

Informe de evaluación de medio término

Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá

**Equipo Independiente de Investigación y
Evaluación**

Octubre de 2013

Contenidos

Agradecimientos	3
Listado de abreviaciones	4
Resumen ejecutivo	5
Proceso de formulación y diseño	5
Relevancia	6
Resultados.....	6
Participación, generación de capacidades y comunicación	7
Gestión adaptativa y eficacia.....	9
Gestión financiera y eficiencia.....	10
Impacto.....	11
Sostenibilidad	11
Lecciones aprendidas	12
Recomendaciones	13
1. Introducción	15
1.1. El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá.....	15
1.2. La evaluación del Programa	15
1.3. Metodología y principios de trabajo.....	16
1.4. El contexto del Programa Nacional Conjunto	17
1.4.1. Los bosques de Panamá	17
1.4.2. Los pueblos indígenas de Panamá	18
1.4.3. Otros actores relacionados al sector forestal en Panamá.....	19
1.4.4. Legislación y compromisos internacionales.....	20
1.4.5. El contexto de REDD+ al nivel internacional	20
1.4.6. Iniciativas REDD+ en Panamá	21
2. Diseño y relevancia del Programa Nacional Conjunto.....	22
2.1. Diseño.....	22
2.1.1. Proceso de formulación y diseño	22
2.1.2. Modalidad de ejecución	23
2.1.3. REDD+ como una meta en movimiento	24
2.1.4. Marco de resultados	24
2.1.5. Observaciones al diseño del PNC	25
2.2. Relevancia del Programa para el país.....	26
3. Progreso hacia los resultados y eficacia.....	27
3.1. Tabla de progreso hacia resultados.....	29
3.2. Observaciones en cuanto a productos específicos.....	36
3.2.1. Marco legal	36
3.2.2. Estrategia de pago y distribución de beneficios	36
3.2.3. Mapa de cobertura boscosa	37
3.2.4. Inventario nacional forestal	37
3.2.5. Mesa Nacional REDD+	38
4. Participación de las partes Interesadas.....	38
4.1. Historia del involucramiento de las partes interesadas	39
4.2. Representación de los pueblos indígenas	41
4.3. Participación de las partes Interesadas	42
4.3.1. Participación de los pueblos indígenas.....	42
4.3.2. Participación de comunidades afro-descendientes	43

4.3.3. Participación de instituciones y organizaciones de la sociedad civil	44
4.4. La comunicación con las partes interesadas	44
4.5. Generación de capacidades	45
4.6. Observaciones en cuanto a participación, consulta, comunicación y construcción de capacidades	46
5. La gestión adaptativa	47
5.1. Comité de Dirección y otros cuerpos de toma de decisiones	47
5.2. Mecanismos de coordinación	48
5.2.1. Unidad de coordinación	50
5.3. Trabajo de planificación	50
5.4. Personal	51
5.5. Sistemas de monitoreo e informes	52
5.6. Gestión de Riesgos	52
5.7. Resolución de Problemas	53
5.8. Eficacia de la gestión	54
6. Gestión financiera y eficiencia	55
6.1. Ejecución financiera y cofinanciamiento	55
6.2. Eficiencia	56
7. Impacto	57
8. Sostenibilidad	57
8.1. Vínculos con otros actores e instancias gubernamentales	58
8.2. Mesa Nacional REDD+	58
8.3. Sostenibilidad del Inventario Nacional Forestal	59
9. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	59
9.1. Conclusiones	59
9.2. Recomendaciones	60
9.3. Lecciones aprendidas	62
Anexo A: Listado de personas consultadas	64
Anexo B: Validez, pertinencia e importancia de preocupaciones COONAPIP	67

Agradecimientos

El equipo quiere expresar su gratitud al personal de las agencias de Naciones Unidas que conforman el Programa ONU-REDD y a todas las instituciones y representantes del gobierno de Panamá, los pueblos indígenas, sociedad civil y academia que generosamente ofrecieron su apoyo y colaboración durante el proceso de evaluación.

El Programa Nacional de ONU-REDD Panamá ha pasado por procesos difíciles, pero todos los actores involucrados han manifestado su interés e intención de que las experiencias generadas y lecciones aprendidas sirvan para informar futuros programas de ONU-REDD. El Equipo espera que este Informe pueda contribuir a este objetivo.

Listado de abreviaciones

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CATHALAC	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONACCP	Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá
CONAREDD	Comité Nacional REDD+
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
COP	Conferencia de las Partes
ENA	Estrategia Nacional del Ambiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Forest Carbon Partnership Fund (Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
INF	Inventario Nacional Forestal
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-REDD	El Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal
PAT	Panel de Asesoramiento Técnico
PEIP	Plan Estratégico de Incidencia Política
PNC	Programa Nacional Conjunto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
R-Plan	Plan de Preparación de País REDD
SBSTA	Órgano Subsidiario Científico y Técnico de la Convención Marco de Cambio Climático
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNU	Sistema de Naciones Unidas
STRI	Smithsonian Tropical Research Institute
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Resumen ejecutivo

El Programa Nacional Conjunto (PNC) de ONU-REDD en Panamá es liderado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y ejecutado directamente por las 3 agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) involucradas en ONU-REDD, en colaboración con la ANAM. La duración prevista del PNC es de enero 2011 a enero 2014.

Proceso de formulación y diseño

El PNC fue diseñado entre 2009 y 2010 como un programa piloto de ONU-REDD. En este periodo, el concepto y el entendimiento de REDD+ todavía eran incipientes y en proceso de definirse y no basados en experiencias reales.

Consecuentemente, se subestimaron los retos en cuanto a preparar el país legal e institucionalmente para REDD+, y el diseño es exageradamente ambicioso. En general, el diseño del PNC refleja un proceso de diseño confuso y de varios actores y etapas y muestra contradicciones y vacíos, entre los que se destacan:

- Residuos de la aspiración anterior de diseñar un programa conjunto con el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), que no se hizo realidad.
- Incongruencias en el enfoque, visión y orientación del programa, en las modalidades de ejecución propuestas y en el marco de resultados
- Grandes vacíos en cuanto a definir roles y marcos presupuestarios en relación a los resultados previstos y actores involucrados.

Los problemas del diseño se han convertido en retos para el personal, exigiendo de ellos un alto grado de flexibilidad, interpretación y adaptación a contextos cambiantes (contexto nacional, internacional REDD+ y ONU-REDD) para tratar de obtener resultados concretos.

Desde el proceso de diseño, hubo preocupación por la participación de los pueblos indígenas que a nivel nacional están representados por sus autoridades territoriales máximas en la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP). En junio 2009, la propuesta presentada por ANAM fue condicionada por la Junta Normativa de ONU-REDD, por no haber sido debidamente consultada y validada. Subsecuentemente, las agencias de la ONU, trabajaron durante 3 semanas con técnicos de COONAPIP para la revisión y validación de la propuesta. Se prepararon insumos para insertarse directamente al PNC como resultados y actividades, y tres anexos para tomar en cuenta en el proceso. En octubre 2009, se firmó la validación final de la propuesta entre el SNU, ANAM y COONAPIP, proponiendo agregar los anexos elaborados por COONAPIP al Documento de Programa, pero esto no se formalizó. Tampoco se definió con precisión adecuada los roles, responsabilidades y competencias entre las agencias del SNU y las instancias gubernamentales panameñas respecto de la participación y las prioridades de los pueblos indígenas.

El Reglamento del Programa ONU-REDD sirvió como una salvaguarda para asegurar la consulta y validación de los pueblos indígenas al inicio del proceso que llevó a un sentido inicial de apropiación del PNC por las autoridades indígena y una aspiración justificada a ser un actor clave en la ejecución de sus actividades.

No obstante, se debe cuestionar si un proceso de revisión del documento del PNC con pueblos indígenas, numerosos y geográficamente dispersos, de sólo 3 semanas es suficiente para garantizar la legitimidad y calidad necesaria para la validación de un Programa. Tampoco hay evidencia de que otras organizaciones de sociedad civil o representantes de las comunidades afro-descendientes participaron en este proceso. El proceso apresurado de incluir las preocupaciones y prioridades de COONAPIP en el diseño del Programa es una de las razones principales del posterior conflicto, ya que en la ausencia de marcos y modalidades bien definidas, se dio lugar a una diversidad de interpretaciones contradictorias y expectativas no-consensuadas entre las partes.

En general, el personal de las agencias de ONU-REDD expresa preocupación por las dificultades en aplicar las directrices “idóneas” a las realidades complejas en el terreno, y la necesidad de enfocar más en la sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas que surgen de las experiencias prácticas operativas.

Relevancia

Se estima que Panamá mantiene uno de los porcentajes más elevados de bosque en Centroamérica aunque ha disminuido de manera dramática en los últimos 60 años. La cobertura forestal existente se encuentra concentrada en las comarcas y tierras colectivas de los siete pueblos indígenas y en áreas protegidas. Según la Ley Forestal, todos los bosques naturales son patrimonio estatal, lo que es cuestionado por los pueblos indígenas. Esta discusión obviamente tiene mucha relevancia en relación a los derechos asociados al carbono.

Los resultados previstos del PNC son considerados relevantes para Panamá debido a los impactos previstos de cambios climáticos y la dependencia del país de sus recursos naturales. El PNC puede también contribuir a visibilizar costos de oportunidad y potenciales económicos, que contribuirán a la protección de los bosques y al desarrollo sostenible de Panamá.

Resultados

El periodo real de ejecución del PNC ha sido de apenas un año y medio, dado el arranque tardío a mediados de 2011 y la suspensión de actividades en marzo 2013 por el retiro de COONAPIP del PNC. El avance más substancial se ve durante 2012, principalmente en la elaboración de productos técnicos mientras los componentes de consulta, participación, capacitación y comunicación en gran medida todavía están pendientes. Entre los resultados más importantes se destacan:

- Debates incipientes sobre derecho de carbono, basados en un análisis realizado en 2011, y un consenso pragmático de enfocar en el sistema de distribución de beneficios mientras queda pendiente la clarificación del derecho al carbono.
- Establecimiento de la Mesa Nacional REDD+ y sub-mesas técnicas en 2012 para el desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+. Esto es un buen inicio al proceso participativo y cuenta con productos de análisis muy importantes para la toma de decisión.

- Varios talleres de información/capacitación sobre REDD+ con personal de ANAM (central y regionales) y con algunos otros socios, por solicitud. Se está en proceso de elaborar módulos de capacitación.
- Plan de comunicación de octubre 2012 hasta junio de 2013, incluyendo la elaboración de instrumentos para la comunicación interna; imagen corporativa y visibilidad, y; eventos de comunicación para el desarrollo.
- Una serie de mapas y escenarios, identificando los beneficios múltiples del bosque y evaluación de costos de oportunidad para ilustrar y analizar las potencialidades de REDD+ en Panamá.
- Diseño general de un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de carbono, incluyendo: nuevo mapa nacional de cobertura boscosa; inventario de gases de efecto invernadero; remote sensing-based sistema para monitorear tierra y cambios en el uso de tierras y categorías de bosque; inventario de gases de efecto invernadero. El mapa de cobertura de bosque tendrá múltiples usos y funciones que superan lo esperado, y está por finalizarse.
- Geo-portal Web para visualizar y compartir información generada por el sistema de monitoreo está en proceso.

Según la escala de calificación de eficacia se estima que el avance promedio del PNC es moderadamente insatisfactorio, con avances más satisfactorios en cuanto al resultado 2 (capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque) y menos satisfactorios en cuanto al resultado 1 (capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ en Panamá).

La calificación se ha realizado a base de los indicadores originales del marco de resultados, que refleja el diseño sobre-ambicioso del PNC. Además, la calificación se basa en el supuesto que la Junta Normativa responda favorablemente a la recomendación del Equipo de extender el PNC hasta enero de 2015 ya que un cierre del PNC en enero de 2014 no aseguraría la finalización y sostenibilidad de los productos en desarrollo.

Participación, generación de capacidades y comunicación

En 2009, cuando se diseñó el PNC, COONAPIP como instancia nacional había recién reestructurado su organización. Por ello no tenía una clara definición formal – ni experiencias operativas - para determinar sus competencias, roles y responsabilidades de representación política y de ejecución técnica en relación a las autoridades territoriales y los actores externos. Por parte del PNC, no se hizo un análisis o mapeo profundo de las autoridades y organizaciones indígenas y su capacidad técnica para ejecución de programas, ni los posibles conflictos o retos internos.

Posteriormente, a pesar de una activa participación de COONAPIP y de muchos esfuerzos, tanto de COONAPIP como del PNC, no se logró definir el mecanismo para que COONAPIP pueda funcionar como gestor de fondos de cooperación externa, ni se llegó a acuerdo sobre los temas a trabajar o el presupuesto requerido. Por lo tanto, no se han establecido mecanismos formales o institucionalizados para asegurar la plena y efectiva participación de los pueblos

indígenas en el PNC. COONAPIP no logró contar con un equipo técnico propio que le permitiera participar o contribuir plenamente al proceso relacionado con REDD+, y las autoridades tradicionales que prestaron su legitimidad y apoyo al PNC no han podido cumplir con las expectativas de las comunidades.,

La participación de la COONAPIP en el PNC empezó con un espíritu de buena fe, pero en la medida que no se concretizó la colaboración prevista, las relaciones fueron deteriorándose hasta llegar a un fracaso del diálogo y pérdida de confianza, tanto en lo institucional como en lo personal. En septiembre de 2012, a solicitud de COONAPIP, se estableció una Comisión de Alto Nivel y luego un Comité Técnico para tratar los problemas y obstáculos. El Comité Técnico se reunió 4 veces entre septiembre de 2012 y enero 2013, pero su trabajo no fue entregado a la Comisión de Alto Nivel dado que en febrero de 2013, COONAPIP emitió una Resolución, anunciando su retiro del PNC. La Resolución cita una falta de garantías para el respeto de los derechos indígenas y la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas. El retiro de COONAPIP del PNC puede en gran medida explicarse por el fracaso posterior de concretizar y operacionalizar los compromisos y expectativas iniciales generadas en cuanto a una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en el PNC.

Subsecuentemente, ONU-REDD tomó la decisión de suspender las actividades con pueblos indígenas y las actividades consideradas nuevas y realizar de una investigación independiente. Se considera que estas decisiones han contribuido a no agravar el conflicto y parece que existe una oportunidad para que COONAPIP y ANAM reinicien un diálogo, a base de una propuesta que ANAM va a elaborar.

Las diferencias internas también han contribuido a debilitar y fragmentar a COONAPIP, con varios Congresos territoriales expresando su desacuerdo con la posición de COONAPIP frente al PNC. El PNC ha sido acusado de crear divisiones entre los pueblos indígenas pero el Equipo tiene la impresión que el problema radica en las contradicciones entre las instancias representativas territoriales y la instancia nacional representativa, constituida por las mismas instancias territoriales. El Equipo considera pertinente que los actores externos, nacionales e internacionales, respeten la diversidad de instituciones de los pueblos indígenas y que apoyen, en la medida que sea necesaria y solicitada, a las instituciones indígenas a nivel territorial y nacional a resolver internamente la definición de sus roles, responsabilidades y competencias frente al Estado y la cooperación externa.

En 2012-13 el PNC contrató tres consultores en comunicación, participación y consulta pero entraron en un periodo en que el nivel de conflictividad con COONAPIP limitaba seriamente su trabajo. No obstante, la Mesa Nacional REDD+ con sus sub-mesas arrancó en 2012, como un espacio nacional importantísimo y prometedor de participación que desafortunadamente se suspendió en marzo 2013. Aparte de este espacio, la participación de otros socios y sectores en el PNC ha sido relativamente débil. Un elemento positivo son las capacidades instaladas en ANAM y algunos socios involucrados en la elaboración de los productos de análisis y monitoreo. Por ejemplo, los trabajos con el mapa de

cobertura boscosa y los escenarios han generado capacidad institucional y nacional en los técnicos de ANAM.

Desde el diseño ha habido una tendencia de conceptualizar el proceso de preparación REDD+ como una serie de secuencias o etapas bien definidas que, en la medida que no han avanzado como esperado, se han convertido en barreras para avances en otros temas. Además, no se ha respondido en forma flexible ante las expresiones de interés e iniciativas de varios sectores e instituciones.

Faltó una conceptualización proactiva, desde el inicio del PNC, de estrategias de consulta, participación, comunicación y construcción de capacidades como temas intrínsecamente inter-relacionados y procesos continuos. El débil avance en estos temas también perjudica la utilidad y sostenibilidad de los productos técnicos para análisis y monitoreo; obliga al personal de trabajar retroactivamente; afecta la cohesión entre los componentes y del PNC como tal, y; limita la titularidad nacional sobre el proceso.

Gestión adaptativa y eficacia

El Documento de Programa indica distintas modalidades de ejecución que son mutuamente excluyentes, ya que propone a la vez la modalidad de ejecución nacional (por instancias gubernamentales panameñas) y la modalidad de ejecución directa por las agencias. Inicialmente, ANAM optó por la modalidad de ejecución nacional pero cuando el programa arrancó en 2011 lo fue mediante ejecución directa por las agencias. Al parecer la falta de una unidad idónea para la ejecución dentro de la institucionalidad como también la inestabilidad de la ANAM y el desinterés de la administradora anterior ANAM en el PNC fueron factores que llevaron a esta decisión.

La ejecución del PNC involucra directamente a las tres agencias del SNU y ANAM, más una Unidad de Coordinación con dos co-coordinadores. Por la modalidad de ejecución directa, la Unidad de Coordinación depende administrativamente de las tres agencias. La Unidad cumple con muchas funciones centrales de coordinación pero por la dependencia financiera y administrativa, las agencias juegan un rol más directo en la implementación, de lo que se visibiliza.

Cada agencia y la ANAM tienen sus propias estructuras y mecanismos de toma de decisión y coordinación, que en el caso de las agencias involucran niveles regionales y globales y en el caso de ANAM las dependencias provinciales y locales. Adicionalmente, ONU-REDD tiene su propia estructura de toma de decisión y coordinación (Junta Directiva y Secretariado). A nivel de país, el PNC tiene que coordinar con una amplia gama de socios y actores gubernamentales y de sociedad civil y con las 11 autoridades territoriales y la instancia nacional de los pueblos indígenas. Además, ONU-REDD en general, y el PNC de Panamá en particular, ha generado la atención de numerosos actores que tienen sus intereses, preocupaciones y canales de comunicación particulares a nivel nacional, regional o internacional. En general, los requerimientos y espacios formales e informales, tanto horizontales como verticales, de coordinación, comunicación y toma de decisiones son mucho más complejos de los que se

visibiliza en los organigramas y parece que las agencias sub-estimaron el requerimiento de recursos humanos para manejar esta complejidad.

A comienzos de 2012 se estableció un Comité Directivo, integrado por representantes de las 3 agencias, ANAM y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El Comité es un espacio importante en cuanto a revisar avances y discutir y aprobar planes de trabajo y presupuestos pero dentro de la estructura global de ONU-REDD, el Comité Directivo no es necesariamente la instancia máxima de toma de decisión. Además, sin la participación de COONAPIP, el Comité no ha podido jugar un rol directo de mediación o resolución del conflicto. Según ANAM, la participación de pueblos indígenas y otros actores relevantes en el Comité es una tarea pendiente.

La ejecución del PNC funciona en gran medida a través del compromiso y esfuerzo del personal y relaciones bi- y multilaterales que constituyen espacios informales de coordinación y toma de decisión. Esto es positivo en la medida que ayuda a vencer las barreras institucionales pero implica riesgos ya que dificulta el manejo recto y adecuado de procesos, particularmente en situaciones de conflicto. La complejidad de los mecanismos de gestión y toma de decisión también ha contribuido a que no se hayan realizado cambios posteriores al diseño original y no se avanzó en las consideraciones de cambiar la modalidad de ejecución directa por las agencias por la modalidad de ejecución nacional. Según la escala de calificación de arreglos de gestión el Equipo considera que los arreglos son moderadamente insatisfactorios.

Gestión financiera y eficiencia

El PNC tiene un presupuesto de US\$ 5,3 millones proveniente de ONU-REDD; a lo que se agrega la contribución de las agencias en término de recursos humanos de planilla, oficina, equipos etc. La contribución de ANAM en cuanto a recursos financieros ha sido de US\$ 1,477,969. Además ANAM ha contribuido con 23 personas trabajando a tiempo completo, por distintos intervalos entre 2011-13, estimado en una contribución de US\$ 262'000 USD.

Solamente es en el 2011 que se activó el presupuesto y el arranque tardío ha tenido implicancias para la tasa de ejecución que hasta 31 diciembre de 2012 es de 39%. Los porcentajes de ejecución varían entre el 29,5% y 75,2 % entre las agencias, lo que se explica por las secuencias y dinámicas distintas de los resultados trabajados por las distintas agencias. El Equipo no ha podido conciliar las cifras de ejecución hasta junio 2013 pero aunque muchas de las actividades están suspendidas, siguen corriendo los gastos fijos. Las agencias estiman que con el presupuesto disponible sería posible finalizar la gran mayoría de los productos en marcha si se extiende el PNC por aproximadamente un año.

En lo inmediato, las agencias tienen problemas de liquidez, dado que el PNC, en la situación actual de suspensión de actividades, no ha solicitado la transferencia prevista de fondos. A largo plazo, el PNC tiene el reto de reajustar el presupuesto a los cambios necesarios del programa, incluyendo reajustes en el marco de resultados, el marco temporal y, dependiendo del resultado del diálogo entre ANAM y COONAPIP, los trabajos a realizarse con pueblos indígenas.

Debido a la modalidad de ejecución directa, el presupuesto es administrado bajo los reglamentos distintos de las agencias involucradas. El personal ha hecho esfuerzos para agilizar y buscar flexibilidad en los procedimientos administrativos, pero la lentitud y complejidad de los procedimientos es un factor que escapa de su control aunque tienen implicancias directas, incluso en la colaboración con los socios que a veces interpretan las barreras burocráticas como expresiones de mala fe.

Un problema generalizado entre las agencias es que sus sistemas regulares de gestión financiera son basados en líneas presupuestarias y no en actividades y resultados. Por lo tanto, los oficiales tienen que mantener un sistema paralelo (operado manualmente) para reconciliar los presupuestos y reportes de ONU-REDD y los sistemas regulares. La gestión requiere mucha inversión de tiempo, sin que esta inversión tenga un valor agregado en cuanto a resultados. Por lo tanto, el Equipo considera que los costos de transacción son elevados aunque no ha podido cuantificar estos costos.

Impacto

Es todavía prematuro intentar medir el impacto pero basado en los productos generados para análisis, toma de decisión, planificación y monitoreo, el PNC tiene buen potencial para lograr impacto positivo en cuanto a contribuir con insumos técnicos claves para la definición de una estrategia nacional REDD+ en Panamá, y en cuanto a reforzar la gobernabilidad del sector forestal. Debido a los múltiples retrasos y dificultades en la ejecución del PNC, el lograr este impacto positivo requerirá una extensión del marco temporal previsto. El potencial para lograr el impacto previsto en cuanto a consulta, participación y construcción de capacidades dependerá en gran medida del resultado del diálogo entre ANAM y COONAPIP; lo que todavía es un factor desconocido.

Sostenibilidad

La ausencia de un fundamento económico de REDD+ implica un riesgo general y un requerimiento fundamental de buscar sostenibilidad financiera, tomando en cuenta también los costos de oportunidad y de transacción. Esto es un factor que debe considerarse por todos los actores involucrados en REDD+.

Los productos generados o en camino, como el mapa de cobertura boscosa y los escenarios de costo de oportunidad, tendrán múltiples usos y constituyen un elemento importante de sostenibilidad. La sostenibilidad a largo plazo también depende de las estrategias de comunicación, consulta, participación y capacitación que puedan despertar interés de la sociedad civil y pueblos indígenas como también voluntad política del estado y así generar titularidad nacional de los productos y avances en cuanto a la estrategia REDD+. Hay que dar especial importancia a los siguientes elementos que representan elementos o riesgos de sostenibilidad:

- Reforzar vínculos con otros actores involucrados en REDD+ para buscar sinergias, complementariedad y consolidación de resultados. En particular, el programa de FCPF, con posible arranque en 2014, será tentativamente un complemento importante al PNC.

- Influenciar políticas sectoriales para que incluyan consideraciones REDD+ con miras a lograr sostenibilidad y titularidad nacional y política.
- Buscar permanencia, institucionalidad y titularidad nacional de la Mesa Nacional REDD+, que también es la forma de garantizar sostenibilidad en el proceso de desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+.
- Resolver los retos financieros, metodológicos, institucionales y técnicos para asegurar la finalización y la actualización regular del Inventario Nacional Forestal (INF). Entre ANAM, FAO y otros actores se debe tomar una decisión colegiada, dentro de los próximos meses, para resolver estas cuestiones.

Lecciones aprendidas

REDD+ es un proceso cambiante que por sí constituye un supuesto problemático para el diseño de un Programa. Por lo tanto, los programas nacionales de ONU-REDD deben tener diseños simples y flexibles, con estrategias que procuren generar múltiples beneficios.

La modalidad de ejecución directa por tres agencias tiene costos de transacción elevados y va en contra de los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda, como expresado en la Declaración de París.

Las Directrices de ONU-REDD sirvieron como una salvaguarda para asegurar la consulta y validación inicial con pueblos indígenas, pero no llevaron a un adecuado control de calidad del diseño del Programa, incluso en cuanto a la definición de roles y responsabilidades entre agencia, instancias estatales, pueblos indígenas y sociedad civil. En particular, las agencias deben delinear muy cuidadosamente sus roles y responsabilidades frente al estado y evitar que los programas generen expectativas que no reflejan compromisos estatales.

Se debe, desde un inicio, conceptualizar estrategias inter-relacionadas de consulta, participación, comunicación y construcción de capacidades con la diversidad de actores, como procesos continuos ligados a las varias fases de los programas de ONU-REDD y del proceso de preparación REDD+ como tal. Procesos multifacéticos y flexibles podrían comprender, por ejemplo, los siguientes elementos:

- Procesos iniciales de comunicación y consulta acerca del PNC
- Participación y consulta como procesos permanentes a través de instancias institucionalizadas de toma de decisión
- Procesos de fortalecimiento institucional y capacitación para asegurar participación plena y efectiva
- Consultas con varios sectores sobre los temas relevantes para una estrategia nacional REDD+
- Modalidades diversas de participación de socios en elaboración de productos
- Procesos de comunicación diversificadas acerca de los productos generados
- Consultas internas de los pueblos indígenas, según los usos y costumbres de sus instancias de autogobiernos, para consolidar posiciones acerca de REDD+

- Consultas específicas acerca de medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

Recomendaciones

- Al PNC: Mantener la suspensión de actividades con pueblos indígenas hasta que hayan acuerdos expresos con las autoridades indígenas nacionales y territoriales de cómo seguir la colaboración.
- A ONU-REDD: Extender el PNC hasta el fin de 2014 con miras a finalizar y consolidar los resultados logrados y buscar la sostenibilidad de los mismos.
- Al PNC: Adecuar la estrategia del PNC a los avances desiguales de los varios elementos, minimizando la dependencia a resultados que no son previsibles y reforzando la cohesión entre los elementos en marcha.
- Al PNC: Reajustar y/o redimensionar los productos esperados del PNC, con miras a eliminar productos no-alcanzables y enfocar en generar productos robustos y sostenibles considerando: el nuevo marco temporal, el presupuesto restante, la coyuntura nacional y, eventualmente, los acuerdos firmados con los pueblos indígenas
- A ANAM: Consolidar la Mesa Nacional REDD+ como una plataforma de diálogo permanente y amplia de ANAM y la sociedad panameña para definición, coordinación y ejecución de la Estrategia REDD+ en Panamá
- A ANAM: Solicitar un apoyo específico bajo el Programa Global ONU-REDD para reforzar la consulta y participación de los pueblos indígenas, en la medida que este apoyo sea acordado y solicitado por las autoridades indígenas.
- A ANAM y FAO: determinar el alcance, dimensión, anclaje institucional y mecanismo de mantenimiento y sostenibilidad del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (INF, sistema satelital de monitoreo terrestre e inventario de GEI) de acuerdo al presupuesto disponible, opciones para conseguir financiamiento adicional, el marco temporal del PNC y colaboración con otras instancias sub-nacionales, nacionales e internacionales.
- Al PNC: Definir estrategias diversificadas de consulta, participación y construcción de capacidades, de acuerdo a las necesidades y demandas diversas de los actores que participan en procesos relacionados a REDD+ en Panamá
- Al PNC y ONU-REDD: Adoptar un protocolo de comunicación para asegurar que el diálogo sobre temas de consulta y participación en el contexto del PNC sea directamente entre los representantes debidamente autorizados del PNC y las organizaciones panameñas con roles y mandatos institucionalizados en el tema REDD+ de Panamá (instancias gubernamentales, pueblos indígenas, sociedad civil, academia y otros).
- Al PNC: Focalizar la estrategia de comunicación en la difusión y discusión de los productos para el análisis nacional generados por el PNC (Geo-Portal y otros)

Dado que los lineamientos globales del Programa ONU-REDD impactan la planificación e implementación a nivel nacional, el Equipo ofrece las siguientes recomendaciones para la consideración del Programa ONU-REDD global:

- A ONU-REDD: Buscar formas de simplificar y agilizar la gestión de los programas nacionales conjuntos a través de modalidades de ejecución nacional o ejecución a través de una sola agencia
- A ONU-REDD: Adecuar las directrices y lineamientos de ONUREDD (involucramiento de actores, FPIC) para mejor reflejar mejor las realidades complejas y experiencias generadas en la ejecución en terreno.
- A ONU-REDD estudiar posibles modalidades para flexibilizar y resolver las limitantes que surgen de las reglas y procedimientos del SNU en cuanto a reconocer, también para efectos administrativos, a las instancias políticas y técnicas de los pueblos indígenas en sus varias funciones como instancias representativas y gestores de programas.

1. Introducción

1.1. El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá

El Programa Nacional Conjunto (PNC) de ONU-REDD en Panamá es liderado por el ente estatal designado, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y ejecutado con apoyo técnico y directo de las 3 agencias de Naciones Unidas involucradas en ONU-REDD: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNC fue diseñado entre 2009 y 2010 con presupuesto de 5,3 millones de dólares, que es ejecutado directamente por las 3 agencias, en colaboración con la ANAM. La duración prevista del programa es de 3 años; de enero 2011 a enero 2014.

Según el Documento del Programa, el objetivo es “*asistir al Gobierno de Panamá a desarrollar un régimen REDD+ efectivo*”. El Programa aspira contribuir a que “*para finales de 2013, Panamá esté listo para implementar REDD+ y tenga la capacidad de reducir las emisiones de la deforestación y degradación de bosques a nivel nacional*”.

El Programa cuenta con dos resultados principales:

- *Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ de Panamá.* Este resultado es responsabilidad compartida entre ANAM, PNUD y PNUMA.
- *Resultado 2: Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque.* Este resultado es responsabilidad compartida entre ANAM, FAO y PNUMA.

1.2. La evaluación del Programa

En febrero de 2013, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) emitió una Resolución, anunciando su retiro del PNC, citando una falta de garantías para el respeto de los derechos indígenas y la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas. En respuesta a las denuncias de COONAPIP, y con el acuerdo de la ANAM, el Programa ONU-REDD procedió a realizar una investigación exhaustiva e independiente de las denuncias y una evaluación de medio término del PNC. Mientras tanto, todas las nuevas actividades del Programa Nacional de ONU-REDD Panamá fueron (y siguen siendo) suspendidas en espera de la investigación y la evaluación.

El 20 de mayo de 2013, el equipo de trabajo externo e independiente¹ inició el proceso de investigación y evaluación. El Equipo está compuesto por los siguientes expertos independientes:

- Sra. Birgitte Feiring, antropóloga, especializada en los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas (jefa de misión),

¹ Referido como “el Equipo” en este Informe.

- Sr. Eduardo Abbott, abogado, ex Secretario Ejecutivo del Panel de Inspección del Banco Mundial, especialista en investigaciones independientes.

Además, el Equipo contaba con el apoyo técnico del Sr. Osvaldo Jordán y la Sra. Nanna Brendholdt Thomsen.

Los objetivos de la evaluación/investigación eran tres:

- (1) Investigar las denuncias planteadas por la COONAPIP contra la implementación del Programa Nacional de ONU-REDD en Panamá;
- (2) Evaluar a fondo la ejecución del Programa Nacional desde el momento de la aprobación hasta el punto intermedio, con especial énfasis en los temas de participación de las partes interesadas, y
- (3) Proporcionar orientación y recomendaciones para la futura implementación del Programa Nacional y las medidas correctivas que se deberían tomar para atender a las preocupaciones de los pueblos indígenas.

El Equipo realizó su primera visita a Panamá, con enfoque en la investigación, del 28 de mayo hasta 7 de junio de 2013. En base a esta visita, el Equipo elaboró una Nota Preliminar de hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la investigación², que luego de un proceso abierto y amplio de difusión y comentarios fue finalizado y presentado en una sesión informativa previa a la reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD, que se celebró del 25-28 de junio de 2013 en Lombok, Indonesia.

Entre 16 al 26 de julio 2013, el Equipo realizó la segunda visita a Panamá, la cual estuvo enfocada en los temas pendientes de la evaluación. Basado en esta segunda visita se elaboró el presente Informe de evaluación de medio término.

1.3. Metodología y principios de trabajo

La metodología de la evaluación ha comprendido los siguientes elementos principales:

- **Revisión de documentación:** ANAM, las agencias de Naciones Unidas, COONAPIP y organizaciones de la sociedad civil han facilitado acceso a una amplia documentación que el Equipo ha revisado y analizado a detalle.
- **Entrevistas y reuniones con organizaciones y personas claves:** El Equipo ha consultado y entrevistado un gran número de organizaciones y personas directamente y/o a través de teleconferencias, reuniones y talleres (ver Anexo A para el Listado de personas entrevistadas).
- **Presentación de conclusiones y recomendaciones preliminares de la evaluación.** El Equipo presentó las conclusiones y recomendaciones

² En Anexo B se presenta un breve análisis extraído de la Nota Preliminar sobre la validez, pertinencia e importancia de las preocupaciones expresadas por COONAPIP en cuanto al Programa Nacional de ONU-REDD en Panamá

preliminares de la evaluación el 26 de julio a representantes de la ANAM y personal del PNC y de las agencias de Naciones Unidas.

La evaluación se llevó a cabo en base a los criterios comunes de evaluación, comprendiendo relevancia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto.

El Equipo ha procurado que su trabajo sea caracterizado por el grado más alto de objetividad y transparencia basando su trabajo en los siguientes principios:

- **Independencia del equipo de trabajo:** El Equipo fue seleccionado siguiendo un proceso llevado a cabo por la Dependencia de Examen del Cumplimiento de las Normas Sociales y Ambientales de la Oficina de Auditoría e Investigaciones del PNUD en Nueva York.
- **Transparencia y confidencialidad:** El Equipo ha procurado trabajar en forma transparente, buscando una base amplia de información y respetando la confidencialidad de las personas que lo han solicitado. Todos los productos elaborados por el Equipo han sido difundidos en la forma más amplia posible, con una invitación a las partes interesadas de verificar y aportar información y comentarios.
- **Respeto a los derechos de los pueblos indígenas:** El Equipo ha trabajado basado en los derechos de los pueblos indígenas, consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, procurando que las organizaciones representativas de los pueblos indígenas fueron plenamente informados y consultados y que pudiendo participar en la evaluación e investigación si así lo han deseado, siempre con su consentimiento expreso para tal participación.
- **Participación amplia:** Para tener el fundamento más amplio posible para la investigación/evaluación, el Equipo ha buscado la participación y aportes de la gran diversidad de organizaciones y personas relacionadas con el PNC.

1.4. El contexto del Programa Nacional Conjunto

1.4.1. Los bosques de Panamá

El mapa de cobertura boscosa de Panamá está en proceso de elaborarse por el PNC y aún no se ha publicado, por lo que no existen datos exactos acerca del estado actual de los bosques de Panamá.

Sin embargo, los datos del Modelo Forestal Sostenible (ANAM, 2008) muestran que la cobertura forestal de Panamá ha disminuido de manera dramática en los últimos 60 años.

Cuadro 5. Estimaciones cronológicas del área boscosa de Panamá: años 1947, 1970, 1974, 1986, 1992, 1998, 2000.

Año	Superficie (h)	Porcentaje	Fuente
1947	5,245,000	70.0	Garver, 1947
1970	4,081,600	53.0	FALLA, 1978
1974	3,900,000	50.0	FALLA, 1978
1986	3,664,761	48.5	SIG/ANAM, 1994
1992	3,695,160	49.3	OIMT-ANAM, 2003
2000	3,364,591	44.9	SIG-OIMT, 2003

Fuente: Informe de cobertura boscosa, 1992; SIG-INRENARE, 1995; SIG-OIMT, 2003.

Según un estudio realizado por el PNC en 2011 *“se estima que alrededor del 45% del territorio se encuentra cubierto de bosques. La cobertura forestal se encuentra concentrada en tierras de Comarcas indígenas, que cubren un 20% del territorio nacional y en tierras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que cubren un 38.7% del territorio nacional de las que se estima que unas 1,081,100.4 hectáreas están cubiertas de bosques. También, en menor proporción, se estima que hay bosques en tierras de propiedad privada, en particular en algunas reservas privadas”* (Recio, 2011: 4).

No existe un mapa oficial de los territorios indígenas, lo que dificulta una apreciación precisa del porcentaje de bosques dentro de los territorios indígenas y de los áreas de traslape entre territorios y áreas protegidas. No obstante, en una publicación de ANAM se indica extensión de bosques en las comarcas legalmente establecidas de 27% en 2000 (ANAM; 2003³) y un informe de la ONG PRISMA cita fuentes que indican que *“en los territorios indígenas se encuentra el 54% de los bosques maduros de Panamá y el 54% de las reservas forestales de carbon”* (PRISMA; 2013: 11⁴).

1.4.2. Los pueblos indígenas de Panamá

En Panamá hay siete pueblos indígenas: Bribrí, Naso, Ngöbe, Buglé, Guna, Emberá y Wounaan, quienes representan el 12% de la población (censo 2010). Los pueblos y sus respectivas autoridades territoriales se encuentran en situaciones muy distintas. Por ejemplo, el Congreso General de Guna Yala cuenta con una Comarca reconocida hace 60 años, y con sistemas de auto-gobierno y auto-desarrollo (basado en los ingresos del turismo, entre otros). En contraste, el pueblo Bribrí tiene una población de apenas 2000 habitantes en el territorio Panameño, sin tierras reconocidas y con una organización reciente y todavía frágil de sus instituciones representativas.

³ ANAM 2003, Informe final de resultados de la cobertura boscosa y uso del suelo de la República de Panamá: 1992 – 2000

⁴ Informe PRISMA – Pueblos Indígenas y Gobernanza en la Preparación para REDD+ en Panamá, 2013.

Empezando con la lucha del pueblo Guna por lograr su autonomía, los pueblos no han cesado en sus gestiones por el reconocimiento de sus territorios, lo que ha resultado en la aprobación de leyes nacionales para la creación de cinco comarcas indígenas y en la aprobación de la Ley 72 de 2008 sobre tierras colectivas.⁵ Como afirmó el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Profesor James Anaya, al concluir su visita a Panamá en julio 2013: *“En Panamá, la preservación y el desarrollo de las culturas indígenas se debe, en gran medida, al reconocimiento de los territorios y de la autonomía indígena otorgada por el Estado panameño a varios pueblos indígenas del país a través del sistema de comarcas”*, lo que es *“un referente de protección de los derechos de propiedad y de autogobierno de los pueblos indígenas para otros países. Asimismo, la Constitución Política de la República de Panamá contiene importantes disposiciones que protegen los derechos de los pueblos indígenas del país”*.

No obstante, el Relator Especial observa que hay pueblos indígenas que aún no cuentan con reconocimiento de sus territorios y que la presencia de terceros dentro de los territorios reconocidos *“ha resultado en la pérdida de grandes extensiones de tierras y recursos naturales indígenas, así como en la fragmentación del control y de la toma de decisiones que las autoridades indígenas ejercen en sus tierras”*. Asimismo, el desarrollo de megaproyectos sin consulta sigue siendo un tema de preocupación y conflicto⁶.

Históricamente han existido múltiples esfuerzos para unificar la lucha y aspiraciones de los siete pueblos indígenas de Panamá. La Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) fue establecida en 1991 como una plataforma de lucha por el reconocimiento territorial y la defensa de los derechos culturales y sociales de los pueblos indígenas en Panamá. Durante sus primeros años de actividad, COONAPIP apoyó a las luchas de varios de los pueblos por el reconocimiento de sus comarcas y tierras colectivas. Luego, como resultado de diferencias internas, se produjo el debilitamiento institucional de la organización pero en 2008 se logró un compromiso de unificación de la lucha indígena, lo que condujo a la reestructuración de COONAPIP. La reestructuración implicaba que a partir de 2008 los pueblos indígenas ya no fueron representados por técnicos sino por las autoridades territoriales máximas de los pueblos indígenas (Caciques y Reyes).

1.4.3. Otros actores relacionados al sector forestal en Panamá

El Modelo Forestal Sostenible de Panamá de 2008, indica que: *“El sector forestal cumple dos funciones que se complementan para contribuir al desarrollo nacional: Una es la función de conservación, que procura asegurar la estabilidad ambiental necesaria para el aprovechamiento de los servicios ambientales asociados a los ecosistemas forestales en las actividades económicas del país, en particular en los sectores de turismo, agua, energía, biodiversidad, salud y seguridad alimentaria. La*

⁵ Las cinco comarcas indígenas constituidas a nivel nacional son las siguientes: Guna Yala (1953), Embera-Wounaan (1982), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) y Wargandi (2000).

⁶ Declaración del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita oficial a Panamá, 26 de Julio de 2013.

otra es una función productiva, asociada a la capacidad del bosque para producir bienes como madera y productos no maderables.” Hay una variedad de actores en Panamá asociadas con estas funciones, que tienen intereses diferenciados en el bosque y son actores claves para REDD+ en Panamá. Además de los pueblos indígenas, estos actores incluyen las comunidades campesinas, el sector privado, incluso la industria forestal, comunidades afro-descendientes de Darién, organizaciones no-gubernamentales y la sociedad académica.

1.4.4 Legislación y compromisos internacionales

En 1998, Panamá adoptó la Ley General de Ambiente y creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) para coordinar y asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional de ambiente.

La Ley Forestal de Panamá, de 1994, en su artículo 10 indica que todos los bosques naturales son patrimonio estatal, lo que implica que tanto los pueblos indígenas como los dueños de bosques privados tienen que obtener autorización de ANAM para cualquiera actividad forestal.

La Ley General del Ambiente originalmente indicaba que ANAM “*coordinará, con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus áreas*” (artículo 96). En 2003, este artículo, entre otros, fueron derogados por la Asamblea Legislativa. No obstante, los pueblos indígenas, a base de la normativa internacional en este materia cuestionan la disposición que menciona que todos los bosques naturales pertenecen al estado (ver Recio, 2011: 10). Toda esta discusión obviamente tiene mucha relevancia en relación a los derechos asociados al carbono.

Panamá ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1995 y el Protocolo de Kioto en 1998. En seguimiento a los compromisos adoptados, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó la Política Nacional de Cambio Climático en 2007, y a su vez procedió a la creación del Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP) en 2009. A partir de este período, Panamá se convirtió en uno de los países pilotos para la elaboración de una Estrategia REDD+ a nivel global.

1.4.5. El contexto de REDD+ al nivel internacional

Desde la Conferencia de las Partes núm. 11 (COP 11) en 2005, REDD+ surge como un tema en la agenda de la CMNUCC y entre los varios interesados a nivel internacional, nacional y local. REDD+ surge como una idea de establecer un mecanismo a nivel internacional para generar incentivos positivos para reducir las emisiones causadas por deforestación y degradación de los bosques en los países en vías de desarrollo.

Panamá fue uno de los primeros países pilotos en formular un programa de preparación para REDD+ en 2008-9, en un periodo en que el concepto y el entendimiento de REDD+ todavía eran incipientes y no basados en experiencias reales. Por lo tanto, el PNC se basaba en ideas generales de REDD+, que hasta ahora no se han logrado operacionalizar a nivel internacional. Por ejemplo, la

conceptualización de REDD+ como un mecanismo basado en incentivos económicos hasta ahora no se ha hecho realidad, ya que todavía los mecanismos financieros (tanto de CMNUCC como fondos públicos y de un mercado de carbono) están en fases muy prematuras .

Actualmente, existe un reconocimiento general de que se subestimaron los retos en cuanto a preparar los países legal e institucionalmente para REDD+, incluyendo las medidas para asegurar los derechos y el involucramiento de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes del bosque. Un factor grave que implica que el PNC en Panamá – y los otros países pilotos - han tenido que alinearse a un proceso continuo de actualización a lo que REDD+ debería ser.

1.4.6. Iniciativas REDD+ en Panamá

Desde un inicio, el PNC estaba pensado como un programa coordinado y co-financiado con el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Forest Carbon Partnership Fund – FCPF por su consigna en inglés) del Banco Mundial. FCPF aprobó, en principio, un presupuesto de 3,5 millones para Panamá en 2009, bajo ciertas condiciones. Hasta ahora no se ha firmado el acuerdo de donación y los recursos no han sido transferidos, pero Panamá ha informado al FCPF que va a responder a los comentarios emitidos por el Panel de Asesoramiento Técnico (PAT) en 2009 y actualizar su propuesta en septiembre 2013. Además, Panamá ha escogido a PNUD como su “socio de ejecución” en cuanto a FCPF, lo que parece una oportunidad para asegurar su alineamiento con el PNC.

La cooperación alemana Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) está apoyando un proyecto en Panamá a través de su programa regional con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (Programa Regional REDD GIZ/CCAD)). Desde el inicio, GIZ ha buscado una complementariedad a lo que ejecuta ONU-REDD en Panamá. Además de apoyar con varios estudios iniciales antes de que ONU-REDD tuvo fondos, se ha compartido planes de trabajo para identificar áreas donde GIZ puede colaborar con Panamá. Un área no cubierta por ONU-REDD fue proyectos pilotos, y por tanto GIZ se inclinó de apoyar a Panamá en este tema específico. Siempre en coordinación con ANAM y manteniendo informados las agencias, el programa está apoyando un proyecto piloto en la cuenca del canal con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP); el Proyecto Piloto de mecanismos de compensación para el manejo sostenible de los recursos forestales en la Cuenca del Canal de Panamá. Asimismo, está en proceso de concretizarse un programa regional financiado por USAID a través de CCAD, que posiblemente priorizará la provincia de Darién.

La coordinación entre los proyectos piloto y el PNC se realiza a través de la ANAM, entidad que participa activamente en todas las iniciativas.

2. Diseño y relevancia del Programa Nacional Conjunto

2.1. Diseño

2.1.1. Proceso de formulación y diseño

En junio 2008 Panamá fue invitado como país piloto para iniciar actividades demostrativas de REDD+ por FCPF y ONU-REDD, y ANAM comenzó la preparación de un Plan de Preparación de País REDD (R-Plan). En septiembre del mismo año, Panamá solicitó recursos de ONU-REDD para cofinanciar su R-Plan, *“considerando que los fondos proporcionados por el FCPF no serán suficientes”*. Se pensaba elaborar un marco programático conjunto entre ONU-REDD y FCPF, compartiendo un mismo documento de programa y una matriz de resultados común.

De septiembre a noviembre de 2008, ANAM trabajó para elaborar el R-Plan y organizó algunas sesiones informativas con autoridades indígenas. No obstante, en enero de 2009, las agencias ONU-REDD observaron, entre otros aspectos, una *“participación deficiente de actores locales”* en la elaboración de la propuesta e indicaron la importancia de que estos actores *“tengan un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones y no solo sean objeto de consulta con el fin de recaudar información”*. Asimismo, el Banco Mundial recomendó un proceso más profundo y extenso de consulta y socialización.

En junio de 2009, ANAM presentó su Programa Nacional ONU-REDD de manera informal a la segunda Junta Normativa de ONU-REDD, la cual solicitó que Panamá cumpla con los siguientes procedimientos para la consideración entre sesiones de la asignación presupuestaria de 5.3 millones para el PNC: reunión de validación; revisión del documento por parte del Secretariado de ONU-REDD, y revisión por parte de expertos técnicos independientes. Asimismo, la reunión de FCPF de junio 2009 aprobó en principio la propuesta de Panamá bajo ciertas condiciones, incluyendo la necesidad de conducir consultas más profundas y extensas con sociedad civil y pueblos indígenas. La transferencia de los fondos de FCPF a Panamá todavía está pendiente del cumplimiento de estas condiciones.

En septiembre-octubre 2009, y luego del cambio de gobierno en junio de 2009, se inició un proceso de 3 semanas de colaboración entre las agencias de ONU-REDD Panamá y COONAPIP, que culminó con la revisión y validación del Documento de Programa por parte de COONAPIP y la aprobación de la asignación presupuestaria en base al mismo por la Junta Directiva de ONU-REDD en octubre 2009. Según los procedimientos de ONU-REDD, para proceder con la transferencia de fondos, el documento debe ser finalizado, incorporando las recomendaciones de la revisión independiente y de la Secretaría, para luego ser firmado por las 3 agencias y el Gobierno. El proceso de revisión tomó un año, más que todo por cambios internos en ANAM hasta que el documento de Panamá se finalizó y firmó en octubre del 2010.

El documento fue trabajado bajo el supuesto de que iba a ser un programa conjunto ONU-REDD y FCPC y no fue hasta septiembre 2010 que el Banco Mundial avisó que no estaba en condiciones de firmar un documento conjunto.

Consecuentemente, en septiembre-octubre de 2010 se trabajó para “depurar” el documento del PNC de las referencias al FCPF, pero muchos quedaron (por ejemplo en cuanto a la modalidad de gestión y las salvaguardas). Finalmente, el Documento del PNC ONU-REDD fue firmado por el gobierno de Panamá y las agencias de ONU-REDD en octubre de 2010.

2.1.2 Modalidad de ejecución

El Documento de Programa estipula (p. 35) que los fondos de ONU-REDD serán ejecutados conjuntamente con los fondos provenientes de FCPC, y que se establecerá una sola unidad de coordinación y administración que administrará los fondos en forma conjunta. Asimismo, se prevé la contratación de un coordinador del PNC, basado en la ANAM. En el mismo documento (p. 38) se propone tomar al Programa del Corredor Biológico Mesoamericano, ejecutado por ANAM y financiado por el Banco Mundial, como modelo de gestión administrativa. El modelo implicaría la transferencia de los fondos a una Unidad de Ejecución del Proyecto, basado en un contrato con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y ANAM. Más adelante, en la misma página del Documento, se propone que las agencias de ONU-REDD “*asumen total responsabilidad programática y financiera sobre los fondos recibidos*”. Es evidente, que el mismo Documento de Programa indica distintas modalidades de ejecución que son mutuamente excluyentes, ya que propone a la vez la modalidad ejecución nacional y la modalidad de ejecución directa por las agencias.

La modalidad de ejecución nacional sería conforme a lo acordado en la agenda sobre la eficacia de la ayuda (como está reflejado en la Declaración de París, 2005), que tanto PNUD como Panamá han firmado. En contraste, la modalidad de ejecución directa por las agencias va en contra de los principios de esa Declaración en cuanto a 1) apropiación por los países, 2) alineación con las estrategias, los sistemas y los procedimientos de los países y, potencialmente, 3) armonización de las acciones de los donantes. La modalidad de ejecución directa se usa cuando no se puede implementar un proyecto bajo modalidad de ejecución nacional. Por ejemplo en casos de crisis, o cuando el gobierno lo desea o cuando las capacidades administrativas y fiduciarias no permiten a una contraparte manejar y ejecutar fondos.

Inicialmente, ANAM optó por la modalidad de ejecución nacional pero cuando el programa arrancó en 2011 lo fue mediante ejecución directa por las agencias.. Al parecer la falta de una unidad idónea para la ejecución dentro de la institucionalidad como también la inestabilidad de la ANAM y el desinterés de la administradora anterior ANAM en el PNC fueron factores que llevaron a esta decisión. No obstante, a finales de 2011 se realizó una micro-evaluación de la capacidad de ANAM (un micro “HACT”) con la finalidad de identificar fortalezas y debilidades en la capacidad nacional para la gestión e identificar modalidades de transferencia de fondos más apropiadas. El resultado de la micro-evaluación fue positivo en cuanto a la capacidad de ejecución de ANAM. El informe fue presentado en una reunión en julio 2012 con representantes de ANAM y las 3 agencias y se decidió establecer un Equipo de Trabajo para identificar las actividades que podrían pasar a la ANAM. A pesar de estos esfuerzos, se ha continuado con la modalidad de ejecución directa por las agencias, luego de que el Administrador General así lo solicitara en reunión de alto nivel con la

Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas (SNU) el 20 de noviembre de 2012.

2.1.3. REDD+ como una meta en movimiento

El PNC fue diseñado en 2008-9 cuando el concepto de REDD+ recién estaba en proceso de desarrollo y faltaban muchas recomendaciones metodológicas, en particular sobre salvaguardas. Por lo tanto, los primeros programas conjuntos entre ONU-REDD y FCPC fueron diseñados sin una plantilla común y sin mucha orientación metodológica de las negociaciones internacionales en cuanto a los requisitos de preparación para REDD+, salvaguardas y temas relacionados al monitoreo.

Asimismo, en este entonces se tenía grandes expectativas de lo que REDD+ podría ser dentro de pocos años y se basaba en varios supuestos no-comprobados acerca de la claridad y diferenciación de las fases de preparación y de implementación.

Estas incertidumbres se reflejan en el diseño del PNC que es extremadamente ambicioso en cuanto a lo que se espera lograr dentro de un periodo de 3 años. Los objetivos proponen que a finales de 2013, y con recursos limitados, Panamá pueda adecuar su marco legal, instalar las capacidades institucionales para implementar REDD+ y reducir las emisiones de la deforestación y degradación de bosques. Por ejemplo, la elaboración de una Estrategia Nacional REDD+ figura solamente como una entre 19 “actividades indicativas” bajo el resultado 1.2. – aunque ahora se sabe que desarrollar una Estrategia Nacional sería un logro enorme del PNC. Asimismo, la necesidad de hacer un mapa de cobertura boscosa no figura en el marco de resultados, ya que se da por hecho de que se cuenta con la línea base ambiental necesaria para desarrollar un Sistema de Monitoreo de la Cobertura Boscosa.

En general, la complejidad que caracteriza el marco normativo en cuanto a tierras y recursos naturales, la situación históricamente conflictiva entre pueblos indígenas y el Estado, los retos técnicos en cuanto a monitoreo y la complejidad institucional y política son elementos que no están reflejados en el diseño. También, cuando quedó claro que no iba a ver un cofinanciamiento inmediato del FCPF, no se reajustaron y/o redimensionaron los productos esperados del PNC.

2.1.4. Marco de resultados

El marco de resultados del PNC, muestra muchas incongruencias, incluso a nivel de meta y objetivos.

En la página 18-19 del Documento de Programa se estipula que la **meta es**: *“La propuesta REDD+ de Panamá contribuirá a mitigar el cambio climático mediante la reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques nacionales, teniendo como objetivo el recuperar y/o aumentar la cobertura boscosa en relación a una línea base nacional, que sirva como fuente de servicios ecosistémicos, que permitan capitalizar los servicios ambientales, y que procuren fuentes innovadoras de financiamiento para las comunidades y el fortalecimiento de los esquemas de gestión ambiental de Panamá”.*

En la página 21 del mismo documento se estipula otra **meta**: “(...) asegurar que para finales de 2013 Panamá está listo para implementar REDD+ y tenga la capacidad de reducir las emisiones de la deforestación y degradación de bosques a nivel nacional”. Se indica que el **objetivo** es: “(...) asistir al Gobierno de Panamá a desarrollar un régimen REDD+ efectivo.”

Parece que la primera meta esta formulada como un programa de Panamá enfocado en reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques mientras la otra meta conceptualiza al PNC como una asistencia externa de ONU-REDD y/o FCPF al gobierno Panameño para preparar al país para REDD+. Se nota también contrastes entre el análisis y la parte operativa del Programa, por ejemplo entre el anexo 4 (Plan de consulta y participación) que básicamente no menciona a los pueblos indígenas y la aspiración, reflejado en el análisis de situación de que los pueblos indígenas sean actores claves. En general, el diseño carece de una definición clara y adecuada de marcos, mecanismos y procedimientos para consulta, participación, toma de decisiones y monitoreo. Las incongruencias también han contribuido a problemas con COONAPIP ya que se incluyó algunos de los puntos prioritarios de COONAPIP entre las “actividades indicativas”, pero no fueron captados sistemáticamente y no forman un conjunto de actividades (producto) con un presupuesto definido.

El diseño también muestra incongruencias en cuanto a los productos a trabajar. Por ejemplo, en página 21, se estipula que el producto 1.1 es “*El marco legal para la formulación de la Estrategia Nacional de REDD+*” mientras el marco lógico indica que el producto es: “*Marco legal validado para la implementación de la estrategia nacional de REDD+*”. Esto puede aparecer como un detalle, pero en un programa de múltiples actores, intereses, contextos y procesos volátiles, la ambigüedad del marco de resultados es difícil de manejar y muy exigente al personal, ya que requiere una interpretación flexible, constante y creativa para poder operacionalizarse.

2.1.5. Observaciones al diseño del PNC

Partiendo del contexto internacional de REDD+, el PNC ha tenido que perseguir una “meta en movimiento” en la medida que se ha ido profundizando el entendimiento de REDD+ y las fases de preparación en las negociaciones internacionales. Esto en sí constituyó un reto para el diseño, ya que se basa en muchos supuestos inciertos y no podría basarse en experiencias. Adicionalmente, el diseño no se basa en un diagnóstico profundo del contexto nacional y refleja un proceso de diseño confuso y de varios actores y etapas y que no se saneó en el documento final. En general, el diseño del PNC muestra contradicciones y vacíos, entre los que se destacan:

- Residuos de la aspiración anterior de diseñar un programa coordinado y co-financiado con FCPF, que no se hizo realidad.
- Incongruencias en el enfoque, visión y orientación del programa, en las modalidades de ejecución propuestas y en el marco de resultados
- Grandes vacíos en cuanto a definir roles y marcos presupuestarios en relación a los resultados previstos y actores involucrados.

Basado en las experiencias ya generadas, queda claro que el diseño es exageradamente-ambicioso y no ha presentado una hoja de ruta clara, con una adecuada conceptualización y secuencia de actividades y resultados para guiar la ejecución del PNC. Es más la complejidad de los mecanismos de gestión y toma de decisión de ONU-REDD y del PNC ha llevado a que no se hayan realizado cambios posteriores al diseño original, aunque todos los actores concuerdan en la necesidad de realizar ajustes. Asimismo, no se avanzó en las consideraciones de cambiar la modalidad de ejecución directa por ejecución nacional. Aunque esto tendría sus posibles desventajas en cuanto a los tiempos necesarios para los procesos de adquisición o de contratación de ANAM, tendría ventajas importantes en cuanto a la institucionalización y sostenibilidad de los resultados.

Los problemas del diseño se han convertido en retos para el personal involucrado, exigiendo de ellos un alto grado de flexibilidad, interpretación y adaptación a contextos cambiantes (contexto nacional, internacional REDD+ y ONU-REDD) para tratar de obtener resultados concretos.

El hecho de que no se ha realizado ajustes al marco de resultados también tiene implicancias para la evaluación ya que el Equipo tiene que evaluar el PNC basado en los indicadores tomados del marco de resultados original, aun sabiendo que estos reflejan un diseño exageradamente ambicioso y poca realista.

2.2. Relevancia del Programa para el país

El tema de cambio climático es muy relevante para Panamá ya que en el país se prevé impactos como conversión de zonas de vegetación a zonas desoladas y degradadas y eventos extremos de lluvia y de temperatura. Como un país que depende primordialmente de sus recursos naturales, esto afectará negativamente a la población y al desarrollo. Además, Panamá mantiene uno de los porcentajes más elevados de bosque en Centroamérica (PRISMA; 2013: 10). Por lo tanto, REDD+ es relevante para Panamá en términos más generales y puede también contribuir a visibilizar costos de oportunidad y potenciales económicos, que contribuirán a la protección de los bosques y al desarrollo sostenible de Panamá.

El PNC también tiene relevancia para las obligaciones y compromisos nacionales e internacionales de Panamá, en el contexto de la Política Nacional de Cambio Climático, la CMNUCC y el Protocolo de Kioto. Además, como uno de los primeros países pilotos de ONU-REDD, Panamá tiene un rol al nivel internacional para presentar experiencias de REDD+.

El PNC y REDD+ en general es uno de los programas y temas principales de ANAM y está reflejado en el Plan Estratégico propuesto para la Política Nacional Forestal. También REDD+ y el PNC puede contribuir al éxito de otras iniciativas de medio ambiente, administrado por ANAM, como políticas y planes de gestión de recursos hídricos.

El programa también tiene importancia para múltiples sectores del país, pero hasta ahora no se ha desarrollado vínculos fuertes con por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). El fortalecimiento de este tipo de vínculos reforzaría la relevancia de REDD+ en Panamá en el futuro.

El tema REDD+ parece ser de alto interés de varios socios panameños (sociedad civil, pueblos indígenas, sociedad académica y comunidades afro-descendientes). Además el programa tiene relevancia porque está generando productos de múltiples beneficios para el país, por ejemplo el inventario nacional forestal y los varios mapas y escenarios producidos para monitoreo y análisis.

Para el SNU el PNC tiene relevancia para el resultado del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) número 8: *La sostenibilidad ambiental (conservación de la biodiversidad, manejo de bosques, mitigación al cambio climático, manejo de riesgos de desastres) se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales.*

En general, el Equipo opina que los resultados previstos – y el PNC como tal, es relevante para Panamá:

Resultados	Relevante	No-relevante
1.1. Marco legal validado para la implementación de la Estrategia Nacional REDD+	X	
1.2. Marco operacional para la implementación de la Estrategia Nacional de REDD+	X	
1.3 Capacidades sectoriales, institucionales; municipales e individuales fortalecidas para la implementación de la Estrategia Nacional de REDD+	X	
1.4. Un sistema de pago y de distribución de beneficios validado y operacional	X	
2.1. Un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de Carbono	X	
2.2. Establecer un escenario de emisiones de referencia	X	
2.3. Un sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones	X	
Calificación general	Relevante	

3. Progreso hacia los resultados y eficacia

El periodo real de ejecución del PNC ha sido de apenas un año y medio, dado el arranque tardío a mediados de 2011 y la suspensión de actividades en marzo 2013. El avance más substancial se ve durante 2012, más que todo en la elaboración de productos técnicos mientras los componentes de consulta, participación, capacitación y comunicación en gran medida todavía están pendientes. Entre los factores que han afectado el progreso del PNC se destacan:

- Incertidumbre acerca de REDD+ como tal, en vía de definirse internacionalmente
- Subestimación de la complejidad de los temas legales, políticos, sociales y técnicos que implica REDD+

- Diseño sobre-ambicioso e incongruencias en el Documento del Programa, por ejemplo en cuanto a las modalidades de ejecución descritas
- Arranque operativo tardío
- Cambios institucionales y de compromiso en ANAM
- Falta de definición de estrategias de consulta, participación y comunicación desde el inicio
- Gestión complejísima del PNC
- Procedimientos lentos y complejos de toma de decisión y de administración
- Retiro de COONAPIP del PNC en febrero de 2013
- Suspensión de muchas actividades desde marzo 2013

En la tabla 3.1, el Equipo ha preparado una visión general de las actividades principales realizadas y una estimación de progreso hacia los resultados esperados, según la escala de calificación de eficacia definida en los Términos de Referencia de la evaluación⁷.

Cabe subrayar que la calificación se ha realizado a base de los indicadores originales del marco del resultados, que reflejan el diseño sobre-ambicioso del Documento de Programa. Además, la calificación se basa en el supuesto que la Junta Normativa responda favorablemente a la recomendación del Equipo de extender el PNC hasta enero de 2015 (ver sección 9.2.), ya que un cierre del PNC en enero de 2014 no aseguraría la finalización y sostenibilidad de los productos en desarrollo.

Basado en estos criterios, el Equipo estima que el avance promedio del programa es moderadamente insatisfactorio, con avances más satisfactorios en cuanto al resultado 2 (capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque) y menos satisfactorios en cuanto al resultado 1 (capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ en Panamá). Esto también refleja que los componentes más técnicos (mapas, escenarios etc.) han sido menos afectados por la suspensión de actividades.

⁷ Dicha escala tiene 6 grados de calificación: Altamente Satisfactorio (AS), Satisfactorio (S), Moderadamente Satisfactorio (MS), Moderadamente Insatisfactorio (MI), Insatisfactorio (I), Altamente Insatisfactorio (AI).

3.1. Tabla de progreso hacia resultados

Resultados Esperados	Indicadores	Calificación	Actividades	Progreso	Calificación
Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ en Panamá					
1.1. Marco legal validado para la implementación de la Estrategia Nacional REDD+	Propuesta de marco legal es aprobada en el 2013 para facilitar la implementación de la Estrategia Nacional REDD+	I	El programa completó la primera fase de análisis del marco legal con el trabajo de un análisis (junio 2011): "REDD+: "Aspectos legales relativos a su aplicación en Panamá"	Ha habido avances en el análisis pero como no se ha elaborado todavía la estrategia nacional REDD. No se ha podido elaborar y aprobar el marco legal para su implementación.	I
	Número de actores relevantes que apoyan la implementación del marco legal REDD+ (este número será determinado durante la fase de arranque del proyecto)	I		Todavía no se ha cuantificado el indicador. El indicador queda irrelevante ya que refleja un nivel de ambición irrealista del Programa (marco legal aprobado y en proceso de implementar)	
	Acuerdo de consenso sobre el tema de la propiedad del carbono entre todos los actores relevantes alcanzado para el 2013	MI	Los resultados del análisis hecho en 2011 fueron compartidos con contrapartes nacionales (gobierno; pueblos indígenas) e internacionales en foros locales y regionales.	Se ha fomentado debates incipientes sobre derecho de carbono basados en el análisis y se llegó a un consenso pragmático de enfocar en el sistema de distribución de beneficios mientras queda pendiente la clarificación del derecho al carbono.	
1.2. Marco operacional para la implementación de la Estrategia Nacional de REDD+	Número de políticas sectoriales que incluyen consideraciones REDD+ (línea base y meta serán definidas durante la fase de arranque)	I		Todavía no se ha cuantificado el indicador. Parece que no hay políticas sectoriales que incluyen consideraciones REDD+	I
	La inversión del estado aumenta en \$\$ para apoyar la implementación de la Estrategia Nacional REDD+ (la meta será definida durante la fase de arranque)	I		Todavía no se ha cuantificado el indicador. Aunque la evaluación muestra que ANAM ha dedicado fondos substanciales al PNC, el indicador queda irrelevante ya que refleja un nivel de ambición irrealista del Programa (inversión para implementación de la Estrategia Nacional REDD)	

	Comité Nacional REDD+ facilita la coordinación entre actores relevantes para facilitar la implementación de la Estrategia Nacional REDD+	I		No está establecido; se pensaba establecerlo como una instancia permanente para la implementación de REDD+, una vez adoptada la Estrategia Nacional REDD+.	
	Formulación de la Estrategia Nacional REDD+ basada en los resultados del proceso de preparación y consensuada con los principales actores sociales.	MS	<p>En 2012 se estableció la Mesa Nacional REDD+ y sub-mesas técnicas. La Mesa se reunió 2 veces en forma plenaria con participación de 65 y 79 personas respectivamente. Las varias sub-mesas se reunieron con frecuencias y dinámicas diversas.</p> <p>Se ha realizado varios estudios de deforestación como insumos para la definición de la Estrategia Nacional REDD+: “Causas directas e indirectas de la deforestación y degradación de bosques-cambios de uso de suelo” (marzo 2012); “Análisis de impacto de programas en Panamá para el control de la deforestación y degradación de bosques” (abril 2012).</p> <p>Los diferentes insumos de análisis de deforestación son parte de los datos necesarios para la calibración de un modelo espacial de deforestación futura.</p>	La Estrategia Nacional REDD+ será desarrollada en la Mesa Nacional. Se ha dado un buen inicio al proceso participativo de definición de la Estrategia Nacional, con productos de análisis muy importantes para la toma de decisión, pero en este momento la Mesa y sub-mesas están suspendidas y no parece realista terminar la Estrategia y llegar a tener consenso entre los principales actores sobre la Estrategia para finales de 2014.	
1.3 Capacidades sectoriales, institucionales; municipales e individuales fortalecidas para la implementación de la	Programa de capacitación nacional definido en el 2010	I	<p>Entre 2011-12 se hizo varios talleres de información/capacitación sobre REDD+:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación de funcionarios de ANAM en actividades de capacidad a nivel nacional e internacional (2011) • Talleres de Inducción a funcionarios ANAM entre abril-octubre 2012 • Conversatorio Forestal “ Bosques y Sociedad”, Mayo 2012 • Talleres regionales, gobiernos locales, funcionarios de ANAM, dirigentes 	<p>No se ha definido un programa integral de capacitación nacional. Se ha avanzado con talleres con personal de ANAM (central y regionales) y con algunos otros socios, por solicitud.</p> <p>El componente de fortalecimiento de COONAPIP y pueblos indígenas no ha avanzado.</p> <p>Se está en proceso de elaborar módulos de capacitación</p>	I

Estrategia Nacional de REDD+			<p>comunitarios, Mayo - octubre 2012</p> <p>Se hizo un mapeo de escenarios políticos ambientales (2013) y un ejercicio de diagnóstico de necesidades (diciembre 2012) para evaluar las necesidades de capacitación de los diferentes sectores, que incluyó talleres con líderes de pueblos indígenas, comunidades campesinas y afro-descendientes, funcionarios de instituciones relacionadas y autoridades de gobiernos locales, entre otros.</p> <p>Se está trabajando en el diseño de módulos de capacitación sobre Cambio Climático REDD (Escuela Virtual del PNUD).</p>	<p>El indicador indica un nivel de ambición irrealista ya que apunta a la generación de capacidades a varios niveles y multi-sectoriales para la implementación de la Estrategia Nacional – que posiblemente no será elaborada o aprobada hasta la conclusión del Programa.</p>
	Programa de Campaña Nacional de Comunicación definida en el 2010	MI	<p>Se ha elaborado un plan de comunicación de octubre 2012 hasta junio de 2013. Se ha avanzado con las siguientes actividades:</p> <p><u>Comunicación interna:</u> Dropbox, base de datos de contactos</p> <p><u>Imagen corporativa y visibilidad:</u> Cuña beisbol mayor, comunicación en ferias, banco de imágenes, campaña nacional, página web (todavía no se ha hecho pública), protocolo de actuación .</p> <p><u>Comunicación para el desarrollo:</u> Fortalecimiento de capacidades de funcionarios de la ANAM, módulos de la Escuela Virtual</p>	<p>Se ha arrancado en forma tardía con un plan de comunicación hasta junio 2013, suponiendo que a partir de octubre 2013 se contaría con la Estrategia Nacional REDD+; para subsecuentemente centrar la segunda fase del plan de comunicación en la difusión y comunicación de la Estrategia (un supuesto que conlleva altos riesgos).</p>
	Plan Nacional de Consulta Definido con su protocolo en el 2011	I	<p>Se ha realizado las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taller Participativo sobre el plan de trabajo 2012 • Talleres regionales de Consulta sobre la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) y el Plan Estratégico de la Política Forestal de Panamá. – 227 participantes, Julio – 	<p>Hasta la fecha no se ha logrado elaborar un plan de consulta, estipulando qué temas a consultar, durante qué fases y con qué actores. El proceso de consulta con los pueblos indígenas está suspendido.</p>

			<p>Noviembre 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> Encuentro con dirigentes del región Buglé, 120 participantes, febrero 2013 		
	Número de representantes de los actores relevantes tienen la capacidad para ejecutar la Estrategia Nacional de REDD+ (meta será definida durante la fase de arranque del proyecto)	I	No es posible estimar hasta donde se ha avanzado ya que todavía no se ha elaborado la Estrategia Nacional REDD+.	El indicador queda irrelevante ya que refleja un nivel de ambición irrealista del Programa	
1.4. Un sistema de pago y de distribución de beneficios validado y operacional	Una estrategia de pago y distribución de beneficios finalizada y validada a nivel nacional para el 2012	MS	<p>Se ha organizado varios talleres y estudios para valorar los múltiples beneficios de los recursos forestales y estimar costos de oportunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> Análisis Julio 2012: "Valoración De Los Recursos Forestales En Panamá" "Estimación de costos de oportunidad para REDD", 2 talleres regionales (Bocas del Toro, Santiago), junio 2012 Taller "Identificación Y Priorización De Los Beneficios Múltiples Provisos Por Los Bosques De Panamá Como Herramienta De Planificación De La Estrategia REDD+", septiembre 2012 <p>Se ha elaborado una serie de mapas y escenarios, identificando los beneficios múltiples del bosque y evaluación de costos de oportunidad. (2013)</p>	<p>Se ha trabajado varios mapas y escenarios importantes para ilustrar y analizar las potencialidades de REDD+ en Panamá que hasta ahora no se han podido compartir con los participantes en la Mesa Nacional REDD+ por la suspensión de la misma.</p> <p>Se estima que hay poca probabilidad de que se llega a acordar una estrategia de pago y distribución hasta finales de 2014.</p>	MI
	Unidad operativa para facilitar y monitorear los pagos y su distribución equitativa establecida en el 2012	I	Hasta ahora no se ha contemplado actividades para este producto	Se estima que hay poca probabilidad de que se llega a contar con una unidad operativa hasta finales de 2014.	
	Acuerdo entre los actores relevantes sobre el mecanismo, de pagos y la metodología de	I	Hasta hora no se ha contemplado actividades para este producto	Se estima que hay poca probabilidad de que se llega a contar con acuerdos sobre mecanismos y metodología de una unidad operativa hasta finales de	

	evaluación de costos y distribución de beneficios.			2014.	
Resultado 2: Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque					
2.1. Un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de Carbono	Sistema nacional diseñado en el 2012	AS	<p>Se ha elaborado el diseño general de un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de carbono, con los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un nuevo mapa nacional de cobertura boscosa; • Un inventario de gases de efecto invernadero; Un remote sensing based sistema para monitorear tierra y cambios en el uso de tierras y categorías de bosque. • Un inventario de gases de efecto invernadero <p>Se ha avanzado con las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de clasificación de cobertura y uso de la tierra y definiciones de las categorías elaborado y aprobado • Mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra es en proceso (por finalizarse último 2013)Diseño preliminar del inventario nacional forestal y de carbono e iniciado implementación del inventario piloto • Diseño preliminar del inventario nacional forestal y de carbono e iniciado implementación del inventario piloto <p>El sistema satelital de monitoreo terrestre es conceptualmente diseñado, pero pendiente implementación</p>	El mapa de cobertura de bosque, que tendrá múltiples usos y funciones que superan lo esperado, está por finalizarse.	S
	- Un proyecto piloto		Se ha realizado varios avances hacia el	Se ha hecho buenos avances en el diseño del	

	demonstrativo para el inventario y monitoreo forestal y de carbono	S	<p>inventario piloto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el diseño del inventario piloto • elaboración de manuales y guías de campo, • diseño preliminar de base de datos y sistema de procesamiento • inicio del levantamiento de datos del inventario piloto. 	inventario forestal nacional. El inventario piloto proporcionará información para ajustes finales del diseño, tales como datos de costos y tiempos, y variabilidad de diferentes características del bosque tomando en cuenta también el marco temporal y presupuestos disponibles.	
	- Número de actores locales indígenas y otros relevantes capacitados para el 2012 en el inventario, monitoreo y evaluación forestal y de carbono	MS	Talleres sobre “Inventario nacional forestal y del carbono” y “Sistema de clasificación definiciones de cobertura y uso de la tierra” y “Sistema satelital de monitoreo terrestre” realizados con 248 participantes en total de ANAM central y regional, universidad de Panamá, empresas y organizaciones forestales y técnicos y empresas/organizaciones indígenas para su involucramiento en el monitoreo.	Se ha capacitado los técnicos para hacer el inventario pero las actividades actualmente están suspendidas.	
	Métodos para estimación de biomasa y carbono elaborados en el 2012	MI	Capacitación de personal de ANAM en la elaboración y aplicación de ecuaciones alométricas, y desarrollo del sistema para procesamiento de datos del inventario.	Está pendiente la evaluación de las ecuaciones alométricas disponibles y la definición cuáles serán utilizadas para la estimación de biomasa y carbono.	
	Resultados analizados y disponibles sobre biomasa forestal y carbono en 2012.	AS	Un Geo-portal Web para visualizar y compartir información generada por el sistema de monitoreo está en proceso	El Geo-portal pondrá a disposición a la sociedad panameña todo el material elaborado para inventario y monitoreo forestal y de carbono, que tendrá múltiples usos y funciones.	
2.2. Establecer un escenario de emisiones de referencia	Línea base establecida para el 2012	AS	<p>El mapa forestal en proceso servirá como línea base para monitorear cambios en la cobertura boscosa</p> <p>Generación de un escenario inicial a 20 años indicando los niveles de deforestación y cambio de uso de la tierra.</p>	El mapa forestal como línea base para monitorear los cambios está en proceso de finalizarse (previsto último 2013). Se está generando el escenario inicial a 20 años indicando los niveles de deforestación y cambio de uso de la tierra.	S
	Número de actores relevantes capacitados en el diseño de		Talleres para analistas, técnicos y especialistas en SIG y otros relevantes temas de producción	El trabajo se ha realizado conjuntamente con ANAM por lo que hay capacidades instaladas	

	escenarios de emisiones de referencia (la meta será definida durante la fase de arranque del proyecto)	S	de mapas, abril 2012 – enero 2013.		
	Escenario de emisiones de referencia definido para el 2012.	S	Inducción al tema de REL/RL	La metodología para la evaluación de la deforestación histórica está desarrollada, pero pendiente implementación, no obstante se ha avanzado el trabajo requerido para establecer escenario de emisiones ya está completado.	
2.3. Un sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones	Un sistema de contabilidad de carbono definido para el 2013	MI	Actividades previstas para la última fase del Programa,	Hasta ahora no se contemplaba trabajo directo en este producto, pero hay avances en cuanto a insumos de análisis y definición de un sistema de contabilidad de carbono.	MI
	- Una Unidad Nacional de GEI establecida y en funcionamiento en el 2013.	MI	Actividades previstas para la última fase del Programa,	Hasta ahora no se contemplaba trabajo directo en este producto, pero hay avances en cuanto a insumos de análisis y definición de un sistema de contabilidad de carbono..	

3.2. Observaciones en cuanto a productos específicos

3.2.1. Marco legal

Uno de los productos iniciales completados por el PNC es un análisis del marco legal para la aplicación de REDD+ en Panamá. El estudio servirá como base para discusiones sobre el marco legal REDD+ y los derechos al carbono. El estudio fue elaborado en junio 2011 por un abogado contratado por PNUMA.

Durante el proceso se mantenía coordinación con COONAPIP a través de reuniones periódicas mientras que la difusión y debate más amplio se pensaba realizar a través de la Mesa nacional REDD+, lo que todavía está pendiente.

El estudio revela que *"los derechos asociados al carbono plantearía mayores desafíos puesto que los mismos, según la ley (forestal), pertenecen al patrimonio forestal del estado a pesar de que se encuentren en territorios de la comarca"* (Recio, 2011: 10). Las discusiones iniciales entre ANAM y COONAPIP revelaron visiones opuestas que se decidió relegar a otros ámbitos políticos y legales, y se llegó a un consenso preliminar de enfocar el trabajo del PNC en asegurar que los potenciales beneficios de REDD+ fluyan a las comunidades. Con la suspensión de la Mesa Nacional REDD+ todavía no se ha podido elevar esta discusión a un nivel nacional, aunque es un elemento crucial para la elaboración de una Estrategia Nacional REDD+.

3.2.2. Estrategia de pago y distribución de beneficios

Los trabajos orientados a definir un sistema de pago y distribución de beneficios se han realizado ente ANAM y PNUMA, con aportes de FAO y PNUD, y varios socios especialistas en economía, modelaje, beneficios múltiples etc., que han sido contratados como consultores externos.

Los productos principales son estudios, mapas y escenarios, que identifican las causas directas e indirectas de deforestación (minería, carreteras etc.), las tendencias claves (indicando probabilidad de tala, adicionalidad), las políticas contra la deforestación, los beneficios múltiples del bosque (biodiversidad, recursos hídricos, control de erosión etc.), y los costos de oportunidad por tonelada de carbono (mostrando, por ejemplo, el potencial de REDD+ de ir cambiando prácticas como café bajo sombra, pasto con árboles, reconversión de agricultura). FAO ha apoyado a convertir estos escenarios en escenarios de emisiones, con los que se puede estimar niveles de referencia de emisiones y proyecciones con insumos REDD+ .

El trabajo ha requerido el desarrollo de nuevas metodologías que incluso han generado interés a nivel internacional (han servido para trabajo similares en Ecuador y Paraguay, y fueron presentados internacionalmente por ANAM en junio de 2013 en un evento sobre REDD+ en la economía verde). Por ejemplo, el mapa de deforestación está hecho a base de 15 determinantes y enriquecido con entrevistas a especialistas, tomadores de decisión, sectores sociales. Además, se ha realizado talleres en campo con múltiples actores para detectar las transformaciones más importantes por región etc.

Los productos están en proceso de ser finalizados pero no han sido todavía presentados al público. Se había previsto presentarlos principalmente como insumos técnicos a la sub-mesa sobre asuntos económicos dentro de la Mesa Nacional REDD+. Además, se planteaba crear un Geo-Portal (que también contemplará el mapa de cobertura boscosa) que pondría a los datos primarios y los mapas interactivos a la disposición del público. Ambas actividades se encuentran ahora en suspensión.

El Equipo opina que estos productos innovadores y de alta calidad constituyen herramientas valiosísimas para el análisis, la toma de decisión y planificación nacional sobre temas relacionados con REDD+ , manejo de bosques, economía verde, desarrollo agrícola y otros temas. Por lo tanto, debe ser una prioridad en la estrategia de comunicación del PNC de asegurar que estos insumos son disponibles y debatidos, tanto a nivel técnico y académico como a nivel político, en ámbitos multi-sectoriales.

3.2.3. Mapa de cobertura boscosa

La elaboración de un mapa de cobertura boscosa no figura dentro del marco de resultados esperados, pero considerando que el último mapa forestal de Panamá (2008) no tenía una calidad satisfactoria, ANAM y FAO decidieron hacer un nuevo mapa. Las discusiones técnicas de definición de parámetros y temas tomaron un año; un proceso que contó con apoyo de la sede de FAO ya que ANAM no contaba con capacidad interna para monitoreo. Además, la adquisición de imágenes, fue un proceso largo que atrasó el trabajo. No obstante, el trabajo está bastante avanzado y el mapa está listo para publicación digital a comienzos de 2014.

Al igual que los mapas y datos sobre deforestación y costos de oportunidad, el mapa de cobertura boscosa es un producto de muchísima relevancia e importancia para el país, y la difusión y disponibilidad de los datos debe ser una prioridad dentro de la estrategia de comunicación del PNC (también a través del Geo-Portal previsto). Se ha comprado los imágenes satelitales con una licencia gubernamental, que implica puedan ser utilizados por otras instancias gubernamentales, y, con una inversión adicional de 20-30.000 USD, podrían ser utilizadas por gobiernos locales, incluso congresos indígenas. Este es una oportunidad que se debe difundir como un elemento de la estrategia de comunicación.

3.2.4. Inventario nacional forestal

El último inventario forestal de Panamá data de 1972, por lo que la elaboración de un nuevo inventario despierta mucho interés y expectativas para el país. Entre FAO y ANAM se ha elaborado el diseño general de un sistema nacional de inventario forestal y de carbono, utilizando una metodología desarrollado por FAO y ANAM. Además, se ha capacitado a empresas forestales (indígenas y no-indígenas) para pilotear la metodología, pero por la suspensión de nuevas actividades, estas empresas aún no fueron contratadas.

La metodología arroja datos no solamente sobre carbono, pero también datos de alta calidad sobre categorías de bosque, biodiversidad florística, suelos etc. Por lo tanto, el inventario propuesto será un producto multipropósito, para múltiples

sectores y actores del país, pero también requiere de muchos recursos, tanto para su finalización (lo que supera el presupuesto disponible del PNC) como para su actualización regular.

También hay consideraciones si la metodología propuesta requiere asistencia técnica externa y si se puede optar por una metodología a nivel sub-nacional y local que en mayor grado involucre los actores locales, pueblos indígenas y otros, sin perder la compatibilidad con el inventario nacional en cuanto a categorías, definiciones y procedimientos de medición. Por el momento no hay un acuerdo con el proyecto financiado por GIZ en la cuenca del Canal para usar una metodología ligada a lo nacional pero se está trabajando en compatibilizar las definiciones y procedimientos de medición. Si no se logre una compatibilidad entre metodologías aplicadas a nivel nacional y local, esto será un riesgo para la sostenibilidad. Por ende, hay varias consideraciones en cuanto a la finalización y sostenibilidad de este producto (ver sección 8.1.3.).

3.2.5. Mesa Nacional REDD+

La Mesa Nacional REDD+ fue diseñada como un elemento catalizador en cuanto a los insumos técnicos y los múltiples actores para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá. En el diseño del PNCP, la Mesa fue conceptualizada como una instancia temporal del PNC, a ser reemplazada por un Comité Nacional REDD+ (CONAREDD) que tendría la función de coordinar la implementación de dicha Estrategia.

La Mesa Nacional se reunió 2 veces (septiembre y diciembre 2012) y congregó a 65 y 79 personas respectivamente de instancias públicas, de cooperación, pueblos indígenas, academia y sociedad civil. Las varias sub-mesas se reunieron con frecuencias y dinámicas diversas hasta la suspensión de actividades en marzo 2013. Las sub-mesas también sirvieron como instancias de capacitación de sus miembros en varios temas.

ANAM convoca a las reuniones de la Mesa, pero ésta no cuenta con una institucionalidad formalizada. Esto a la vez debilita el potencial de la Mesa para insertar el tema REDD+ dentro de las políticas nacionales más amplias y de ser una instancia de debate y coordinación de todas las iniciativas REDD+ en el país (USAID, FCPF, GIZ).

La importancia de la Mesa Nacional es evidente como el eje central para elaborar la Estrategia Nacional y vincular insumos y temas técnicos de REDD+ con todos los actores relevantes, tanto de instancias gubernamentales, pueblos indígenas, sociedad civil, academia etc. Por lo tanto, el Equipo opina que ANAM podría apropiarse de la Mesa Nacional REDD+ en una forma más institucionalizada como una plataforma nacional flexible, abierta a los procesos emergentes REDD+ y a todos actores relevantes para el tema.

4. Participación de las partes Interesadas

4.1. Historia del involucramiento de las partes interesadas

En mayo 2009 COONAPIP denunciaba la falta de consulta y participación de los pueblos indígenas en el proceso de formulación de la propuesta de ANAM para FCPF y ONU-REDD. En junio 2009, la propuesta presentada por ANAM fue condicionada por la Junta Normativa de ONU-REDD, por no haber sido debidamente consultada y validada. Esto llevó a que el Coordinador Residente del SNU en Panamá enviara una carta al MEF, indicando que la propuesta debería ceñirse a lineamientos y procedimientos establecidos de ONU-REDD (incluyendo las Directrices Operativas sobre La Participación de los Pueblos Indígenas y Otras Comunidades Dependientes de los Bosques).

Subsecuentemente, las agencias de la ONU, en acuerdo con la ANAM, contrataron seis técnicos de COONAPIP que trabajaron durante 3 semanas (septiembre-octubre 2009) para la revisión y validación de la propuesta para ONU-REDD. Concretamente se prepararon insumos para insertarse directamente al PNC como resultados y actividades, y tres anexos para tomar en cuenta en el proceso. Durante este proceso se organizó una reunión de consulta y validación con las autoridades tradicionales que conforman COONAPIP, que definieron 19 puntos como “*principios de ejecución del programa UNREDD Panamá*”. Con fecha 13 de octubre 2009, se firmó la validación final de la propuesta entre el SNU, ANAM y COONAPIP. El documento firmado propone agregar los anexos elaborados por COONAPIP al Documento de Programa, pero esto no se formalizó. En octubre 2009 la Junta Normativa de ONU-REDD aprobó el PNC, con un presupuesto de US\$ 5,3 millones.

Había dos documentos de reglamentos/directrices vigentes de ONU-REDD en 2009:

El *Reglamento y orientación operacional del Programa ONU-REDD*⁸, que estipula, entre otras cosas, la necesidad de validar el documento de Programa como parte de un proceso consultivo continuo, para asegurar la apropiación por parte del gobierno y el involucramiento de actores de la sociedad civil. El Reglamento hace mención específica a la necesidad de tener evidencia de consultas con pueblos indígenas e indica que los Programas serán evaluados en base del sentido de apropiación por parte de los gobiernos y actores de sociedad civil y el nivel de consulta, participación e involucramiento.

Las *Directrices Operativas: La participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques* que estipulan, entre otras, que:

- Los pueblos indígenas deben estar representados en los Comités Directivos u otros órganos similares;
- La consulta y estrategia de responsabilidad social del Programa Nacional debe, de manera efectiva, incluir los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, y organizaciones de la sociedad civil en todas las etapas, incluyendo el diseño de programas, implementación, monitoreo y evaluación (página 11).

⁸ UN-REDD Programme Rules of Procedure and Operational Guidance, Marzo 2009 (traducción propia).

- Se debe realizar un mapeo de las organizaciones, autoridades e instituciones de los pueblos indígenas; articular las autoridades tradicionales con organizaciones indígenas con capacidad técnica; trabajar en forma abierta e inclusiva, y estar atentos a conflictos internos que puedan existir (página 16).

Las condiciones establecidas para la aprobación del PNC por la Junta Normativa de ONU-REDD en junio 2009, indican que el Reglamento del Programa ONU-REDD sirvió como una salvaguarda para asegurar la consulta y validación de los pueblos indígenas al inicio del proceso. También es la impresión del Equipo que la validación inicial de COONAPIP del PNC, refleja un sentido inicial de apropiación del Programa por las autoridades indígena y una aspiración justificada a ser un actor clave en la ejecución de sus actividades. Tampoco cabe duda que la validación por parte de COONAPIP y la participación en la presentación ante la Junta Normativa fueron factores determinantes para la aprobación del Programa.

En este sentido, el PNC cumplió con el requisito formal estipulado en el Reglamento de ONU-REDD de obtener la validación de la propuesta. No obstante, se debe cuestionar si un proceso de revisión del documento del PNC con pueblos indígenas numerosos y geográficamente dispersos de sólo 3 semanas es suficiente para garantizar la legitimidad y calidad necesaria para la validación de un Programa de esta naturaleza. Asimismo, en las directrices de ONU-REDD, se observa que la reunión de validación es un hito importante que marca el inicio del proceso amplio de consulta que deberá ser realizado (y financiado en parte) durante la implementación.

En general, el personal de las agencias de ONU-REDD expresan preocupación por las dificultades en aplicar las directrices “idóneas” a la realidades complejas en el terreno, y la necesidad de enfocar más en la sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas que surgen de las experiencias prácticas operativas.

Tampoco hay evidencia de que otras organizaciones de sociedad civil o representantes de las comunidades afro-descendientes participaron en este proceso de consulta y validación de la propuesta. Aunque se cumplió con el requisito formal de la validación, no se hizo un análisis de socios más profundo y amplio – y no se conceptualizó la consulta y participación como proceso continuos y multifacéticos.

El Equipo estima que el proceso apresurado de incluir las preocupaciones y prioridades de COONAPIP en el diseño del Programa es una de las razones principales del posterior conflicto, ya que en la ausencia de marcos y modalidades bien definidas, se dio lugar a una diversidad de interpretaciones muchas veces contradictorias y expectativas no-consensuadas entre las partes.

Por ejemplo, las autoridades indígenas tenían una aspiración de buena fe de que se iba a trabajar temas amplios sobre territorios, promoción del Convenio núm. 169 etc., basado en los 19 puntos y 3 anexos identificados en el proceso de validación. No obstante, desde la revisión y validación inicial del documento del

Programa parece que la relación con pueblos indígenas fue asumida por las agencias de Naciones Unidas, con ANAM en un rol secundario. Por lo tanto no quedó claro hasta qué punto el Estado panameño tenía un compromiso claro ante los 19 puntos planteados por COONAPIP; muchos de los cuales requieren de una voluntad política por parte del gobierno para hacerse realidad.

4.2. Representación de los pueblos indígenas

Desde un inicio, COONAPIP fue reconocido por el PNC como el representante legítimo de los pueblos indígenas de Panamá. Asimismo, en la fase de revisión del Documento, las autoridades indígenas de los 11 territorios, establecieron que: *“COONAPIP, será la Mesa Nacional Indígena para la Comunicación y coordinación de actividades en áreas indígenas”*⁹.

COONAPIP está constituido por las once autoridades indígenas territoriales¹⁰ de Panamá, pero de acuerdo a sus propios usos y costumbres y conforme a la normativa internacional, cada pueblo tiene el derecho a la auto-determinación. Además, cada pueblo tiene sus propios procedimientos internos de consulta y toma de decisiones, lo que frecuentemente implica la celebración de asambleas o congresos. Esto implica la necesidad de definir con mucha precisión y delicadeza los roles y competencias entre COONAPIP como instancia nacional y las once autoridades como instancias territoriales. En 2009, COONAPIP había recién reestructurado su organización y por ello no tenía una clara definición formal – ni experiencias operativas – para determinar con precisión sus competencias, roles y responsabilidades de representación política y de ejecución técnica en relación a las autoridades territoriales. Cabe mencionar que el Estado panameño suele trabajar directamente con el conjunto de autoridades territoriales y no a través de COONAPIP como el interlocutor de las mismas.

Las agencias de ONU-REDD identificaron a COONAPIP como la instancia representativa de los pueblos indígenas en base a los criterios estipulados en el Reglamento Operativo del Programa ONU-REDD, pero no se hizo un análisis o mapeo más profundo de las autoridades y organizaciones indígenas y su capacidad técnica para ejecución de programas, ni los posibles conflictos o retos internos. Tampoco se hizo un análisis de otros actores de la sociedad civil.

Esta aparente omisión inicial por parte del PNC - y la falta de aclaraciones internas de los roles de COONAPIP y sus propios constituyentes - han tenido graves consecuencias para la ejecución del PNC. En este contexto, el PNC ha sido acusado, tanto de crear divisiones entre los pueblos indígenas por responder a solicitudes de autoridades territoriales de los pueblos indígenas, como de ignorar a los legítimos representantes de los pueblos indígenas por haber trabajado a través de COONAPIP. Asimismo, las diferencias internas aparentemente han contribuido a debilitar y fragmentar a COONAPIP, con varios Congresos expresando su desacuerdo con la posición de COONAPIP frente al PNC.

⁹ Ver “Informe Final Elaboración de un Marco de Referencia Sobre la Participación de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá dentro del Contexto de la Propuesta de UN-REDD Panamá”, COONAPIP, 12 Octubre de 2009.

¹⁰ El Congreso General de los Wounaan ha decidido temporalmente retirarse de COONAPIP.

Algunos representantes de sociedad civil y asesores de pueblos indígenas han insistido que las opiniones disidentes respecto de COONAPIP fueron en realidad solicitadas por personal trabajando para ONU-REDD. El Equipo no ha encontrado evidencia para verificar de modo independiente estas aseveraciones y es la impresión del Equipo que el problema radica en el hecho que las contradicciones se dan entre las instancias representativas territoriales y la instancia nacional representativa, constituida por las mismas instancias territoriales.

Frente a esta situación, el Equipo considera pertinente que los actores externos, nacionales e internacionales, respeten la diversidad de instituciones de los pueblos indígenas y que apoyen, en la medida que sea necesaria y solicitada, a las instituciones indígenas a nivel territorial y nacional a resolver internamente la definición de sus roles, responsabilidades y competencias frente al Estado y la cooperación externa.

4.3. Participación de las partes Interesadas

4.3.1. Participación de los pueblos indígenas

El Documento del PNC indica que COONAPIP *“será responsable de las actividades en la fase preparatoria del Programa UN REDD en territorios indígenas”* (Ibíd), pero que para *“la consulta e implementación de la estrategia nacional de REDD+ se contará con el apoyo de los Congresos Indígenas”* (página 38). El Documento refleja cierta ambigüedad acerca del rol de COONAPIP ya que no quedaba claro si COONAPIP tendría un rol en cuanto a la comunicación y coordinación o sería responsable directa de actividades en los territorios.

La discusión de roles ha estado ligado a la discusión de posibles modalidades para la canalización de fondos a COONAPIP. El PNC reconoce a COONAPIP como interlocutor y representante de los pueblos indígenas, pero COONAPIP no cuenta con personería jurídica formal, que sería un requisito administrativo-legal para recibir fondos públicos de la cooperación externa. Hasta junio 2012 se pensaba que COONAPIP iba a solicitar personería jurídica (con apoyo financiero del PNC) pero en junio 2012 COONAPIP informó que no seguiría este camino ya que le obligaría asumir un rol como ONG, estructura legal que no sería consistente con su rol en representación de los pueblos indígenas.

Un tema de desacuerdo ha sido el alcance temático y la asignación presupuestaria para los trabajos a realizarse con los pueblos indígenas. Apoyado por el PNC, COONAPIP trabajó entre noviembre de 2010 y agosto de 2011 en la elaboración de los estatutos, Manual de Procedimientos y un Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP) que contiene una propuesta detallada sobre la participación indígena en la preparación de REDD+ y abarca temas amplios de gobernanza relacionados a los territorios y recursos naturales. Poco después de la validación del PEIP por parte de las autoridades indígenas comenzaron largas e infructuosas discusiones entre COONAPIP y ONU-REDD sobre cuales componentes del PEIP serían parte del marco de resultados del PNC. Relacionado a la discusión del alcance temático de los trabajos con pueblos indígenas, surge la discusión sobre el presupuesto a asignar para las actividades ya que el PNC no tenía definido un marco presupuestario antes de apoyar a

COONAPIP a entrar en el proceso de formulación de la PEIP. La aspiración de COONAPIP era que PEIP fuera financiado en su totalidad (US\$ 1,7 millones), mientras que el PNC indicaba que se sabía que varios de los elementos de un plan estratégico podrían ir más allá del ámbito de acción del programa. La “oferta” final de ONU-REDD, después de largas e infructuosas discusiones, fue de US\$ 300.000.

Hasta ahora, no se ha definido cual sería el mecanismo idóneo para que COONAPIP pueda funcionar como gestor de fondos de cooperación externa, ni se ha llegado a acuerdo sobre los temas a trabajar o el presupuesto requerido. La colaboración prevista con el PNC no se concretizó. Además, COONAPIP no logró contar con un equipo técnico propio que le permitiera participar o contribuir plenamente al proceso relacionado con REDD+.

La participación de la COONAPIP empezó con un espíritu de buena fe pero en la medida que no se concretizó esta colaboración, las relaciones fueron deteriorándose. Lo que se agravó debido a la ausencia de marcos definidos de temas, presupuestos y modalidades de colaboración. Todo esto ha resultado en un fracaso del diálogo, tanto en lo institucional como en lo personal y aparentemente ya no hay confianza en la buena fe de las partes involucradas. Esto, a la vez, ha tenido consecuencias negativas para las autoridades tradicionales que prestaron su legitimidad y apoyo al Programa desde el inicio pero no han podido cumplir con las expectativas de las comunidades.

Al margen de la colaboración con COONAPIP que fracasó, ha habido participación de dirigentes indígenas en las 2 reuniones de la Mesa Nacional REDD+ y las sub-mesas. Hasta hora no habido participación de los pueblos indígenas en el Comité Directivo. Según ANAM, la participación de pueblos indígenas y otros actores relevantes en este Comité es una tarea pendiente.

4.3.2. Participación de comunidades afro-descendientes

Las comunidades afro-descendientes se encuentran en la Provincia de Darién, donde las 19 comunidades representan el 25 % de la población. Las comunidades se encuentran en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Darién donde practican un sistema de cultivo rotativo. Las comunidades no cuentan con legalización de sus tierras colectivas y algunas se encuentran dentro de comarcas indígenas. La Coordinadora de las Comunidades Negras de Darién tampoco cuenta con personería jurídica. La Coordinadora participó en el PNC a partir de la primera reunión de la Mesa Nacional REDD+ en septiembre 2012. Desde allí participó activamente, por la relevancia del tema REDD+ para sus comunidades que dependen del bosque, y con las expectativas que REDD+ podría contribuir a la conservación de los bosques, control de reforestación, adjudicación de tierras y desarrollo de alternativas económicas.

La Coordinadora lamenta la suspensión de las actividades del PNC y está todavía en espera de respuesta a solicitudes presentadas al PNC para hacer divulgación de información por radioemisora y realizar 3 capacitaciones en comunidades negras.

4.3.3. Participación de instituciones y organizaciones de la sociedad civil

Al principio se pensó que COONAPIP podría encargarse de todos los procesos de consulta, participación, capacitación y comunicación con pueblos indígenas y que desde la coordinación del PNC se podría organizar los procesos con otros sectores no-indígenas con el apoyo del PNUD Regional. Durante el 2012 se reevalúa esta decisión y a fines de 2012 se contratan consultores especializados para comunicación y la Mesa Nacional REDD+. En 2013 PNUD realizó una consultoría para la Realización de Escenarios Ambientales, que incluye un mapeo y análisis de actores relevantes en Panamá para REDD+. Recién, en junio 2013, se contrató un consultor para el tema de consulta y participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ Panamá, como resultado de un proceso de búsqueda de expertos que inicia a mediados de 2012.

La participación de actores de la sociedad civil se ha dado principalmente en 3 ámbitos:

- 1) Participación de algunas instituciones internacionales en la elaboración de productos específicos; por ejemplo el Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC), con oficina en Panamá, ha participado en la elaboración de los escenarios de deforestación y costo de oportunidad.
- 2) Alianzas con algunas instancias académicas; por ejemplo la dependencia en Panamá del Smithsonian Tropical Research Institute (STRI) contribuyó con talleres de inducción sobre el tema REDD+ para el personal de ANAM a comienzos del proceso de preparación del Programa. También se ha realizado un dialogo en la Universidad Tecnológica y el apoyo del personal de ANAM y el PNC ha sido un factor instrumental para el establecimiento de una carrera de ingeniería forestal en dicha Universidad.
- 3) Participación de organizaciones de la sociedad civil en la Mesa Nacional REDD+ y las sub-mesas técnicas. Este espacio recién estaba generando momentum cuando se suspendieron las actividades en marzo de 2013.

4.4. La comunicación con las partes interesadas

La elaboración de una estrategia de comunicación figura como una actividad indicativa en el marco de resultados, y el Anexo 4 del Documento de Programa da algunos elementos un poco confusos y con objetivos muy amplios de sensibilización nacional. A comienzos del PNC, ANAM elaboraba algunos materiales de difusión general pero no se ha tenido una estrategia de comunicación acerca de los productos técnicos del PNC, y varias organizaciones de sociedad civil y académicas no tienen mayor información acerca de los productos que están en proceso aunque está previsto establecer un Geo-Portal que pondrá los productos a disposición pública.

En paralelo, se preveía incluir toda la comunicación con los pueblos indígenas en la colaboración con COONAPIP, lo que implica que varios de los Congresos y Consejos indígenas no tienen mayor conocimiento sobre el PNC ya que esta colaboración fracasó.

No fue hasta finales de 2012 que se contrató a través del PNUD una consultora para trabajar el tema de comunicación y difusión en forma más sistemática. La estrategia de comunicación que ahora se ha elaborado está conceptualizado en dos fases:

La primera fase (octubre 2012-junio 2013, en vía de implementación) enfoca en una divulgación general de temas relacionados a bosques y REDD, por ejemplo a través de participación en ferias, mensajes divulgados por radio etc. También se está trabajando con ANAM para lanzar una página web acerca de REDD+. Otro elemento de esta fase es el fortalecimiento de la comunicación interna (establecimiento de un dropbox) y de la imagen corporativa y visibilidad del PNC (definición de mensajes unificados, diseño gráfico etc.). Para optimizar los recursos de un presupuesto muy limitado, la consultora muestra creatividad en buscar oportunidades de comunicar a través de medios sociales y otros canales gratuitos y está construyendo alianzas con otros actores que puedan reforzar los mensajes, por ejemplo trabajar con el Ministerio de Educación para que en la actualización de profesores, ANAM puede comunicar sobre REDD+. El presupuesto asignado para el 2013 es de 50'000 USD.

La segunda fase (prevista para octubre 2013 hasta finales del PNC) está conceptualizada para implementar la estrategia de comunicación acerca de la Estrategia Nacional REDD+ - por elaborarse en la sub-mesa de comunicación bajo la Mesa Nacional REDD+. Esta conceptualización supone que la Estrategia Nacional estará finalizada para octubre 2013, lo que es un supuesto de muy baja probabilidad, entre otros factores porque no contemplaba la suspensión de actividades desde marzo 2013.

El trabajo más sistemático de comunicación arrancó en forma muy tardía y ha sido limitado por la suspensión de actividades. Se ha notado avances importantes desde que entró la consultora, pero es la impresión del Equipo que hay necesidad de reorientar la estrategia, tomado en cuenta que:

- No hay claridad del proceso o marco temporal requerido para la finalización de la Estrategia nacional REDD+
- El presupuesto asignado para la implementación de la estrategia de comunicación es muy limitada
- El PNC está generando productos muy importantes para el análisis y monitoreo nacional de los bosques y las posible estrategias REDD+, que no han sido comunicados a los actores relevantes.

Basándose en estas consideraciones, el Equipo nota la necesidad de reorientar la estrategia de comunicación, para que sea más enfocado en los productos generados por el PNC y para reforzar la cohesión del Programa. Esto también implica la necesidad de que la comunicación sea una tarea de todos, con la especialista en rol de asesor a todos los actores involucrados.

4.5. Generación de capacidades

Un elemento crucial del PNC es fortalecer las capacidades sectoriales, a varios niveles, para REDD+ .

Entre 2011-12 se realizaron varios talleres de información y capacitación sobre REDD+ con funcionarios de ANAM y una serie de talleres regionales con gobiernos locales, dirigentes comunitarios y funcionarios de ANAM en 2012. El componente de fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas no arrancó, ya que estaba previsto como un elemento de la colaboración con COONAPIP.

Un elemento positivo son las capacidades instaladas en ANAM y algunos socios involucrados en la elaboración de los productos de análisis y monitoreo. Por ejemplo, los trabajos con el mapa de cobertura boscosa y los escenarios han generado capacidad institucional y nacional en los técnicos de ANAM.

Algunos actores de la sociedad civil, como la ONG ODESCA y la Coordinadora de Comunidades Negras expresaron al Equipo su interés de colaborar con el PNC en cuanto a la capacitación. Por ejemplo, ODESCA fue socio de un Programa conjunto anterior sobre cambio climático y formó a 60 promotores comunitarios que podrían también ser agentes de comunicación, consulta y capacitación en cuanto a REDD+.

El marco de resultados estipula que un programa de capacitación nacional será definido en el 2010. No obstante, no fue hasta finales de 2012 que se contrató a la Escuela Virtual de PNUD para hacer un diagnóstico participativo para *“conocer mejor el contexto de implementación de REDD+ en Panamá, así como las características, necesidades y preocupaciones de las poblaciones priorizadas acerca de este tema”*. A base de este diagnóstico, la Escuela Virtual estaba en proceso de elaborar módulos de capacitación para varios actores claves como pueblos indígenas, comunidades campesinas, oficiales, autoridades locales, etc. pero con la suspensión de actividades, este trabajo no ha avanzado más.

4.6. Observaciones en cuanto a participación, consulta, comunicación y construcción de capacidades

A pesar de una activa participación inicial de COONAPIP y de muchos esfuerzos tanto de COONAPIP como del PNC, no se han establecido mecanismos formales o institucionalizados para asegurar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas. Otra debilidad, desde el diseño del PNC, es que no se definió con precisión adecuada los roles, responsabilidades y competencias entre las agencias de Naciones Unidas y las instancias gubernamentales panameñas respecto de la participación y las prioridades de los pueblos indígenas en el contexto del Programa. El retiro de COONAPIP del PNC en febrero 2013 puede en gran medida explicarse por el fracaso posterior de concretizar y operacionalizar los compromisos y expectativas iniciales generadas en cuanto a una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en el PNC.

La Mesa Nacional REDD+ con sus sub-mesas arrancó en forma tardía pero es un espacio nacional importantísimo y prometedor de participación que desafortunadamente se suspendió en marzo 2013. Aparte de este espacio, la participación de otros socios y sectores en el PNC ha sido relativamente débil.

En 2012-13 se contratan tres consultores en comunicación, participación y consulta. Este es un paso positivo pero los consultores entran en un periodo en que el nivel de conflictividad y la suspensión de actividades limita seriamente su trabajo. Faltó una conceptualización proactiva, desde el inicio del PNC, de estrategias de consulta, participación, comunicación y construcción de capacidades como temas intrínsecamente inter-relacionados y procesos continuos. El débil avance en estos temas también perjudica la utilidad y sostenibilidad de los productos técnicos para análisis y monitoreo; obliga al personal de trabajar retroactivamente; afecta la cohesión entre los componentes y del PNC como tal, y; limita la titularidad nacional sobre el proceso.

Desde el diseño ha habido una tendencia de conceptualizar el proceso de preparación REDD+ como una serie de secuencias o etapas bien definidas que, en la medida que no han avanzado como esperado, se han convertido en barreras para avances en otros temas. Por ejemplo, como no se inició el plan de fortalecimiento de COONAPIP, no se ha informado a los pueblos indígenas acerca del PNC; como no se ha finalizado la Estrategia Nacional REDD+, no se ha diseñado una estrategia de comunicación acerca de los productos técnicos y tampoco se ha pensado en la sostenibilidad de la Mesa Nacional REDD+ ya que fue contemplado como instancia temporal, hasta la adopción de la Estrategia. Además, no se ha respondido en forma flexible ante las expresiones de interés e iniciativas de varios sectores e instituciones. Como el proceso de preparación para REDD+ contempla tantos supuestos no-comprobados, sería recomendable pensar en estrategias más flexibles y dinámicas, construidos en forma más participativo y recogiendo iniciativas locales, que podrían ir consolidando resultados parciales y más inmediatos.

5. La gestión adaptativa

5.1. Comité de Dirección y otros cuerpos de toma de decisiones

La descripción de los órganos de toma de decisión en el Documento del Programa es algo confuso. El documento indica que se establecerá un Comité Nacional REDD+ para proveer coordinación operativa, coordinar actividades a nivel nacional e integrar la estrategia nacional de REDD+ en los procesos de la planificación nacional (documento de programa, p. 37). El texto del Documento no elabora más sobre la composición del Comité Nacional REDD+, pero en el resumen ejecutivo (p. 7) se menciona que el Comité estará compuesto por *“actores de gobierno y representantes de la sociedad civil y de grupos indígenas, el cual cumplirá funciones de proveer lineamientos estratégicos, asegurar la participación de actores claves y brindar asesoría y seguimiento a las acciones programadas para la fase preparatoria”*.

A comienzos de 2012 se estableció un Comité Directivo, de alto nivel, integrado por los representantes de las 3 agencias de ONU, ANAM y el MEF. El Comité Directivo ha tenido 3 reuniones hasta la fecha. Las minutas reflejan que es un espacio importante en cuanto a revisar avances y discutir y aprobar los planes de trabajo y presupuestos y los problemas que surgen en la ejecución. El Comité Directivo también fue instrumental en empujar para incrementar la ejecución del

PNC en 2012. No obstante, cabe mencionar que dentro de la estructura compleja de ONU-REDD como un programa global, compuesto por agencias con sus propias estructuras de gobernanza y con su propia Junta Normativa y Secretariado, el Comité Directivo no es necesariamente la instancia máxima de toma de decisión. Esto se refleja en el hecho que la decisión de suspender actividades en marzo 2013 se tomó por una troika de oficiales de PNUD, PNUMA, FAO y el Secretariado ONU-REDD que visitó Panamá al conocer el retiro de COONAPIP del PNC. Hasta hora, el Comité Directivo no se ha reunido para discutir esta decisión.

Se habría considerado que COONAPIP podría participar en el Comité Directivo en calidad de observador, sin que esta participación se haya hecho realidad todavía. Según ANAM, la participación de pueblos indígenas – y otros actores relevantes – en el Comité es una tarea pendiente. El Comité Directivo ha discutido la situación con COONAPIP en sus 3 reuniones, pero sin la participación de COONAPIP, el Comité no ha podido jugar un rol directo de mediación o resolución del conflicto.

Sin embargo, en septiembre de 2012, se estableció una Comisión de Alto Nivel, a solicitud de COONAPIP, para tratar los problemas y obstáculos del Programa. Luego, un Comité Técnico establecido por la Comisión de Alto Nivel se reunió 4 veces entre septiembre de 2012 y enero 2013, pero el trabajo del Comité no fue entregado a la Comisión de Alto Nivel ya que en febrero de 2013 se produjo el retiro de COONAPIP del Programa.

5.2. Mecanismos de coordinación

Los espacios formales de coordinación del PNC son el Comité Directivo y las reuniones bisemanales de coordinación entre ANAM, las agencias y la Unidad de Coordinación del Programa. A nivel internacional, el PNC, a través de la agencia líder (PNUMA) se relaciona con la Junta Normativa y el Secretariado de ONU-REDD. Sin embargo, los requerimientos y espacios informales de coordinación, comunicación y toma de decisiones son mucho más complejos de los que se visibiliza en los organigramas formales; lo que constituye un reto y requiere un esfuerzo enorme por parte del personal involucrado.

El PNC directamente involucra a tres agencias del SNU y ANAM en la ejecución, más una Unidad de Coordinación con dos co-coordinadores (un coordinador ANAM y otro contratado por el PNC). Cada una de las agencias y la ANAM tiene sus propias estructuras y mecanismos de toma de decisión y coordinación, que en el caso de las agencias involucran niveles regionales y globales y en el caso de ANAM las dependencias provinciales y locales. En la parte técnica, las oficiales de las 3 agencias confirman haber recibido insumos importantes de sus sedes o programas especializados; por ejemplo PNUD ha trabajado con la Escuela Virtual de PNUD y PNUMA y FAO ha coordinado insumos técnicos para monitoreo y aspectos económicos REDD con las sedes.

Adicionalmente, ONU-REDD tiene su propia estructura de toma de decisión y coordinación (Junta Directiva y Secretariado), que refiere a los donantes y las estructuras de toma de decisión y coordinación de las agencias. La Unidad de Coordinación depende administrativamente de las tres agencias que administran los presupuestos que financian los diversos consultores y actividades. Otro nivel de coordinación se da entre los oficiales y consultores directamente involucrados en la elaboración de los distintos productos del PNC. Además, A nivel de país, el PNC tiene que coordinar con una amplia gama de socios y actores gubernamentales y de sociedad civil y con las 11 autoridades territoriales y la instancia nacional de los pueblos indígenas.

Otra dimensión es que ONU-REDD en general, y el PNC de Panamá en particular, ha generado la atención de numerosas ONGs, investigadores y otros actores de la sociedad civil regional e internacional, muchos de ellos con sus intereses o preocupaciones particulares. Estos actores tienen sus propios canales de comunicación con actores involucrados en ONU-REDD a nivel nacional, regional o internacional.

Las agencias involucradas en Panamá ya tenían experiencias anteriores de un programa conjunto, las que fueron aplicadas como lecciones aprendidas para el PNC. Por ejemplo, los oficiales ya conocían las particularidades de cada agencia, las diferencias de filosofía, orientación y procedimientos de administración y estaban más conscientes de los retos – y la importancia de no tomar ligeramente al tema de coordinación. Por lo tanto, los oficiales encargados trabajaron conjuntamente desde un inicio, y establecieron la Unidad de Coordinación aunque no estaba reglamentada o especificada en el Programa.

Aun así, todas las partes involucradas señalan que la coordinación consume bastante tiempo. El Informe Anual de 2012 identifican como desafíos *“los largos plazos que estaban tomando dentro del equipo del programa los procedimientos para la toma de decisiones, definición de actividades, definición y aprobación de TDRs, vistos buenos para las contrataciones y otros aspectos administrativos”* y que *“los procesos internos de ANAM estaban generando retrasos, algunos substanciales, por la forma en que se deben definir y aprobar las actividades, las cuales llegaban a requerir la aprobación de los más altos mandos de la ANAM, independientemente de la magnitud o impacto de las actividades propuestas”*. Es la impresión del Equipo que estos factores no son necesariamente tomados en cuenta en la asignación de recursos humanos o en la definición de marcos temporales

El Equipo nota que las instancias formales de coordinación, son muchas más de las que se visibilizan en el organigrama del PNC, ya que ésta solamente refleja las instancias establecidas por el mismo PNC. En paralelo, los oficiales involucrados tienen que responder a muchísimas instancias institucionalizadas – tanto horizontales como verticales - de coordinación y toma de decisión. Estas instancias son particulares para cada actor y no necesariamente están sincronizadas en los procesos de coordinación y toma de decisión. A esto se agrega las instancias informales. Es la impresión del Equipo que esta complejidad es exigente en términos de recursos humano y tiempo y que

requiere flexibilidad y esfuerzos muy grandes por parte del personal, que en gran medida hace funcionar el programa a través de relaciones y espacios informales.

5.2.1. Unidad de coordinación

El Coordinador del PNC fue contratado en julio 2011, con la responsabilidad de asegurar implementación, coordinación, integración y monitoreo de la ejecución del PNC. Asimismo, ANAM asignó un oficial como coordinador. La relación formal entre los dos coordinadores no está clara, pero en la práctica los dos oficiales coordinan y distribuyen las tareas y responsabilidades entre sí.

Al comienzo se pensaba que la Unidad de Coordinación iba a ser más formal, como una dependencia de ANAM, pero hasta ahora no se ha formalizado la Unidad. De acuerdo a la modalidad de ejecución directa por las agencias, el presupuesto es manejado por las tres agencias y la Unidad no tiene el control financiero.

La mayoría del personal de la Oficina ONU-REDD es técnico, entre los cuales los interpretes de imágenes satelitales para el mapa de cobertura boscosa constituyen la mayoría. Algunos son consultores contratados de acuerdo a los procedimientos de cada agencia y otros son oficiales de ANAM, delegados al PNC. Esto implica que el personal de la Oficina depende de cuatro instituciones diferentes, cada uno con sus procedimientos distintos de monitoreo, evaluación, escala salarial etc. Además hay consultores que trabajan desde las oficinas de las agencias, lo que dificulta la programación y el seguimiento por los coordinadores de la Unidad.

Por la modalidad de ejecución directa, muchas de las funciones de una unidad de ejecución quedan con las agencias. La Unidad de Coordinación, según los términos de referencia del coordinador, tiene responsabilidades en cuanto a implementación, coordinación, integración y monitoreo de la ejecución, pero en realidad tiene una autoridad limitada. Es la impresión del Equipo que la Unidad cumple con muchas funciones centrales de coordinación pero que por la dependencia financiera, administrativa y de coordinación y toma de decisión, las agencias juegan un rol más directo en la implementación, de lo que se visibiliza.

5.3. Trabajo de planificación

La planificación anual de planes de trabajo y presupuesto, a través del Comité Directivo, constituye la hoja de ruta macro del PNC. La planificación micro se hace a partir de los procesos y reuniones de coordinación entre los oficiales de las agencias, ANAM y la Oficina ONU-REDD. Los técnicos y consultores contratados elaboran sus planes de trabajo a base de sus términos de referencia. A finales de 2012, PNUD contrató una consultora en la Oficina ONU-REDD para reforzar la planificación y seguimiento del PNC.

En general, debido a las debilidades del diseño del PNC, no se ha podido usar el marco de resultados directamente como una guía para la ejecución. Debido a la complejidad de los procesos de toma de decisión, tampoco se ha realizado los

cambios requeridos al marco. Para algunos productos específicos, como la Estrategia Nacional REDD+, se ha elaborado una hoja de ruta específica.

5.4. Personal

Cada agencia ha designado oficiales técnicos al PNC, como puntos focales o coordinadores. Formalmente, ellos dedican entre 15-20% de su tiempo al Programa, pero en realidad el tiempo dedicado varía entre los 20-50%.

En el caso de FAO, el oficial técnico ha dedicado 50% de su tiempo al PNC y además se ha contratado una persona a tiempo completo para coordinación y gestión, coordinando las acciones de la FAO para el programa y manejando los contratos de los consultores trabajando en el mapa de cobertura boscosa etc. Además, FAO ha designado puntos focales técnicos en la sede para atender los programas nacionales en América Latina. Uno de ellos es especialista en temas de monitoreo y ha participado en varias reuniones y sesiones de trabajo con el equipo técnico de FAO y ANAM.

En el caso de la oficina del PNUD en Panamá, el punto focal medio ambiente dedica 20-30% de su tiempo al PNC. PNUD Panamá no contrató una persona particular para el PNC; pero el punto focal tiene el apoyo del equipo regional. El equipo regional del PNUD (2 personas; un asesor regional y un experto en involucramiento de actores) cumple con varias funciones, para los 14 países miembros de ONU-REDD en América Latina, y también en los 4 países de la región donde el PNUD es el Socio de ejecución del FCPF. Entre las funciones se destacan:

- Vínculo entre secretariado ONU-REDD y equipos en los países (gobierno, personal del SNU y otras contrapartes) y con observadores de la Junta Normativa de pueblos indígenas y sociedad civil a nivel regional.
- Asesoramiento técnico/político a los países ONU-REDD (14 en la región), respuestas a pedidos y solicitudes ad hoc de los países,
- Asesoramiento, seguimiento y control de calidad para el diseño y durante la implementación de los programas nacionales y apoyos especiales
- Contribución a la coordinación y articulación entre agencias y con otras iniciativas de preparación a REDD a nivel regional en los diferentes países
- Fomento de aprendizaje e intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y contribución al flujo de la información,

El equipo regional estima que dedica 20-30 % de su tiempo al PNC Panamá. Además el PNUD ha contratado la persona de apoyo al PNC en materia de Planificación, seguimiento y evaluación que permite balancear la carga de trabajo.

En PNUMA, el punto focal dedica 40% de su tiempo al PNC y la asistente administradora dedica un porcentaje similar al Programa.

Por los vacíos en el diseño del PNC era imposible estimar los recursos humanos requeridos desde el inicio. Por ejemplo la responsabilidad de conformar una Unidad de Coordinación y establecer las oficinas del PNC cayó en PNUD pero no figura en el marco de resultados. Además, parece que todas las agencias sub-estimaron el requerimiento de recursos humanos. Esta sub-estimación parece más grave en el caso de PNUD, ya que hasta finales de 2012 se contaba solamente con el punto focal, dedicando 20-30% de su tiempo al PNC, para todos los temas de consulta, participación, comunicación y construcción de capacidades.

5.5. Sistemas de monitoreo e informes

El monitoreo de los presupuestos y la gestión financiera se realiza desde las agencias, mientras el monitoreo de resultados, a base de los Planes Operativos Anuales (POAs) se realiza desde diversos niveles, comprendiendo la Unidad de Coordinación, las agencias, el Comité Directivo y la Junta Normativa de ONUREDD.

Los oficiales de ANAM elaboran informes mensuales a ANAM. La asistente administrativa del PNC consolida mensualmente los datos de ejecución del PNC con mecanismos que van desde la consulta en línea de los datos de ejecución (PNUD) hasta la coordinación directa con personal administrativo de las agencias (PNUMA y FAO). Los consultores elaboran informes mensuales que envían simultáneamente a ANAM y la Agencia del SNU contratante. Las agencias efectúan el pago a los consultores, según sus propios procedimientos.

Como agencia líder le toca a PNUMA, conjuntamente con el coordinador del PNC, juntar insumos y consolidar los informes semestrales y anuales que son presentados a la Junta Normativa de ONUREDD. ANAM revisa estos informes y llena la casilla destinada para las autoridades nacionales.

Los primeros informes 2010 y 2011 son muy generales y presentan una situación optimista en cuanto a los avances del PNC. Se nota un gran esfuerzo en los informes para conciliar los avances con el marco de resultados.

El informe de 2012 presenta un salto cualitativo en cuanto a reportar avances (2012 fue el año de avances más sustantivos) pero también en cuanto a reflejar los desafíos en cuanto a baja ejecución, procedimientos administrativos y de procesos de toma de decisión lentos y complejos etc.

El PNC recibe comentarios e insumos de los informes por parte del Secretariado de ONU-REDD y las sedes de las agencias, quienes además certifican la información financiera.. Aunque los informes son públicos, no ha recibido comentarios de otros actores.

5.6. Gestión de Riesgos

Los riesgos identificados en el Documento de Programa son:

1. Baja apropiación del PNC por ANAM
2. Bajo nivel de participación de pueblos indígenas

3. Alto nivel de conflictos entre actores claves
4. Cambios en marco regulatorio
5. Rotación de personal de ANAM
6. Unidad de Coordinación poca familiarizada con políticas, normas y procedimientos de donantes
7. Dificultad de coordinación inter-agencial
8. Dificultad de coordinación entre ONUREDD y FCPF
9. Aumento en tasa de deforestación
10. Afectación de liquidez de donantes

Los riesgos 4 y 7-10 no han tenido mayor impacto en la ejecución del PNC, mientras que los otros riesgos arriba descritos han tenido impactos muy profundos en la ejecución. Los riesgos 1 y 5, relacionados con la apropiación y personal de ANAM se han resuelto, ya que el administrador actual de ANAM y su equipo técnico han mostrado un alto grado de compromiso con el PNC. El riesgo núm. 6 se ha resuelto a través de capacitación y fortalecimiento de la Unidad de Coordinación. El riesgo relacionado a la coordinación inter-agencial (7) sigue siendo un factor crítico, por las dificultades intrínsecamente relacionadas a programas conjuntos entre agencias de procedimientos administrativos y de toma de decisión lentos y complejos.

Los riesgos 2 y 3 acerca de conflicto y participación de los pueblos indígenas lastimosamente siguen siendo factores críticos que ahora han llevado a la suspensión de actividades.

Se está monitoreando los riesgos trimestralmente a través del sistema de riesgos de PNUD, que es leído en la sede de PNUD y el Secretariado de ONU-REDD. No obstante, no queda claro en qué medida este sistema produce retroalimentación al PNC, o facilita la asignación de recursos técnicos o financieros para contribuir a la resolución de los problemas.

5.7. Resolución de Problemas

El conflicto con COONAPIP ha tenido un impacto muy grave en el PNC, hasta llegar a la suspensión de las actividades con pueblos indígenas y las actividades consideradas nuevas. El conflicto también ha tenido un impacto transversal, con mucha atención y recursos dirigidos a esto. A pesar de los muchos esfuerzos, reuniones, intercambios de cartas, comisiones, etc., no se ha logrado establecer mecanismos formales o institucionalizados para asegurar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas en el Programa, tampoco en las instancias de toma de decisión. Es la impresión del Equipo que esto se debe principalmente a la falta de estrategias diversificadas para consulta, comunicación, participación y capacitación desde un inicio– y la falta de representación de los pueblos indígenas en el Comité Directivo. Esto implica que no han habido procesos participativos que paulatinamente iban generando resultados – y no han habido espacios formales e institucionalizados para ir resolviendo los obstáculos y retos encontrados. Los mecanismos ad hoc, establecidos por solicitud de COONAPIP, no han logrado llenar este vacío. Asimismo, la complejidad de los mecanismos de toma de decisión de ONU-REDD y del PNC – y el rol difuso entre ANAM y las agencias en la relación y compromisos con los pueblos indígenas – son factores

que han agravado el conflicto. Ante las problemáticas encontradas, el PNC ha carecido de instancias formalizadas y regulares de solución de problemas y ha sido caracterizado por un cierto irrealismo en detectar, describir y solucionar los problemas.

A partir de las denuncias y el retiro de COONAPIP del PNC, ONU-REDD tomó la decisión de suspender las actividades con pueblos indígenas y las actividades consideradas nueva. Simultáneamente, se decidió realizar la investigación independiente y evaluación de medio término. El informe preliminar de la investigación fue presentado en forma informal a la reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD en junio de 2013, con la presencia tanto de ANAM como de COONAPIP. Al responder a los hallazgos preliminares de la investigación, ANAM enfatizó su compromiso de continuar la implementación del PNC, reconoció que hubo errores a lo largo del proceso y se comprometió a presentar una propuesta para someterla a la aprobación de la Asamblea de la COONAPIP. COONAPIP confirmó que para ellos el PNC está cerrado, pero expresó su voluntad de considerar la propuesta gubernamental en su Asamblea y sugirió que el diálogo con el Gobierno podría reanudarse.

Es la impresión del Equipo que el hecho de suspender las actividades que directamente puedan afectar o involucrar a los pueblos indígenas – y la realización de una investigación – han sido pasos positivos en cuanto a no agravar el conflicto. También parece que hay ahora una oportunidad para que COONAPIP y ANAM reinicien un diálogo, a base de la propuesta que ANAM va a elaborar.

Un desafío en este sentido es asegurar que las muchas instancias y niveles involucrados por parte de ONU-REDD y los actores externos tengan un entendimiento común sobre el proceso acordado entre ANAM y COONAPIP, sin ofrecer sus propias interpretaciones, iniciativas o interferencias.

Finalmente parece factible reiniciar las actividades del PNC que no afectan o involucran de manera directa a los pueblos indígenas, ya que la suspensión de otras actividades – como por ejemplo el establecimiento del Geo-Portal para poner los mapas, datos y escenarios generados a la disposición del público – no afecta a los derechos de los pueblos indígenas y puede llevar a otros efectos negativos.

5.8. Eficacia de la gestión

El Equipo ha notado varios factores que limitan la eficacia de la gestión, entre los que se destacan los siguientes:

La estructura de manejo y gestión del PNC es mucho más compleja y agotadora de lo que se visibiliza formalmente; entre agencias (a nivel nacional, regional, sedes), ANAM, unidad de coordinación, programa global ONU-REDD. Adicionalmente, hay socios y actores a nivel nacional y actores externos a nivel regional e internacional que de una u otra manera influyen la ejecución.

El diseño tiene vacíos críticos en cuanto a definir roles, responsabilidades y mecanismos de gestión, lo que lleva a roles confusos entre los varios actores involucrados.

La ejecución del PNC funciona en gran medida a través del compromiso, esfuerzos y relaciones informales bi- y multilaterales que constituyen espacios de coordinación y toma de decisión. Esto es positivo en la medida que ayuda a vencer las barreras institucionales pero implica riesgos en la medida que dificulta el manejo recto y adecuado de procesos, particularmente en situaciones de conflicto. A veces los procesos de toma de decisión y canales son confusos para los mismos oficiales involucrados – y más aún para los socios. En general, según la escala de calificación de arreglos de gestión indicado en los términos de referencia, el Equipo considera que los arreglos son moderadamente insatisfactorios.

6. Gestión financiera y eficiencia

6.1. Ejecución financiera y cofinanciamiento

El PNC tiene un presupuesto de US\$ 5,3 millones proveniente de ONU-REDD; a lo que hay que agregar los recursos que contribuyen ANAM. La contribución de las agencias se da particularmente en término de recursos humanos de planilla, oficina, equipos etc.

La contribución de ANAM en cuanto a recursos financieros ha sido de US\$ 1,477,969. Los recursos, por ejemplo se han utilizado para compra de vehículos, para que las dependencias regionales de ANAM apoyen actividades del mapa de cobertura boscosa. A esto hay que agregar la contribución de ANAM de 23 personas trabajando a tiempo completo, por distintos intervalos entre 2011-13, estimado en una contribución de US\$ 262'000 USD.

<i>AÑO</i>	<i>Asignado</i>	<i>Ejecutado</i>
<i>2011</i>	<i>960,000.00</i>	<i>740,177.00</i>
<i>2012</i>	<i>768,366.00</i>	<i>715,392.00</i>
<i>2013</i>	<i>32,224.00</i>	<i>22,400.00</i>
<i>Sub-total</i>		<i>1,477,969.00</i>
<i>Personal (2011-13)</i>		<i>262,200</i>
<i>Gran total</i>		<i>1,740,169.00</i>

El arranque tardío del PNC ha tenido implicancias para la tasa de ejecución. Solamente es en el 2011 que se activó el presupuesto y la tasa de ejecución en

2011 era de solamente 16,5 %. El empuje para acelerar la ejecución en 2012, es reflejado en la tasa de ejecución hasta 31 diciembre de 2012 que es de 39%. Los porcentajes de ejecución varían entre el 29,5% y 75,2 % entre las agencias, lo que también se explica por las secuencias y dinámicas distintas de los resultados trabajados por las distintas agencias.

Tasa de ejecución 31 diciembre 2012

	Total asignada	Cantidad transferida	Gastos acumulados hasta 31.12.2012	Porcentaje ejecutado
FAO	2189000	1679900	646726	29,5 %
PNUD	2067350	906290	636419	30,7 %
PNUMA	1043650	833530	785554	75,2 %
Total	5300000	3419720	2068699	39,0 %

El Equipo no ha podido conciliar las cifras de ejecución hasta junio 2013 pero aunque muchas de las actividades están suspendidas, siguen corriendo los gastos fijos. Por ejemplo, en el caso de PNUD, la ejecución acumulada (incluyendo compromisos) hasta junio 2013 es de 43,3 %. Los oficiales encargados de las agencias estiman que con el presupuesto disponible sería posible finalizar la gran mayoría de los productos en marcha si se extiende el PNC por aproximadamente un año. Eso excluye la finalización del Inventario Nacional Forestal, que presenta un reto particular (ver secciones 3.2.4. y 8.1.3.)

El PNC enfrenta dos retos en cuanto a la gestión financiera: En lo inmediato, a excepción de FAO, las agencias tienen problemas de liquidez, dado que el PNC, en la situación actual de suspensión de actividades, no ha solicitado la transferencia prevista de fondos. A largo plazo, el PNC tiene el reto de reajustar el presupuesto a los cambios necesarios del programa, incluyendo reajustes en el marco de resultados, el marco temporal y, dependiendo del resultado del diálogo entre ANAM y COONAPIP, los trabajos a realizarse con pueblos indígenas.

El Equipo considera pertinente que el PNC solicite la transferencia del próximo desembolso, mientras que revisa el presupuesto de acuerdo a los cambios del marco de resultados y temporal. Además considera pertinente que el PNC solicite un apoyo especial de ONU-REDD para reforzar la colaboración con los pueblos indígenas, si ANAM y COONAPIP llegan a un acuerdo.

6.2. Eficiencia

Debido a la modalidad de ejecución directa, el presupuesto es administrado bajo los reglamentos distintos de las agencias involucradas. Por lo tanto, la Unidad de Coordinación, y las instituciones y consultores contratados, operan bajo distintas modalidades. Esto trae desventajas obvias que se ha ido superando, por ejemplo a través de capacitaciones al personal de la Unidad.

Los reglamentos y procedimientos de las agencias del SNU en general no son flexibles y ágiles. Por ejemplo, el sistema de FAO requiere registrar de antemano las cédulas de identidad y fotos de todos los participantes en un taller, lo que no

tiene factibilidad cuando se trata de talleres en comunidades indígenas. Además, cambios internos en los sistemas de gestión, por ejemplo en FAO, ha afectado la gestión. La ventaja de contar con tres sistemas de gestión financiera distinto es que da cierta flexibilidad en cuanto a hacer arreglos internos entre las agencias para financiar actividades a través de la agencia que ofrece más facilidad para ciertos gastos. En este sentido, por ejemplo, fue PNUMA que pudo transferir fondos para COONAPIP para el pago del arriendo de sus oficinas.

Un problema generalizado entre las agencias es que sus sistemas regulares de gestión financiera son basados en líneas presupuestarias y no en actividades y resultados. Por lo tanto, los oficiales tienen que mantener un sistema paralelo (operado manualmente) para reconciliar presupuestos y reportes relacionados con el presupuesto y reportes de ONU-REDD (por resultado) y los sistemas regulares.

Por las dificultades arriba descritas y la complejidad adicional de un programa conjunto, la gestión requiere mucha inversión de tiempo del personal, sin que esta inversión tenga un valor agregado en cuanto a resultados. Por lo tanto, el Equipo considera que los costos de transacción son elevados aunque no ha podido cuantificar estos costos.

El personal encargado del PNC ha hecho esfuerzos para agilizar y buscar flexibilidad en los procedimientos administrativos, pero la lentitud y complejidad de los procedimientos es un factor que escapa de su control aunque tienen implicancias directas en la implementación del Programa, incluso en la colaboración con los socios que a veces interpretan las barreras burocráticas como expresiones de mala fe.

7. Impacto

Como se trata de una evaluación intermedia, es todavía prematuro intentar medir el impacto del PNC. No obstante, el Equipo considera que el PNC basado en los productos generados para análisis, toma de decisión, planificación y monitoreo, tiene buen potencial para lograr impacto positivo en cuanto a contribuir con insumos técnicos claves para la definición de una estrategia nacional REDD+ en Panamá, y en cuanto a reforzar la gobernabilidad del sector forestal. No obstante, debido a los múltiples retrasos y dificultades en la ejecución del PNC, el lograr este impacto positivo requerirá una extensión del marco temporal.

El potencial para lograr el impacto previsto en cuanto a consulta, participación y construcción de capacidades dependerá en gran medida del resultado del diálogo entre ANAM y COONAPIP; lo que todavía es un factor desconocido.

8. Sostenibilidad

El PNC ha puesto mucho énfasis en generar beneficios múltiples, reflejado en la generación de productos como el mapa de cobertura boscosa y los escenarios de

costo de oportunidad, que tendrán múltiples usos. Esto es un elemento importante de sostenibilidad. Sin embargo, en términos generales, la ausencia de un fundamento económico de REDD+ implica un riesgo y un requerimiento fundamental de buscar otra forma de sostenibilidad financiera, tomando en cuenta también los costos oportunidad y de transacción. Esto es un factor que debe considerarse, no solamente por el PNC o ONU-REDD, sino por todos los actores involucrados en REDD+.

Con las demoras del PNC y la suspensión de actividades, la primera condición para asegurar sostenibilidad de los resultados en camino es extender el marco temporal. Esto dará el tiempo necesario para asegurar la finalización, publicación y difusión de los productos técnicos como mapas y escenarios.

La otra consideración general es que la sostenibilidad depende en gran medida de las estrategias de comunicación, consulta, participación y capacitación que puedan despertar interés de la sociedad civil y pueblos indígenas como también voluntad política del estado y así generar titularidad nacional de los productos generados y avances en cuanto a la estrategia REDD+. Dentro de estas consideraciones generales, el Equipo da especial importancia a los siguientes elementos que representan elementos o riesgos de sostenibilidad:

8.1. Vínculos con otros actores e instancias gubernamentales

La existencia de otros donantes para preparación REDD+ en Panamá presenta oportunidades para buscar sinergias, complementariedad y consolidación de resultados. En particular, el programa de FCPF, con posible arranque en 2014, será tentativamente un complemento importante al PNC ya que supuestamente éste también será de alcance nacional. ANAM está en proceso de actualizar la propuesta para FCPF; lo que debe adecuarse a las experiencias generadas, los resultados alcanzados y las tareas pendientes del PNC. Asimismo, si se adecuan metodologías y enfoques, los proyectos pilotos financiados por GIZ y USAID, serán complementos importantes para consolidar los resultados del PNC y asegurar que estos proyectos pilotos pueden tener las ventajas de inscribirse dentro de un plan nacional REDD; lo que implicaría potencialmente mejores precios, un sistema de salvaguardas de buena calidad y beneficios no-monetarios.

El PNC todavía no ha alcanzado mayores resultados en cuanto a influenciar políticas sectoriales para que incluyan consideraciones REDD+. Lograr esto sería muy importante con miras a lograr sostenibilidad y titularidad nacional y política. Instancias como MEF y MIDA y la Asamblea Legislativa son actores claves en este sentido. El Equipo considera que las estrategias de comunicación, consulta, participación y capacitación deben reorientarse para fortalecer los vínculos con estos actores, considerando a la Mesa Nacional REDD+ como una posible instancia permanente de integración y concertación.

8.2. Mesa Nacional REDD+

La Mesa Nacional REDD+ ha sido conceptualizada como una instancia temporal en el contexto del PNC, con una función específica en cuanto a la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+. El Equipo considera que es poco probable que la

Estrategia Nacional sea aprobada antes de la conclusión del PNC – y también considera que el proceso de discusión, elaboración, pilotaje, generación e intercambio de experiencias etc., posiblemente sea más multifacético de lo que se pensaba inicialmente. Por lo tanto, el Equipo considera importante buscar institucionalidad y titularidad nacional de la Mesa Nacional REDD+ , que también es la forma de garantizar sostenibilidad en el proceso de desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+. Por lo tanto, ANAM debe buscar la forma de garantizar la permanencia y sostenibilidad de la Mesa como una verdadera plataforma nacional multisectorial para el tema de REDD+.

8.3. Sostenibilidad del Inventario Nacional Forestal

Se ha diseñado la metodología del INF para obtener un producto de alta calidad y múltiples usos para el país, pero hay preguntas acerca del balance entre calidad y costo y, por ende, la sostenibilidad del resultado. FAO ha calculado que en el PNC hay un déficit presupuestario de un millón de dólares norteamericanos para poder terminar el INF. En cuanto a la finalización del inventario surge la pregunta si se puede obtener el financiamiento adicional requerido. En cuanto a la sostenibilidad, el interrogante es si Panamá, a largo plazo, priorizará la asignación de fondos para actualizar el INF regularmente. Con miras a tomar una decisión urgente acerca de la ruta a seguir para avanzar con el INF, hay varias consideraciones que deben ser tomadas en cuenta:

- Se puede optar por una metodología menos ambiciosa y costosa que enfoca directamente a la medición de carbono sin los beneficios múltiples que conlleva la metodología más costosa. No obstante, el principal costo parece estar en llegar a las unidades de muestreo y establecer las parcelas de medición. El costo marginal para levantar información adicional es relativamente bajo.
- Se puede limitar el alcance del INF, reduciendo la cantidad de unidades de muestreo.
- Se puede buscar alianzas con otros donantes/actores que trabajan a nivel sub-nacional para juntar fondos (por ejemplo ACP), basado en una metodología común.
- Se puede incluir la finalización del INF en la propuesta a ser presentado a FCPF.

Todas estas reflexiones acerca del INF requieren decisiones tanto técnicas como políticas, y es importante que entre ANAM y FAO y otros actores relevantes se tome una decisión colegiada, dentro de los próximos meses. En particular es importante definir como se institucionalizará el INF como parte del sistema de monitoreo forestal y de carbono.

9. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

9.1. Conclusiones

Las conclusiones más importantes acerca del PNC, que constituyen la base para las recomendaciones a continuación, son:

- El tema de REDD+, y por ende el PNC, es muy relevante para Panamá

- El diseño extremadamente ambicioso e inconsistente ha requerido un esfuerzo muy grande de análisis, adaptación y operacionalización por parte de todos los actores involucrados
- Se está generando productos técnicos de beneficios múltiples que son muy importante para una estrategia REDD+ en Panamá – y para la gobernabilidad del sector forestal
- Los avances desiguales de los componentes, y la ausencia de estrategias transversales de comunicación, consulta y participación desde el inicio, han debilitado la cohesión del Programa.
- Habido reaprendizajes innecesarios en cuanto a la necesidad de trabajar los temas de consulta, participación, comunicación y construcción de capacidades en forma sistemática desde el inicio del programa
- La complejidad de los procesos de toma de decisión y gestión administrativa y financiera ha dificultado la gestión adaptativa, ha limitado la flexibilidad necesaria en la colaboración con socios y ha dificultado la realización de cambios y reajustes necesarios al marco de resultados.
- Se ha sub-estimado los recursos requeridos para coordinación de un programa conjunto
- La consolidación y sostenibilidad de la Mesa Nacional REDD+ es un elemento fundamental con implicancias para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ y la concertación y titularidad nacional y con otros actores.
- Las actividades con COONAPIP han fracasado y la potencial de reiniciar una colaboración dependerá de acuerdos claros entre COONAPIP y ANAM.
- No todos los productos previstos son alcanzables dentro del marco temporal previsto y el presupuesto disponible, pero con una extensión temporal, el PNC tiene un potencial de generar productos muy valiosos para el país.
- La suspensión de nuevas actividades que no afectan o involucran a los pueblos, como la apertura del Geo-Portal, perjudica la finalización y sostenibilidad de los productos técnicos.
- Es oportuno reajustar el marco de resultados y reorientar el PNC hacia una estrategia más dinámica y realista.
- Si se logra un acuerdo de colaboración entre ANAM y COONAPIP para REDD+ se puede considerar la posibilidad de solicitar un apoyo especial de ONU-REDD para reforzar el presupuesto para este trabajo.
- La reorientación del Programa constituye un momento oportuno para ver complementariedad con otros actores en el tema REDD+ en Panamá (FCPF, GIZ, ACP etc.).

9.2. Recomendaciones

Las recomendaciones relacionadas al Programa Nacional Conjunto de Panamá son:

- Al PNC: Mantener la suspensión de actividades con pueblos indígenas hasta que hayan acuerdos expresos con las autoridades indígenas nacionales y territoriales de cómo seguir la colaboración.

- A ONU-REDD: Extender el PNC hasta el fin de 2014 con miras a finalizar y consolidar los resultados logrados y buscar la sostenibilidad de los mismos.
- Al PNC: Adecuar la estrategia del PNC a los avances desiguales de los varios elementos, minimizando la dependencia a resultados que no son previsibles y reforzando la cohesión entre los elementos en marcha.
- Al PNC: Reajustar y/o redimensionar los productos esperados del PNC, con miras a eliminar productos no-alcanzables y enfocar en generar productos robustos y sostenibles considerando: el nuevo marco temporal, el presupuesto restante, la coyuntura nacional y, eventualmente, los acuerdos firmados con los pueblos indígenas
- A ANAM: Consolidar la Mesa Nacional REDD+ como una plataforma de diálogo permanente y amplia de ANAM y la sociedad panameña para definición, coordinación y ejecución de la Estrategia REDD+ en Panamá
- A ANAM: Solicitar un apoyo específico bajo el Programa Global ONU-REDD para reforzar la consulta y participación de los pueblos indígenas, en la medida que este apoyo sea acordado y solicitado por las autoridades indígenas.
- A ANAM y FAO: determinar el alcance, dimensión, anclaje institucional y mecanismo de mantenimiento y sostenibilidad del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (INF, sistema satelital de monitoreo terrestre e inventario de GEI) de acuerdo al presupuesto disponible, opciones para conseguir financiamiento adicional, el marco temporal del PNC y colaboración con otras instancias sub-nacionales, nacionales e internacionales.
- Al PNC: Definir estrategias diversificadas de consulta, participación y construcción de capacidades, de acuerdo a las necesidades y demandas diversas de los actores que participan en procesos relacionados a REDD+ en Panamá
- Al PNC y ONU-REDD: Adoptar un protocolo de comunicación para asegurar que el diálogo sobre temas de consulta y participación en el contexto del PNC sea directamente entre los representantes debidamente autorizados del PNC y las organizaciones panameñas con roles y mandatos institucionalizados en el tema REDD+ de Panamá (instancias gubernamentales, pueblos indígenas, sociedad civil, academia y otros).
- Al PNC: Focalizar la estrategia de comunicación en la difusión y discusión de los productos para el análisis nacional generados por el PNC (Geo-Portal y otros)

Dado que los lineamientos y requisitos globales del Programa ONU-REDD de cierto modo definen e impactan la planificación e implementación a nivel nacional, el Equipo quiere ofrecer las siguientes recomendaciones para la consideración del Programa ONU-REDD global:

- A ONU-REDD: Buscar formas de simplificar y agilizar la gestión de los programas nacionales conjuntos a través de modalidades de ejecución nacional o ejecución a través de una sola agencia

- A ONU-REDD: Adecuar las directrices y lineamientos de ONUREDD (involucramiento de actores, FPIC) para mejor reflejar mejor las realidades complejas y experiencias generadas en la ejecución en terreno.
- A ONU-REDD estudiar posibles modalidades para flexibilizar y resolver las limitantes que surgen de las reglas y procedimientos del SNU en cuanto a reconocer, también para efectos administrativos, a las instancias políticas y técnicas de los pueblos indígenas en sus varias funciones como instancias representativas y gestores de programas.

9.3. Lecciones aprendidas

REDD+ es un proceso cambiante que por si constituye un supuesto problemático para el diseño de un Programa. Por lo tanto, los programas nacionales de ONU-REDD deben tener diseños simples y flexibles, con estrategias que procuren generar múltiples beneficios.

La modalidad de ejecución directa por tres agencias tiene costos de transacción elevados y va en contra de los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda, como expresado en la Declaración de Paris.

Las Directrices de ONU-REDD sirvieron como una salvaguarda para asegurar la consulta y validación inicial con pueblos indígenas, pero no llevaron a un adecuado control de calidad del diseño del Programa, incluso en cuanto a la definición de roles y responsabilidades entre agencia, instancias estatales, pueblos indígenas y sociedad civil. En particular, las agencias deben delinear muy cuidadosamente sus roles y responsabilidades frente al estado y evitar que los programas generen expectativas que no reflejan compromisos estatales.

Se debe, desde un inicio conceptualizar estrategias inter-relacionados de consulta, participación, comunicación y construcción de capacidades con la diversidad de actores, como procesos continuos ligados a las varias fases de los programas de ONU-REDD y del proceso de preparación REDD+ como tal. Procesos multifacéticos y flexibles podrían comprender, por ejemplo, los siguientes elementos:

- Procesos iniciales de comunicación y consulta acerca del PNC
- Participación y consulta como procesos permanentes a través de instancias institucionalizadas de toma de decisión
- Procesos de fortalecimiento institucional y capacitación para asegurar participación plena y efectiva
- Consultas con varios sectores sobre los temas relevantes para una estrategia nacional REDD+
- Modalidades diversas de participación de socios en elaboración de productos
- Procesos de comunicación diversificadas acerca de los productos generados
- Consultas internas de los pueblos indígenas, según los usos y costumbres de sus instancias de autogobiernos, para consolidar posiciones acerca de REDD+
- Consultas específicas acerca de medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

Anexo A: Listado de personas consultadas

ANAM:

- Silvano Vergara, Administrador General de la ANAM
- Gerardo González, Director de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas y Punto Focal de ONU-REDD por ANAM
- Eric Rodríguez, Coordinador de REDD, ANAM
- Carlos Gómez, Coordinador Encargado de ONU-REDD, ANAM
- Carlos Melgarejo, Coordinador del INFC, ANAM
- Víctor Corro, Especialista de suelos del INFC, ANAM
- Raúl Gutiérrez, Ing. Forestal– Unidad de Cambio Climático, ANAM
- Magalys Castillo, Analista SIG, ANAM
- Yahaira Cárdenas, Unidad de Cambio Climático, ANAM
- Joaquin Diaz, ANAM
- Orlando Bernal, Director de Evaluación y Ordenamiento Ambiental

Autoridad del Canal de Panamá

- Ángel Ureña, Gerente de la Sección de Evaluación Ambiental de la División de Ambiente de la Autoridad del Canal de Panamá

Dirección Nacional de Política Indígena

- Roberto Lino Pacheco, Asesor Legal, Dirección Nacional de Política Indígena, Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Esteban Arosemena, Director, Dirección Nacional de Política Indígena, Ministerio de Gobierno y Justicia
- Arelys Midi, Trabajo Social, Dirección Nacional de Política Indígena

FAO:

- Lars Gunnar Marklund, Coordinador del Programa por FAO, Oficina Subregional
- Xinia Soto Solano, Coordinadora FAO, ONU-REDD
- Allan Hruska, Coordinador Subregional a.i. de la FAO y Representante a.i. en Panamá
- Asdrúbal Calderón, Especialista, inventarios forestales en Centroamérica, FAO
- Tamara Hernandez, FAO, ONU-REDD
- Adolfo Kindgard, Especialista en Teledetección; FAO
- María del Carmen Ruiz, Coordinadora del Inventario Forestal y de Carbono, FAO

ONU Panama

- Kim Bolduc, Coordinadora Residente y Representante Residente, Sistema de Naciones Unidas en Panamá y PNUD.

PNUD:

- Gisele Didier, Oficial del Programa, PNUD Panamá
- Javier Jiménez Pérez, Técnico en Participación, Programa, ONU-REDD Panamá
- Irina Madrid, Consultora para planificación, seguimiento y evaluación,

PNUD

- Pierre-Yves Guedez, Asesor Técnico Regional, PNUD
- José Arturo Santos, Especialista Técnico Regional en Involucramiento de Actores, PNUD
- Charles McNeill, Senior Policy Advisor, ONU-REDD y Grupo de Medio Ambiente y Energía, PNUD
- Nina Kantcheva, Asesora, involucramiento de actores, PNUD/ONU-REDD
- Gayathri Sriskanthan, Asesora, involucramiento de actores, PNUD/ONU-REDD
- Jennifer Laughlin, Analista de Programas, involucramiento de actores, PNUD/ONU-REDD
- Iñaki de Francisco, Mesa de Desarrollo Indígena, PNUD

PNUMA:

- Gabriel Labbate, Oficial de Programa, PNUMA
- Margarita Astrálaga, Directora Regional, PNUMA
- Emilio Mariscal
- Ricardo G. Montenegro G.

Pueblos Indígenas

- Betanio Chiquidama, Cacique General de la Comarca Emberá-Wounaan y, Presidente de COONAPIP
- Lic. Héctor Huertas González, Abogado, COONAPIP
- Cándido Mezua, Coordinador de Proyecto, Congreso Emberá-Wounaan
- Atencio Lopez, Abogado, Congreso General Guna Yala
- Kinyapiler F. Johnson, Maniburba Ilemagged, Onmagged Dummad, Guna Yala
- Valerio Núñez, Técnico Forestal, Congreso General Guna Yala
- Blas López, Secretario General, Congreso General Guna Yala
- Baglio Pérez, Cacique Congreso General Guna Yala
- Eriberto González Cacique Congreso General Guna Yala
- Enrique Inatoy, Congreso General Guna Yala
- Sara Omi Casama, Técnica, OJEW/COONAPIP
- Williams Barrigón, Asesor, COONAPIP
- Heráclio López Gonzalez, Asesor COONAPIP
- Johny Alvarado, Secretario Local
- Eidio Alvarado Pérez, Asesor, Congreso Guna Wargandi
- Magdalena González, Técnico Asesor, Pueblo Bribri
- Marcelo Guerra, Presidente, Congreso Bugle
- Joaquín González, Bulu, Pueblo Bribri
- Tino Quintana, Cacique Regional Sambú, Comarca Embera-Wounaan
- Abigail Grajales, Presidente, Congreso General de Tierras Colectivas Embera-Wounaan.
- Edilberto Dogirama, Presidente, Comarca General Embera-Wounaan
- Marilizeth Cansarí, Estudiante, Darién
- Sergio Gómez, Asesor, Concejo General Bribri
- Clementina Pérez Jiménez, Cacique Regional Suplente, Cerro Balsas, Munä
- José Colman, Congreso General Guna Yala

- Félix Sánchez, Asesor del Pueblo Naso, Bocas del Toro
- Elivardo Membache, Cacique General de Tierras Colectivas Embera-Wounaan, Darién
- Reynaldo Santana, Rey del Pueblo Naso, Bocas del Toro
- Jeremías Cansarí, Cacique General, Congreso General Embera de Alto Bayano
- Gloria Tovar, Técnica, Congreso Dagangunyala
- Flaviano Iglesias, Asesor, Congreso Dagangunyala
- Evangelisto Santo, Cacique Local Bugle, BIEDESHIA
- Luis Bacorizo, Vice-Presidente, Congreso General de Tierras Colectivas Embera-Wounaan, Darién.
- Neyla Banubio, Miembro OJERP, Darién
- Adolfo Mezúa Salazar, Asesor OJERP
- María Duque
- Gonzalo García, Técnico
- Lic. Leonides Quiroz, Presidente, FUNAEPW
- Rito Ismare, Casique General Wounaan
- Diogracio Puchicama, Asistente, FUNAEPW.
- Chenier Carpier, Presidente, Congreso del Pueblo Wounaan
- Alina Itucama, Equipo de Trabajo Proyecto Tierra, Congreso Wounaan.
- Obdulin Isorami, I.E.U., Pueblo Wounaan

ONU-REDD

- Clea Paz Rivera, Secretariado del Programa ONU-REDD
- Nelys Bósquez Flores, Unidad de comunicación, ONU-REDD Panamá
- Alexis Baúles, Coordinador de Programa Nacional Conjunto, ONU-REDD Panamá
- Narciso Arenas, Facilitador de la Mesa Nacional REDD, ONU-REDD Panamá

Sociedad Académica

- Angela Alemán, Vicedecana de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Tecnológica de Panamá
- Dr. Catherine Potvin, McGill University, Department of Biology, Canada y Smithsonian Tropical Research Institute, Panamá
- Julie Velásquez Runk, Department of Anthropology University of Georgia

Sociedad Civil

- Víctor Alcázar, Representante de las Comunidades afro descendientes de Darién
- Noris Alain, ONG ODESCA
- Michelle Szejner, Asesora Nacional para Panamá, Programa REDD para América Central y República Dominicana (GIZ)
- Alida Spadafora, Directora Ejecutiva, Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON)
- Armstrong Wiggins, Director, Indian Law Resource Center
- Leonardo Crippa, Abogado Principal, Indian Law Resource Center

- Christopher W. Meyer, Environmental Defense Fund, y representante de los países desarrollados en la Junta Normativa del Programa ONU-REDD
- Onel Masardule, Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena
- Mikel Barraondo, Grupo Intercultural Almaciga

Anexo B: Validez, pertenencia e importancia de preocupaciones COONAPIP

En esta sección, extraída de la Nota Preliminar de hallazgos, conclusiones y recomendaciones del Equipo de Investigación independiente del Programa ONU-REDD Panamá (22 de junio de 2013), se analiza brevemente cuan significativas y pertinentes son las preocupaciones expresadas por COONAPIP a la luz del Documento del PNC de 2009 y los objetivos, políticas y estándares identificadas en el mismo.

Denuncias COONAPIP	Análisis del Equipo
Falta de mecanismos de participación plena y efectiva	<p>A pesar de una activa participación inicial de COONAPIP y de muchos esfuerzos, reuniones, intercambios de cartas, comisiones, etc., no se han establecido mecanismos formales o institucionalizados para asegurar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas en el Programa, tampoco en las instancias de toma de decisión.</p> <p>Tampoco se ha dado un proceso de fortalecimiento de COONAPIP como instancia nacional - o de los congresos como instancias territoriales - para su participación plena y efectiva acorde con las directrices de ONU REDD.</p> <p>Todo esto también se ha traducido en una falta de información adecuada sobre el Programa en los pueblos indígenas en general.</p>
No reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas	<p>COONAPIP fue reconocido desde el inicio como el interlocutor nacional en representación de los pueblos indígenas. Este rol es específicamente reconocido en el Documento de Programa, donde es descrito como <i>“un actor clave como participe en el desarrollo e implementación de la estrategia nacional de REDD+ con los Congresos Indígenas.”</i></p> <p>Sin embargo, no se definieron con precisión los roles, competencias y responsabilidades entre las autoridades indígenas territoriales y las autoridades nacionales en el contexto del PNC, lo que ha dado lugar a muchas expectativas e interpretaciones contradictorias.</p>
No-cumplimiento de acuerdos	<p>El complejo inicio y desarrollo de este Programa, unido a cambios importantes en la administración del Estado y retrasos, debido a elecciones, cambios de Ministros y de orientaciones y procedimientos administrativos lentos y complejos, han afectado sin duda la obtención y cumplimiento de acuerdos claros, transparentes y</p>

	<p>ejecutables.</p> <p>Como parte de sus primeros aportes al desarrollo del Programa, COONAPIP propuso 19 puntos como principios de ejecución del Programa, pero no hubo acuerdos explícitos para concretizar resultados o actividades al respecto. Tampoco se llegaron a acuerdos sobre el marco presupuestario para la participación indígena y el presupuesto ofrecido finalmente parece inadecuado para tratar los temas reflejados en los 19 puntos.</p>
Procedimientos no-ade cuados	<p>Desde un inicio el diseño del PNC carecía de una definición clara y adecuada de marcos, mecanismos y procedimientos para consulta, participación, toma de decisiones y monitoreo como se preveía en el Documento de Programa y directrices aplicables a este.</p>
Falta de buena fe	<p>En lo que se refiere a la participación de pueblos indígenas, el PNC, con la participación de la COONAPIP, empezó con un espíritu de buena fe y armonía pero en la medida que no se concretizó esta colaboración en actividades específicas, las relaciones fueron deteriorándose. Lo que se agravó debido a la ausencia de mecanismos definidos de consulta, participación, toma de decisiones como también marcos definidos de presupuestos, mecanismos de colaboración y convenios entre COONAPIP y ONU-REDD. Todo esto ha resultado en una situación en que el diálogo ha fracasado tanto en lo institucional como en lo personal y aparentemente ya no hay confianza en la buena fe de las partes involucradas.</p>
Falta de cumplir con responsabilidades del Estado y de Naciones Unidas	<p>No se definió con precisión adecuada los roles, responsabilidades y competencias entre las agencias de Naciones Unidas y las instancias gubernamentales panameñas respecto de la participación y las prioridades de los pueblos indígenas en el contexto del Programa. Tampoco se definió el grado de compromiso estatal ante los 19 puntos definidos por COONAPIP como esenciales para su participación en el Programa; muchos de los que dependen de una voluntad política del Estado soberano.</p>
Violaciones de los derechos de los pueblos indígenas	<p>En opinión del Equipo independiente, las carencias en el diseño y el incumplimiento de los objetivos del PNC han llevado a que el Programa no haya tenido el resultado positivo esperado pero tampoco ha tenido un significativo impacto negativo en los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya que aún no se ha concretizado o emitido ninguna medida legislativa o administrativa que afecte a los pueblos indígenas como resultado del programa. Al mismo tiempo cabe resaltar, que el Programa no ha afectado los derechos humanos individuales de los pueblos indígenas.</p> <p>Sin embargo, un impacto negativo notable de la desacertada ejecución del Programa es que ha creado, sin proponérselo,</p>

	<p>presiones innecesarias a las instancias de representación de los pueblos indígenas de Panamá, agotando sus esfuerzos y recursos en un contexto externo al Programa marcado por muchos conflictos y presiones.</p>
--	--