6. Descripción de la intervención
7. Alcance y objetivos de la evaluación
8. Enfoque de la evaluación y métodos
9. Consideraciones Éticas
10. Análisis de datos
11. Hallazgos y conclusiones
12. Recomendaciones
13. Lecciones Aprendidas
14. Anexos al informe, que incluyan el listado de documentos y proyectos revisados

Para mayores detalles de la estructura del Informe de Evaluación, remitirse al **Anexo 4** de estos Términos de Referencia o a la página 204 del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación del PNUD 2009.

CONTENIDO DEL REPORTE FINAL ANTE EL FCPF

1. Una visión general de los progresos realizados en la implementación de la propuesta R-PP, presentada por el gobierno de Panamá al Banco Mundial en octubre de 2014.
2. Un análisis de los avances logrados en las actividades financiadas por el proyecto de “Consolidación de la fase preparatoria de REDD+ Panamá”, con fondos del FCPF, incluyendo la identificación de cualquier retraso en la implementación en las actividades financiadas por el Banco Mundial y las acciones propuestas para abordar las causas del retraso.
3. Un plan de financiación actualizado de las actividades generales de la fase de preparación, incluidos los fondos comprometidos.
4. Una breve descripción de las actividades apoyadas por otros socios de desarrollo y cooperación.
5. Una revisión de conformidad del país participante de REDD+ bajo un enfoque común, y
6. Presentación del Reporte Final de REDD+ Panamá para el FCPF.

Además, tendrá que evaluar el cumplimiento del proyecto con los diversos aspectos del Enfoque Común para las Salvaguardas Sociales y Ambientales para los Socios de Entrega Múltiple en el marco del Fondo de Preparación del Fondo para el Carbono Forestal (FCPF): Evaluaciones Estratégicas Ambientales y Sociales (SESA) Marcos de Gestión Ambiental y Social (ESMFs), mecanismos de compromiso, reclamación y reparación, y divulgación de información⁸.

VII. ACUERDOS INSTITUCIONALES

Los entregables y productos deben ser de entera satisfacción la Oficial Nacional de la Cartera de Desarrollo Sostenible y Ambiente del PNUD, del Coordinador de Proyectos de Cambio Climático del PNUD, el Coordinador del Proyecto de REDD+ Panamá y la Directora de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente.

Se tendrá un máximo de cinco (5) días hábiles para revisar la documentación y solicitar ajustes o ampliaciones al producto entregado, y el consultor(a) contará con un máximo de cinco (5) días

calendario para incorporar los cambios solicitados. Los pagos serán realizados dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la aprobación de cada producto entregado.

VIII. PERFIL DEL/LA EVALUADOR/A Y COMPETENCIAS

El/la evaluador/a independiente que llevará a cabo la evaluación deberá contar con el antecedente de no haber participado en la preparación de los proyectos/iniciativas, su formulación y/o implementación (incluyendo la redacción del documento de proyecto) y no deberá tener un conflicto de interés con las actividades conexas del proyecto ni con ninguno de sus socios estratégicos.

La selección del/la evaluador/a estará orientada a maximizar cualidades generales en las siguientes áreas:

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), y al menos (2) Reportes de medio término presentados al FCPF. 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

IX. ÉTICA DE LA EVALUACIÓN

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 7** de estos términos de referencia.

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 Unidas y otras convenciones de derechos humanos.

El/la 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 Unidas⁹. Para mayor referencia por favor revisar el documento “Ethical Guidelines For Evaluation” (Directrices éticas para la evaluación) UNEG¹⁰.

X. PLAZOS PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Esta sección contempla cada una de las actividades que son responsabilidad del evaluador/a y por las que deberán rendir cuentas, así como los miembros del Comité de Referencia de la Evaluación.

ACTIVIDAD	TIEMPO
Revisión por parte del/la evaluador/a de toda la información proporcionada por el PNUD para la elaboración del Informe Inicial de la evaluación	10 días
Reunión informativa entre el Evaluador/a y el Comité de Referencia	1 hora
Entrega y presentación del Informe Inicial de la Evaluación, por el/la evaluador/a (entrega el diseño y los métodos de evaluación)	1 hora
Misión en campo en la ciudad de Panamá (entrevistas, cuestionarios, reuniones)	8 días
Misión en campo en provincias, (visitas de campo, entrevistas) <i>Nota:</i> antes de finalizar la misión en Panamá, el evaluador/a presenta los hallazgos preliminares al Comité de Referencia y partes interesadas	1 día
Entrega del Borrador de Informe de Evaluación Final	10 días
Entrega del Borrador de Reporte Final de REDD+ Panamá	5 días
Preparación y entrega y presentación ¹¹ de Informe de Evaluación Final y del Reporte Final de REDD+ Panamá	10 días
Comentarios por el Comité de Referencia	5 días
Ajuste del Informe Final en base a los comentarios del Comité de Referencia y entrega de Informes Finales	5 días

XI. FORMA DE PAGO DEL EXPERTO/A

El PNUD pagará al Consultor /a el monto de honorarios que se especifique en el contrato.

El/la consultor /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.

Pagos	Condición
Primero	10% del total contratado a la entrega a satisfacción y aprobación del primer producto.
Segundo	30% del total contratado a la entrega a satisfacción y aprobación del segundo producto.
Tercero	40% del total contratado a la entrega a satisfacción y aprobación del tercer producto.
Cuarto	20% del total contratado a la entrega a satisfacción y aprobación del cuarto producto.

⁹ UNEG, “Code of Conduct”, Junio 2008. Disponible en: http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=100.

¹⁰ UNEG, “Ethical Guidelines for Evaluation”, Junio 2008. Disponible en: <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines>.

¹¹ La presentación del informe final de la evaluación puede ser vía Skype

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.

XII. PRESENTACION RECOMENDADA Y OTRAS OBLIGACIONES

Al presentar su propuesta, el consultor debe presentar la metodología propuesta o plan de trabajo.

El/la Consultor/a seleccionado/a tendrá la obligación de:

- 1) Todos los productos elaborados y antecedentes recopilados por el/la experto/a son de la propiedad del PNUD. Para la utilización de total o parcial de los documentos para otra consultoría o trabajo, deberá obtenerse un permiso escrito del PNUD.

ANEXOS DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

ANEXO 1: CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL/LA EVALUADOR/A

Los criterios de selección del evaluador/a son los siguientes:

Formación Académica	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. (15 puntos)	15
Experiencia General	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). (10 puntos) Experiencia en análisis de políticas públicas y desarrollo sostenible, incluyendo experiencia sobre el terreno. (5 puntos).	15
Experiencia Específica	Experiencia específica en evaluaciones similares (3 procesos de evaluación de proyectos como mínimo). (5 puntos) Al menos (2) Reportes de medio término presentados al FCPF. (10 puntos). Experiencia demostrada al menos de (10) años en consultoría de trabajo con el Sistema de las Naciones Unidas. (10 puntos) Experiencia y conocimiento comprobable sobre REDD+ y sus componentes y sobre la transversalización del enfoque de género, derechos humanos, e interculturalidad en programas y proyectos. (10 puntos)	35
Habilidades Generales:	Excelentes capacidades analíticas. Excelentes habilidades para dirección del trabajo en equipo. Habilidades de comunicación. Dominio del idioma español e inglés	5
Puntaje Total		70 puntos

ANEXO 2: LISTADO DE DOCUMENTOS MINIMOS A CONSULTAR

1. Propuesta de la fase de preparación de REDD+ Panamá ante el Banco Mundial y el Fondo Cooperativo para el Carbono de Bosques (FCPF), en octubre de 2014.
2. Evaluación de Medio Término del Proyecto PS 80097
3. Reporte de Medio Término de REDD+ Panamá en 2017.
4. PRODOC y Marco de Resultados 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+) Panamá”
5. Reportes de progreso y anuales del Proyecto.
6. Ayudas memorias de Juntas de Proyecto, reuniones, eventos, visitas de seguimiento.
7. Estrategia Nacional Forestal
8. Estrategia REDD+ Panamá
9. Lista y detalles de actores clave relacionados con el proyecto REDD+ Panamá.

ANEXO 3: LISTADO PRELIMINAR DE ACTORES CLAVE A CONSULTAR

Actores en la Oficina de PNUD Panamá

- Linda Maguire – Representante Residente de PNUD febrero 2019 en adelante
- Jessica Young - Oficial Nacional de Programa (Desarrollo Sostenible y Ambiente)
- Especialistas de Programa (María Fernández Trueba, Irina Madrid, entre otros)

Ministerio de Ambiente

- Emilio Sempris – Ministro de Ambiente
- Elba Cortes – Directora de Cambio Climático

Actores claves

- (Pueblos indígenas, campesinos, afrodescendientes, entidades públicas, ONG’s, empresa privada)

ANEXO 4: PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL INFORME DE EVALUACIÓN TEMÁTICA

Título y páginas introductorias— Debería proporcionar la siguiente información básica:

- Nombre de la Evaluación
- Período en el que se ha realizado la evaluación y fecha del informe
- País de la intervención evaluada
- Nombre del-a Evaluador-a
- Nombre de la organización que encarga la evaluación
- Agradecimientos

Índice de contenidos— Siempre debería incluir los cuadros, gráficos, tablas y anexos con las páginas de referencia.

Lista acrónimos y abreviaturas

Resumen ejecutivo— Una sección independiente de dos a tres páginas que podría:

- Describir brevemente la intervención evaluada (el programa, política(s) u otra intervención).

- Explicar el propósito y objetivos de la evaluación, incluida la audiencia del ejercicio y la utilización prevista.
- Describir aspectos clave del enfoque y métodos de la evaluación.
- Resumir los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Introducción— Debería:

- Explicar por qué se realiza la evaluación (el propósito), por qué la intervención es evaluada en ese momento preciso y por qué plantean esas preguntas concretas.
- Identificar la audiencia principal o los usuarios de la evaluación, lo que querían aprender de la evaluación y por qué, y cómo se espera que utilicen los resultados de la evaluación.
- Identificar la intervención de la evaluación
- Familiarizar al lector con la estructura y contenidos del informe, e informar de cómo la información que contiene el informe logrará el propósito de la evaluación y satisfará las necesidades de información de los usuarios a los que está destinado.

Descripción de la intervención— Suministra la base para que los usuarios del informe entiendan la lógica y valoren los méritos de la metodología de evaluación, además de que comprendan la aplicabilidad de sus resultados. La descripción necesita proporcionar suficientes detalles para que el usuario del informe encuentre significado a la evaluación. La descripción debería:

- Describir lo que se ha evaluado, quien busca beneficiarse, y el problema o tema que trata de abordar.
- Explicar los mapas de resultados, o el marco de resultados, o las estrategias de implementación, y los supuestos clave subyacente a la estrategia.
- Vincular la intervención con la nueva Agenda 2030, las prioridades nacionales, las prioridades del MANUD, marcos de financiación plurianuales corporativos u objetivos de planes estratégicos, o con otros planes y objetivos específicos de un programa o país.
- Identificar la fase de implementación de la intervención y cualquier cambio significativo (p.ej. planes, estrategias, marcos lógicos) que se haya producido con el tiempo, y explicar las implicaciones de esos cambios para la evaluación.
- Identificar y describir a los asociados clave involucrados en la implementación y sus funciones.
- Describir la escala de la intervención, como el número de componentes (p.ej. fases de un proyecto, y el tamaño de la población a la que está destinado cada componente).
- Indicar la totalidad de recursos, incluidos los recursos humanos y presupuestarios.
- Describir el contexto de los factores sociales, políticos, económicos e institucionales, y el paisaje geográfico dentro del cual opera la intervención, y explicar los efectos (retos y oportunidades) que esos factores representan para su implementación y para los efectos.
- Apuntar las debilidades de diseño (p. ej. la lógica de la intervención) u otras restricciones de implementación (p.ej. la limitación de recursos).

Alcance y objetivos de la evaluación— El informe debería proporcionar una explicación clara del alcance de la evaluación, sus objetivos primarios y las principales preguntas.

- Alcance de la evaluación— El informe debería definir los parámetros de la evaluación, por ejemplo, el periodo de tiempo, los segmentos de población destinatarios y el área geográfica incluidos en ella, y qué componentes, productos o efectos fueron o no fueron evaluados.

- **Objetivos de la evaluación**— El informe debería explicar en detalle los tipos de decisiones que los usuarios de la evaluación harán, los temas que necesitarán considerar para tomar esas decisiones y lo que la evaluación necesitará hacer para contribuir a esas decisiones.
- **Criterios de la evaluación:** El informe debería definir los criterios de la evaluación o los estándares de desempeño usados. Además, debería explicar las razones de haber seleccionado esos criterios en particular en la evaluación.
- **Preguntas de la evaluación** —Las preguntas de la evaluación definen la información que el ejercicio generará. El informe debería detallar las principales preguntas que ha formulado la evaluación y explicar cómo las respuestas a esas preguntas cubren las necesidades de información de los usuarios.

Enfoque de la evaluación y métodos¹²— El informe de evaluación debería describir con detalle los enfoques metodológicos seleccionados, los métodos y el análisis; las razones de su selección y cómo, con las limitaciones de tiempo y dinero existentes, los enfoques y métodos empleados brindaron los datos que ayudaron a responder a las preguntas de la evaluación y a lograr los propósitos del ejercicio. La descripción debería ayudar a los usuarios del informe a juzgar los méritos de los métodos usados en la evaluación y la credibilidad de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. La descripción sobre metodología debería incluir el debate de cada uno de los siguientes elementos:

- **Fuentes de información** — Las fuentes de información (documentos examinados y partes interesadas), las razones de su selección y cómo la información obtenida respondió a las preguntas de la evaluación.
- **Muestra y marco de muestra.**— Si se ha usado una muestra: su tamaño y sus características; los criterios de selección de la muestra (p.ej. mujeres solteras, menores de 45 años); el proceso para seleccionar la muestra (p.ej. al azar, intencionada); cómo fueron asignados los grupos de comparación y tratamiento; y en qué medida la muestra es representativa de toda la población a la que está dirigida la intervención, lo que incluye el debate de las limitaciones de la muestra para generalizar los resultados.
- **Procedimientos e instrumentos de recopilación de datos**— Los métodos o procedimientos usados para recabar los datos, incluidos los debates sobre instrumentos para llevar a cabo esta tarea (p.ej. protocolos de entrevistas), su idoneidad respecto a las fuentes de información, y las evidencias de su fiabilidad y validez.
- **Estándares de desempeño**¹³ — El estándar o medida que será usada para evaluar el desempeño en relación con las preguntas de la evaluación (p.ej. indicadores regionales o nacionales, escalas de clasificación).
- **Participación de las partes interesadas** — La participación de los interesados directos en la evaluación y cómo el nivel de implicación ha contribuido a la credibilidad de la evaluación y sus resultados.

¹² 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.

¹³ Una matriz de resumen que muestre para cada pregunta de evaluación, las fuentes de datos, los métodos y herramientas usados para recopilar datos de cada fuente, y el estándar o medida por la que fue evaluada cada pregunta es un buen instrumento ilustrativo para simplificar la lógica de la metodología para el lector del informe.

Consideraciones éticas— Las medidas adoptadas para proteger los derechos y la confidencialidad de los informantes (ver UNEG “Ethical Guidelines for Evaluators” para más información).

- Información sobre antecedentes de los evaluadores—La composición del equipo de evaluación, los currículos y aptitudes de sus miembros, y la idoneidad de sus aptitudes técnicas para la evaluación, el equilibrio de género y la representación geográfica.
- Principales limitaciones de la metodología— Se deberían exponer las principales limitaciones metodológicas y discutir las abiertamente con sus implicaciones para la evaluación, así como los pasos dados para paliar esas limitaciones.

Análisis de datos— El informe debería describir los procedimientos usados para analizar los datos recabados a fin de responder a las preguntas de la evaluación. Debería exponer con detalle los diferentes pasos y etapas del análisis que se han dado, incluyendo los pasos para confirmar la exactitud de las informaciones y los resultados. El informe también presentará la idoneidad de los análisis a las preguntas de la evaluación. Las debilidades potenciales en el análisis de datos y las brechas o imitaciones de los datos también deberían ser expuestas, incluyendo su posible influencia en la manera en que han sido interpretados y se han sacado conclusiones de ellos.

Hallazgos y conclusiones— El informe debería presentar los hallazgos de la evaluación basados en el análisis y las conclusiones extraídas de esos hallazgos.

- Hallazgos—Deberían ser presentados como una declaración de hechos que están basados en el análisis de los datos, y estar estructurados en torno a las preguntas de la evaluación de manera que los usuarios del informe puedan relacionar rápidamente lo que se preguntó con lo que se ha encontrado. Se deberían explicar las discrepancias entre los resultados planeados y los reales, así como los factores que han afectado el logro de los resultados buscados. Igualmente, debería hablar de los supuestos y riesgos en el diseño del proyecto que afectan al logro de los resultados buscados.
- Conclusiones— Deberían ser completas y equilibradas, y subrayar las fortalezas, debilidades y efectos de la intervención; estar bien corroboradas por las evidencias y conectadas de forma lógica con los hallazgos de la evaluación. Deberían responder a preguntas de evaluación clave y proporcionar una mirada más profunda para la identificación de soluciones a problemas o temas importantes que afectan la toma de decisiones de los usuarios a los que está destinada.

Recomendaciones— El informe debería dar recomendaciones prácticas factibles dirigidas a los usuarios del informe sobre qué acciones emprender o decisiones tomar. Las recomendaciones deberían estar apoyadas específicamente por las evidencias y vinculadas a los hallazgos y conclusiones en torno a las preguntas clave abordadas en la evaluación. Deberían tratar de la sostenibilidad de la iniciativa y comentar la adecuación de la estrategia de salida del proyecto, si corresponde. Las recomendaciones deberán proporcionar los lineamientos y las medidas concretas para el futuro, o para proyectos o programaciones similares.

Lecciones aprendidas— Si corresponde, el informe debería incluir un debate sobre las lecciones aprendidas en la evaluación, es decir, el nuevo conocimiento obtenido de una circunstancia en particular (la intervención, los efectos de contexto, incluso sobre los métodos de la evaluación) que se pueden aplicar a contextos similares. Las lecciones serán concisas y basadas en evidencias específicas presentadas en el informe.

Anexos del informe— Para proporcionar al usuario información suplementaria y detalles metodológicos que reforzarán la credibilidad del informe, se sugiere que los anexos incluyan lo siguiente:

- Los Términos de Referencia de la evaluación.
- Documentación adicional relacionada con la metodología, tales como la matriz de evaluación e instrumentos de recopilación de datos (cuestionarios, guías de entrevistas, protocolos de observación, etc.), según convenga.
- Listas de individuos o grupos entrevistados o consultados y de lugares visitados.
- Lista de documentos de apoyo examinados.
- Mapas de resultados de proyectos o programas o marcos de resultados.
- Tablas de resumen de los hallazgos, como tablas que presenten los avances hacia los productos, las metas y objetivos en relación a los indicadores establecidos.
- Código de conducta firmado por el evaluador(a).

ANEXO 5: MATRIZ DE EVALUACIÓN

Criterios de evaluación pertinentes	Preguntas claves	Sub-preguntas específicas	Fuentes de información	Método/herramienta de recopilación de datos	Indicadores / estándar de éxito	Método para análisis de datos

Código de Conducta para evaluadores-as del UNEG

Los-as evaluadores-as:

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.

ANEXO 7: FORMULARIO DE ACUERDO 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: Gisela Ulloa Vargas

Nombre de la organización consultiva (donde corresponda): _____

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



Firmado en *lugar y fecha: La Paz junio, 2019*

Este Término de Referencia está aprobado por:

Firma _____

Nombre y Cargo: Elba Cortés, Directora de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente

Fecha _____