

Reporte de la Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU REDD Panamá

Evaluadora: [Maria Onestini](#)

4 de enero de 2016

AGRADECIMIENTOS

La evaluadora quisiera agradecer a las personas de distintos sectores e instituciones que generosamente han brindado su apoyo, su tiempo y sus contribuciones a fin de desarrollar esta evaluación. En especial quisiera extender un agradecimiento a Milagros Díaz, consultora local, por toda su colaboración.

DESCARGO

Se deja constancia que el análisis, así como las recomendaciones contenidas en este documento sólo representan el análisis y las recomendaciones de la autora y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones de otros actores o instituciones involucradas en esta evaluación.

TABLA DE CONTENIDO

Parte 1. Introducción.....	10
A. El contexto del Programa Nacional.....	10
Programa de las Naciones Unidas ONU-REDD.....	10
Programa Nacional Conjunto (PNC) ONU-REDD: Panamá	11
B. La evaluación.....	15
Parte 2. Principales conclusiones de la evaluación.....	19
A. Concepto y pertinencia del PNC	19
B. Resultados y contribución a los objetivos establecidos	27
C. Factores que afectan el desempeño.....	40
Parte 3. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.....	46
A. Conclusiones.....	46
B. Lecciones Aprendidas	48
C. Recomendaciones.....	50
Calificaciones de desempeño.....	53
Anexos del informe de evaluación.....	56

SIGLAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
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
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo
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
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNMF	Sistema Nacional de Monitoreo Forestal
STRI	Smithsonian Tropical Research Institute
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD en Panamá concluye con un gran cúmulo de lecciones aprendidas y tras haber generado una serie de productos para la preparación del país a fin de que éste implemente mecanismos REDD+ y política pública de manejo forestal. Los logros son varios, incluyendo la información y las herramientas desarrolladas, así como los procesos consultivos implementados dentro del marco del PNC. Se generó un geo portal con información actualizada de datos forestales incluyendo un mapa de cobertura y uso de la tierra al año 2012, así como una propuesta de sistema de monitoreo de bosque y un piloto de inventario nacional forestal y de carbono. Se llevaron a cabo una serie de estudios técnicos que contienen análisis de las causas de deforestación y los costos de oportunidad. Asimismo, se desarrolló una propuesta de Estrategia Nacional REDD+ y se comenzó a trabajar en el tema de salvaguardas. También, desde el PNC se llevó a cabo un proceso de consulta con actores diversos que redundó en un diagnóstico de la situación de los bosques y de los retos que enfrenta la sociedad que depende de ellos para su sustento y medios de vida.

La evaluación final del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá se llevó a cabo para evaluar el desempeño de este programa en términos de los criterios de evaluación de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Esta evaluación del PNC ONU-REDD Panamá usó varias metodologías de evaluación instrumentadas a través de herramientas específicas. A través de la combinación de métodos utilizados, se buscó la validación y triangulación entre los distintos niveles y tipos de fuentes de información y métodos de recolección de información para así garantizar la validez de los hallazgos que dan origen a los componentes analíticos de esta evaluación, así como las conclusiones y recomendaciones. Asimismo, la evaluación fue participativa atendiendo a que el proceso de evaluación (con el uso de instrumentos y herramientas determinadas) se construya con un enfoque consultivo y transparente con las partes interesadas y actores relevantes internos y externos al PNC ONU-REDD en Panamá.

En cuanto a la relevancia, se considera que el PNC atendió las necesidades del país para su preparación en torno a REDD+, en especial si se definen necesidades como estudios, metodologías y procesos de base necesarios para el diseño de políticas REDD+. Estos productos han sido relevantes a fin de constituir insumos para el diseño de estas opciones de políticas para que el país pueda implementar REDD+ en el futuro. En lo relativo al diseño, lamentablemente, el hecho de ser un piloto para ONU-REDD también implicó una serie de problemas a este nivel. El diseño no fue realista ya que el objetivo fue muy amplio y por demás ambicioso al pretender que a fines del 2013 el país ya estaría preparado para implementar REDD+. Esto es, por demás, fundamental si se tiene en cuenta que en esa etapa a nivel mundial aún no se sabía de forma cabal qué es o qué era “estar preparado para REDD+”, que las pautas para esto eran altamente

cambiantes, y que no era asimilada la complejidad inherente para implementar REDD+ y avanzar para enfrentar la deforestación y degradación forestal.

Se valúa que el PNC en Panamá ha tenido eficacia ya que gran parte de los productos y procesos esperados dentro del contexto de implementación del PNC, al analizarse estrictamente, en términos de la obtención de productos previstos, ha sido mayoritariamente alcanzada. Esto es, gran parte de los productos esperados han sido alcanzados, con una alta calidad técnica e intelectual, y varios de ellos pertinentes para el objetivo del PNC de contribuir a que Panamá esté, a su debido tiempo, preparado para implementar REDD+. La eficacia se valora como alta también si se da cuenta que, debido a atrasos y a la suspensión de nuevas actividades durante un periodo, la ejecución tomó lugar en un periodo de tan solo dos años. Relacionada la eficacia se encuentra el criterio de evaluación de eficiencia entendida como el análisis de si los insumos o recursos (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica.

La sostenibilidad es un criterio que se analiza contemplando la posibilidad de capacidad nacional para mantener, manejar y asegurar los resultados en el futuro. En términos generales se considera que la sostenibilidad del PNC es moderadamente probable. Esto es con riesgos moderados, pero con expectativas de que se sostengan, al menos, algunos productos y sus resultados. La perspectiva de sostenibilidad de los productos, resultados y efectos del PNC caen mayoritariamente sobre un análisis de la posibilidad o probabilidad que el Gobierno de Panamá los asimile adecuadamente y en un tiempo prudente. Panamá, aun antes de existir el PNC, ha manifestado un compromiso político a fin de implementar REDD+ y de enfrentar la deforestación en el país desde una perspectiva múltiple. En algunos sentidos, sin embargo, se vislumbran algunos riesgos para la sostenibilidad de los logros, ya que las posibilidades de sostenibilidad se ven disminuidas frente a la falta de apropiación cabalmente desarrollada de algunos de los productos y procesos desarrollados dentro del marco del PNC. Positivamente, sin embargo, sí existen los mecanismos financieros y económicos, proyectos ya aprobados, alianzas con posibilidades para afirmar la implementación y continuidad de REDD+ y de trabajar a nivel país en prevenir la deforestación y la degradación forestal en Panamá.

Los objetivos del PNC en Panamá eran “asistir al Gobierno de Panamá a desarrollar un régimen REDD+ efectivo” para que “a 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”. Si se analiza el desempeño del PNC se puede decir que se cumplió su objetivo de forma parcial ya que el país tiene, ahora más que en el 2011 cuando se comienza a implementar el PNC y en cierta medida atribuible a éste, una batería de instrumentos para avanzar en REDD+.

El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá apoyó positivamente a la preparación de REDD+ en el país. Resta ahora dar continuidad a los procesos a fin de implementar REDD+ y enfrentar la deforestación y degradación forestal.

RECOMENDACIONES PARA EL PNC PANAMÁ:

1. Debe de agilizarse el proceso de ejecución y finalización de los productos restantes dentro del marco del cierre operativo de PNC.
2. Asimismo, debería de agilizarse la trasmisión oficial de los productos al Ministerio de Ambiente.
3. Debería implementarse una estrategia de comunicación y de devolución para con los diversos actores (gubernamentales y no gubernamentales) que han participado de los procesos y/o productos generados por el PNC.
4. Asegurar un puente efectivo entre los logros (productos y procesos) del PNC y actividades o proyectos posteriores.

RECOMENDACIONES PARA PROGRAMACIONES FUTURAS:

A nivel diseño:

5. Los diseños de programas y proyectos futuros dentro del marco de ONU-REDD deben asimilar las complejidades inherentes a REDD+ dentro de los contextos nacionales. Los diseños deben dar cuenta de las capacidades nacionales existentes, de las necesidades de los países, de los contextos nacionales, de las dinámicas de fondo que atañen a lo forestal, y en general, dando señales que se entiende el contexto nacional donde se implementará la intervención.
6. Los diseños, aun siendo adaptativos, debe de ser coherentes en cuanto a causalidad, análisis de riesgos y estrategias de mitigación de los mismos, y definidos en cuanto a monitoreo y evaluación.
7. Los diseños deben contener pautas para una estrategia de salida a fin de asegurar la apropiación de los productos y resultados, su continuidad, así como el fortalecimiento institucional/generación de capacidades por parte de las contrapartes nacionales.

A nivel de implementación:

8. La implementación de un programa de este tipo debe tener una visión de estrategia de salida desde el primer día y comenzar a efectuarla durante el proceso de implementación, ya que el objetivo de los programas es que el país esté preparado para implementar REDD+ y que los productos, procesos, y resultados sean continua y plenamente asimilados por los

gobiernos. Por lo tanto, una estrategia de salida no se debe dejar para el final del programa, sino que debe ser programada e introducida desde los comienzos de la implementación. Esta estrategia debe ser diseñada colaborativamente con las instituciones nacionales pertinentes a fin de agilizar el proceso de entrega con el propósito de asimilar los resultados tempranamente.

9. Se deben fortalecer los instrumentos de transferencia de capacidades de las agencias a los Estados y actores sociales cuando esto sea relevante. Asimismo, se deben fortalecer procesos de trabajo en conjunto entre agencias y gobiernos/actores relevantes a través de todo el proceso de implementación con el fin (entre otros) de adquirir capacidad de manera continua.
10. Los programas y proyectos relacionados con REDD+ deben incluir, en distintos niveles, a otros actores e interlocutores relevantes con la temática, no sólo a las áreas de ambiente sino también a las áreas de agricultura dentro de los estados, y los sectores productivos, según corresponda para cada realidad nacional.
11. Los insumos y productos a desarrollar dentro del marco de los programas y proyectos REDD+ deberían comenzar a implementar, experiencias exploratorias, aplicando los conocimientos relacionados con la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques, piloteando éstos y aprendiendo de ellos.
12. El Sistema de Naciones Unidas debe de promover las formas realizables y practicables trabajo en conjunto, con directrices y acuerdos claros interagenciales desde los comienzos mismos de una intervención. Los roles y valores agregados de cada agencia deben ser explícitos, así como los acuerdos de trabajo en conjunto. En aquellos casos donde ya ha habido experiencias de trabajo mancomunado interagencial, asimilar los aspectos positivos y negativos gerenciales, operativos y temáticos de estas experiencias y las lecciones aprendidas de estos procesos. Se sugiere asimismo la agilización y coordinación de los procesos administrativos, homologando procedimientos.
13. Dentro del marco de los programas REDD+ implementados en conjunto por diversas agencias, deben de generarse también discusiones substantivas y reuniones periódicas substantivas entre las agencias, a fin de coordinar las acciones y los contenidos de los productos y procesos a generar, respetando las especificidades y valor agregado de cada una de ellas.

14. La comunicación a nivel de ONU-REDD debería intensificarse, alimentado desde los programas nacionales la información a todo el programa global, con un esfuerzo suficiente para comunicar positivamente también los logros y visiones de cada programa nacional.
15. Se sugiere buscar formas de ejecución de los programas que promuevan la apropiación por los países, así como la generación y fortalecimientos de las capacidades nacionales.

PARTE 1. INTRODUCCIÓN

A. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA NACIONAL

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS ONU-REDD

El Programa de las Naciones Unidas ONU-REDD es una iniciativa de colaboración para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD+) en países en desarrollo. El Programa se lanzó en 2008 y cuenta con el apoyo y la experiencia de las Agencias Implementadoras: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Programa ONU-REDD “apoya los procesos llevados en cada país al igual que los dirigidos por REDD+ en estos países y promueve la participación activa e informada de todos los interesados, incluyendo los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques en la implementación de REDD+ a nivel nacional e internacional.”¹ Según la estrategia 2011 – 2015², el Programa apoya a los países en desarrollo “a mejorar su capacidad de reducir emisiones y participar en un futuro mecanismo de REDD+.”

El Programa apoya los esfuerzos nacionales de preparación para REDD+ en 56 países socios, que abarca África, Asia-Pacífico y América Latina, de dos maneras:

- (i) apoyo directo al diseño e implementación de programas nacionales de ONU-REDD; y
- (ii) ayuda complementaria de las acciones nacionales de REDD+ a través de enfoques comunes, análisis, metodologías, herramientas, datos y mejores prácticas desarrolladas a través del Programa Global de ONU-REDD.

Esto implica que la meta es el apoyo complementario a las acciones nacionales en el marco de REDD+ con un apoyo específico a cada país con base en sus solicitudes.

En la mencionada estrategia se hace una definición del Programa de la siguiente manera:

“Durante el periodo 2011-2015, el Programa ONU-REDD se enfocará en brindar apoyo a países en desarrollo y aplicar en forma eficiente, efectiva y equitativa las estrategias de REDD+, con el fin de acelerar su preparación para REDD+ y transformar de manera sostenible su uso de la tierra y el manejo forestal. El Programa fomentará las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo REDD+, incluyendo el acceso

¹ www.un-redd.org

² Estrategia del Programa ONU-REDD. 2011-2015

a los beneficios del carbono forestal a nivel local a través de procesos participativos multilaterales. Además, los beneficios de carbono deberían formar una parte integral de los beneficios obtenidos de los bosques (productos y servicios) y REDD+ debería incluirse en objetivos de desarrollo más amplios, medios de subsistencia mejorados, reducción de la pobreza, seguridad de alimentos y energía, tenencia mejorada de la tierra, buena gobernabilidad, manejo forestal sostenible, conservación de la biodiversidad y mitigación/adaptación al cambio climático.”

PROGRAMA NACIONAL CONJUNTO (PNC) ONU-REDD: PANAMÁ

El Programa Nacional Conjunto (PNC) de ONU-REDD en Panamá fue aprobado el 30 de octubre de 2009 para ser implementado en el país a partir de noviembre del 2010. En el momento de aprobación fue liderado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) que en aquel momento era la máxima autoridad de ambiente del Gobierno de Panamá³. El PNC en Panamá fue ejecutado con apoyo técnico y directo de las tres agencias de Naciones Unidas involucradas en ONU-REDD a nivel global: 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 para llevar a cabo análisis de los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal, así como el desarrollo de capacidades de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las condiciones forestales dentro de un marco consultivo. Su objetivo general fue *“asistir al Gobierno de Panamá a desarrollar un régimen REDD+ efectivo”*. El Programa asimismo tenía como meta 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 objetivo específico del Programa fue *“Establecer las capacidades institucionales e individuales necesarias para desarrollar un grado de preparación plena para REDD+ en Panamá”*.

El Programa contó con dos resultados esperados principales en su formato original a la aprobación⁴:

³ Actualmente la autoridad nacional de mayor rango es el Ministerio de Ambiente.

⁴ Como se verá en varias secciones introductorias de este reporte, el Programa en Panamá realizó una serie de reformulaciones en su evaluación de medio término. En estas secciones introductorias se presentan las pautas, objetivos y resultados esperados originales para luego, en las secciones pertinentes relacionadas con gestión adaptativa, expandir sobre los cambios y reformulaciones relevantes para la segunda etapa de implementación.

- *Resultado 1:* Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ de Panamá.
- *Resultado 2:* Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque.

Cada uno de estos resultados se articulaban con sus respectivos productos, que se listan a continuación.

Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ de Panamá

- 1.1. Marco legal validado para la implementación de la estrategia nacional REDD+.
- 1.2. Marco operacional para la implementación de la estrategia nacional REDD+.
- 1.3 Capacidades sectoriales, institucionales, municipales e individuales fortalecidas.
- 1.4 Un sistema de pago y de distribución de beneficios validado y operacional.

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.
- 2.2. Un escenario de emisiones de referencia
- 2.3. Un sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones.

El Resultado 1 lo lideraba PNUD y PNUMA, mientras que el Resultado 2 lo lideraba FAO y PNUMA. La agencia líder para el Programa en Panamá fue el PNUMA desde que comenzó esa figura a mediados del 2012.

TABLA 1: INFORMACIÓN DEL PROGRAMA EN PANAMÁ

Título del Programa:	Programa Nacional ONU-REDD: Panamá		
Objetivos del Programa:	Establecer las capacidades institucionales e individuales necesarias para desarrollar un grado de preparación plena para REDD+ en Panamá		
Fecha de aprobación:	30 de octubre de 2009	Fecha de Transferencia de fondos:	18 de noviembre de 2010
Fecha de cierre:	De acuerdo a la programación inicial: enero de 2014	Fecha con Extensión Sin-Costo (no-cost):	30 de junio de 2015 ⁵

La cantidad total de fondos transferidos al Programa Nacional ONU-REDD de Panamá fue de US\$ 5 300 000, como se muestra en la Tabla 2: Financiación del Programa (US\$) y en la Panamá se visualiza que la contribución nacional fue de USD \$ 3 707 032.⁶

TABLA 2: FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA (US\$)

Agencia de la ONU	Presupuesto aprobado para el Programa	Monto transferido al Programa Nacional ONU-REDD de Panamá
FAO	USD 2 045 795	USD 2 045 795
PNUD	USD 1 932 103	USD 1 932 103
PNUMA	USD 975 374	USD 975 374
Costos indirectos (7%)	USD 346 728	USD 346 728
Total	USD5 300 000	USD 5 300 000

⁵ A partir de las recomendaciones de la evaluación de medio término en el año 2013 se reformuló el Programa y la Junta Normativa de ONU-REDD aprobó su extensión sin costo hasta el 30 de junio de 2015 (cierre operativo). Por lo tanto, el cierre operativo fue a junio del 2015 y el cierre financiero a diciembre 2015 (decidido por Comité Directivo del Proyecto; mayo 2015).

⁶⁶ Esta contribución de co-financiamiento está calculada hasta fines del 2014, ya que esa es la última información disponible para esta evaluación.

TABLA 3: CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO DE PANAMÁ

Contribución acumulada del Gobierno de Panamá: Organización de gobierno	Tipo de financiación conjunta	Gastos al 31/12/2014
Ministerio de Ambiente	Monetaria – en especies	USD 3 707 032

B. LA EVALUACIÓN

B.1 PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

La Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá se llevó a cabo para evaluar el desempeño del programa en términos de cuatro criterios de evaluación: *relevancia, eficacia (en términos de productos y resultados), eficiencia y sostenibilidad.*

El propósito de la evaluación del Programa Nacional ONU-REDD Panamá es valorar:

- el desempeño del programa en términos de relevancia, eficacia (productos y resultados) y eficiencia;
- la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del programa.

La evaluación tenía los siguientes objetivos principales:

- Revisar evidencia que permita evaluar los resultados alcanzados por el PNC Panamá para una transparente rendición de cuentas, y proporcionar evidencia de los resultados para satisfacer los requisitos de rendición de cuentas.
- Evaluar el grado de preparación para REDD+ en Panamá, oportunidades, limitaciones, brechas y los desafíos que se deben abordar para lograr la preparación para REDD+ y la posible función del Programa ONU-REDD en el proceso futuro de REDD+ en el país.
- Promover el aprendizaje, la retroalimentación y el intercambio de conocimientos a través de los resultados y las lecciones aprendidas entre las organizaciones participantes de la ONU y los demás socios. La evaluación identificará las lecciones de pertinencia operativa y técnica para la formulación y aplicación futura del programa en el país, y de ONU-REDD a nivel global.

Con base en los hallazgos claves, la evaluación reconoció lecciones aprendidas (operacionales y técnicas) para futuras formulaciones de programas e implementación en el país, especialmente futuros programas ONU-REDD y/o para todo el Programa ONU-REDD a nivel global. Se entiende, asimismo, que esta evaluación no analizó el impacto per se, dado que impacto no fue un objetivo principal del Programa, sino el apoyo a políticas públicas y sus productos y procesos adicionales que conlleva la preparación para un mecanismo REDD+.

Esta evaluación final definió su alcance temporal desde el inicio del Programa en Panamá, octubre de 2009, hasta la fecha efectiva de cierre del 31 de diciembre de 2015. El alcance por lo tanto es el Programa Nacional de Panamá. La evaluación se basó en los datos disponibles en el momento de la evaluación y analizó también los resultados entregados por el programa desde la reformulación del programa (diciembre 2013) hasta el momento de cierre. También evaluó la probabilidad de los resultados y el impacto futuro que se podría alcanzar después del cierre financiero del proyecto.

Los destinatarios principales de la evaluación serán el Gobierno de Panamá, las tres agencias participantes de las Naciones Unidas del Programa ONU-REDD y los asociados que participan en el Comité Directivo del PNC. Los destinatarios secundarios de la evaluación serán la Junta Normativa de ONU-REDD y las partes interesadas en REDD+ a escala nacional.

Para enfocar los objetivos de la evaluación, mediante la definición de los estándares sobre los cuales el Programa fue evaluado, se aplicaron los criterios de evaluación relevancia, eficacia, eficiencia, y sostenibilidad, tal como se definen en los Términos de Referencia, y como se indica a continuación:

- **Relevancia:** relacionado con el grado en el cual el Programa Nacional, sus resultados y productos son consistentes con las políticas nacionales y locales, y el grado en que el PNC responde a los planes corporativos y estrategias de programación relevantes.
- **Eficacia,** evalúa el grado en que los resultados y productos propuestos por el PNC han sido alcanzados o el grado de progreso hacia dichos resultados y productos. Dos componentes fueron evaluados:
 - Evaluación de los procesos que han afectado la consecución de los resultados del Programa (el ‘por qué’ de los efectos y resultados)
 - Enfoque de implementación
- **Eficiencia,** evalúa si los recursos han sido utilizados eficientemente para conseguir los productos y resultados esperados.
- **Sostenibilidad,** analiza la probabilidad de mantener y/o generar resultados sostenibles al finalizar el Programa.

Además de los criterios ya enumerados, se evaluó considerando las tres fases del proyecto: etapa de diseño, proceso de implementación, y etapa post intervención (i.e. relacionado con las probabilidades de sustentabilidad de los productos y efectos).

B.2 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Programa Nacional de ONU-REDD se adhirió a las Normas y Estándares del United Nations Development Group (UNDG), así como a las directrices y manuales relevantes para este tipo de ejercicio. Asimismo, la evaluación desarrolló un contacto directo y fluido con el *Grupo de Referencia* y con la Unidad de Gestión del PN ONU-REDD en Panamá, según corresponda.

La evaluación del Programa utilizó el marco lógico / el marco de resultados del Programa del PRODOC, que proporciona indicadores de cumplimiento para la implementación del PNC, junto con los medios de verificación correspondientes como guía para este proceso. Dado que el Programa también ha contado con una reformulación, el documento de reformulación también fue ampliamente consultado como guía.

La evaluación final del Programa Nacional ONU-REDD Panamá usó varias metodologías de evaluación instrumentadas a través de herramientas específicas. A través de la combinación de métodos utilizados, se buscó la validación y triangulación entre los distintos niveles y tipos de fuentes de información y métodos de recolección de información para así garantizar la validez de los hallazgos que dan origen a los componentes analíticos de esta evaluación, así como las conclusiones y recomendaciones. Asimismo, la evaluación fue participativa atendiendo a que el proceso de evaluación (con el uso de instrumentos y herramientas determinadas) se construya con un enfoque consultivo y transparente con las partes interesadas y actores relevantes internos y externos al PNC ONU-REDD en Panamá.

Los métodos e instrumentos metodológicos utilizados en el proceso de evaluación son el siguiente grupo, cada uno es explicado a continuación:

- *Matriz de evaluación*: La matriz de evaluación permitió, a partir de los criterios pre-establecidos, agrupar y visualizar las preguntas de evaluación, sub-preguntas específicas, fuentes de datos e información y métodos e instrumentos de recolección de datos. Básicamente es un medio gráfico de visualizar la investigación, búsqueda de evidencia, y de hallazgos que sustentan la evaluación y una guía metodológica para la recolección y sistematización de la información. La Matriz de Evaluación se encuentra en anexos (ANEXO 1: Matriz de Evaluación)

- *Análisis documental:* El análisis documental constó de análisis de documentos del PNC ONU-REDD en Panamá y publicaciones que se originaron dentro del marco del PNC ONU-REDD (documentos de trabajo, documentos generados en apoyo al Gobierno de Panamá, publicaciones de investigación, de difusión, plataformas de información, páginas Web, y documentos que se originaron en la sistematización del PNC ONU-REDD). La lista de documentos consultados se encuentra en anexos (ANEXO 2: Listado de documentos consultados).
- *Entrevistas en profundidad a informantes clave durante la misión.* Se desarrollaron entrevistas semi-estructuradas con informantes y participantes clave, actores interesados y contrapartes (stakeholders).

Se desarrolló una misión en Panamá por parte de la evaluadora internacional y que contó con el apoyo de la consultora nacional a fin de dialogar con los actores clave, así como llevar a cabo búsqueda adicional de información y documentación. Esta misión tomó lugar entre el 15 y el 27 de noviembre del 2015. La agenda de misión se encuentra en anexos (ANEXO 7: Agenda de misión). La misión se desarrolló con muy buen acceso a interlocutores relevantes de distintas instituciones. Se desarrollaron diálogos con 53 personas provenientes de agencias de la ONU, del Gobierno de Panamá, del sector académico y de organizaciones de la sociedad civil (ver ANEXO 6: LISTADO DE PERSONAS CONSULTADAS). En anexos se encuentra un desglose de actores entrevistados según institución (ANEXO 3: Desglose por institución de actores entrevistados) y sus nombres se encuentran también en la agenda ya mencionada.

PARTE 2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

A. CONCEPTO Y PERTINENCIA DEL PNC

A.1 DISEÑO

El diseño del PNC, en lo conceptual y lo operativo, tomó lugar en un contexto de incertidumbres sobre qué debería de ser REDD+, sobre cómo los programas nacionales dentro de ONU-REDD iban a operar, y sobre cuáles eran las directrices internacionales sobre el tema y su futura implementación. En el año 2008 cuando comienza a diseñarse el PNC, muchas de estas incertidumbres aun prevalecían. Por lo tanto, se trató de diseñar un programa nacional para una preparación que en esa fecha era aún incierta sobre qué significaba esto conceptual y metodológicamente. Esto se refiere específicamente a que, en el período de diseño del PNC, no se sabían los detalles del escenario REDD+ a nivel global, y éste a su vez era (y es) un marco cambiante. Las irresoluciones a nivel internacional (en particular en lo relativo a la formulación de políticas globales tales como los manifestados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y sus instrumentos aledaños) se reflejan en una falta de claridad y vacíos en el diseño del PNC.

A pesar que el PNC en Panamá haya sido un programa piloto y desarrollado dentro de una breve ventana de preparación, su diseño tuvo un contexto adicional cuyas características extendieron su influencia hasta la implementación misma. Desde el año 2008 Panamá inicia una trayectoria para la preparación de actividades REDD+ y comienza la preparación del país con ONU-REDD y el FCPF (siglas en inglés del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques) del Banco Mundial para el financiamiento de este tipo de actividades y de preparación. En ese periodo se consideraba que las actividades y programas resultantes serían en conjunto entre el FCPF y ONU-REDD. En septiembre 2010 el Banco Mundial informó que esa institución no trabajaría en conjunto con ONU-REDD en ese momento en Panamá y que sus aportes financieros no tomarían lugar en este periodo. Sin embargo, a pesar de esto, el documento de programa aprobado finalmente aún mantenía rémoras de referencia a esta supuesta colaboración conjunta y hasta cierto punto no se ajusta a los recortes financieros que esto implicó vis – a – vis productos y resultados esperados. Luego de revisiones, y luego de que la revisión del documento de programa reelaborado contase con la colaboración de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), el documento se aprueba y firma en octubre del 2010.

A pesar de esta preparación, el diseño fue demasiado ambicioso, con tiempos inadecuados. Cuando se establece que el PNC contribuiría 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” efectivamente no se da cuenta de las complejidades que esto implicaría. El objetivo general y primordial del PNC era desconocido e

indefinido, por lo tanto, ampliamente abierto a la interpretación. No sólo surge el hecho que se estaría ayudando al país a implementar un mecanismo incierto, sino que se haría en tan sólo tres años. Esto no sólo no da cuenta que no se tomaron/evaluaron las complicaciones generales de aplicar REDD+ sino también que el diseño tampoco da cuenta de las complejidades internas tales como la falta de información básica y desafíos técnicos para el monitoreo, conflictos socio – ambientales, así como complejidades político – normativas en relación a los recursos forestales.

Otro tema que se manifiesta desde el diseño es la cuestión de los tiempos. En términos de duración, el tiempo planteado no fue suficiente para la implementación efectiva del PNC. Esto es, los plazos de implementación programados no fueron pertinentes. Estos fueron demasiado cortos en términos de lo que se esperaba que lograra el PNC en cuanto a productos, efectos, resultados y procesos. Evidencia de esto son las extensiones sin costos pedidas y otorgadas, y el uso del periodo de cierre para desarrollar y/o finalizar actividades a fin de concluir algunos de los productos programados.

Esta inadecuada temporalidad se manifiesta no sólo en el poco tiempo con el que se pretende que el PNC genere productos, sino también que estos productos (en teoría) deberían de ser implementados. Esto implicaba⁷ que al final del PNC (2013) Panamá adecuaría sus marcos legales que tengan que ver con el sector forestal y REDD+, y que el país cuente con las capacidades institucionales, estrategia REDD+, y proceso / sistema de monitoreo, reporte y verificación para implementar el mecanismo.

El diseño en sí, tal como está plasmado en el marco lógico del PNC, siguió en lo formal un formato estándar de matriz para las intervenciones (matriz de seguimiento del Programa Conjunto), donde se incluyen los objetivos y los resultados esperados, así como indicadores; línea base; metas; métodos de captura; e hipótesis/riesgos. Sin embargo, existe poca relación causal entre productos y resultados. Por ejemplo, no es claro cómo varios productos (mapas, estudios técnicos, desarrollo de metodologías) se conectan causalmente con los resultados esperados (políticas desarrolladas). Los supuestos y riesgos se presentan adecuadamente y son válidos (como se verá a través de este reporte) ya que muchos de ellos se manifestaron durante el proceso de implementación del PNC. En cuanto a las deficiencias de conocimiento de las realidades y necesidades nacionales, por ejemplo, también se manifiestan en el diseño ya que en el documento de programa no se indica la necesidad de elaboración de un mapa forestal ya que se presumía que el mismo existía. En realidad, este producto tuvo que ser elaborado dentro del marco del PNC. Además de estos problemas, se manifiestan varias incongruencias internas del documento de programa.

⁷ Tal como se indica también en la evaluación de medio término.

El documento de programa aprobado también fue confuso en cuanto a la modalidad de ejecución, lo cual causó retrasos y desconfianza entre las partes (Agencias ONU y Gobierno de Panamá). Quizás como rémora de la supuesta participación del FCPF, se presentan distintas modalidades de coordinación y administración (indicando en algunos casos que existiría una unidad de ejecución por fuera de las agencias) y diversas modalidades de gestión administrativa. Otros temas que generaron retrasos se relacionan con los cambios políticos e institucionales que surgieron durante el proceso de diseño y las primeras etapas de implementación. Por ejemplo, el equipo de ANAM que diseñó el documento (junto con COONAPIP y ONU-REDD) fue dejado cesante a fines del año y hasta mediados del 2010 los contactos con ANAM fueron esporádicos y sin continuidad. Las incongruencias de diseño y los cambios político – institucionales causaron que el inicio del Programa en Panamá haya sido retrasado por aproximadamente un año hasta que se refinaron las diferencias y se asentaron relaciones continuas con el Gobierno de Panamá.

En cuanto al tema de la participación de la sociedad civil, el documento de diseño también presenta serias falencias. Estas falencias pueden catalogarse de falencias en el sentido que el documento de programa no refleja un conocimiento cabal de las dinámicas y conflictos internos en torno a los recursos naturales (incluyendo el recurso forestal y la tenencia de la tierra) así como que no refleja procesos de inclusión participativa en el PNC⁸. Por ejemplo, el diseño no contenía claras directrices en lo referente a la participación de todos los actores relevantes de la sociedad civil, a pesar que la COONAPIP tomó parte de la formulación del documento de Programa. Asimismo, el Programa genera una alianza desde el diseño con la COONAPIP sin tener en cuenta que características de esta institución que podrían (y de hecho afectaron) la relación de esta organización con el PNC en general y con el Gobierno de Panamá. A pesar de ser ésta una organización que aglutina a grupos indígenas como así a varias instituciones tradicionales administradoras de los territorios y sus recursos naturales, esta entidad no es una autoridad indígena per se, no tiene personería jurídica, y no tienen representatividad cabal ya que es una organización política, pero una autoridad en el sentido estricto. Aunque el tema del traspaso, apropiación, e implementación de los productos y procesos generados por el PNC no se contempla hasta las etapas finales del mismo, este tema debería de haber sido considerado desde el diseño del programa en Panamá. Esto es, el diseño no contemplaba una estrategia de salida cuando ésta debería ser un eje fundamental. Esto es, los programas nacionales al tener como objetivo primordial la preparación para REDD+ de un país, deberían de tener visiones y estrategias explícitas de salida ya que el traspaso, apropiación e implementación de los productos generados son la razón de ser de estos programas, garantizando la capacidad de la contraparte nacional para hacerse cargo plenamente de los procesos, productos y resultados logrados.

⁸ Estos temas serán ampliamente tratados en la sección pertinente a la denuncia que presentan algunos de los pueblos indígenas a ONU-REDD.

En resumen, el diseño del Programa Nacional (PNC) Conjunto ONU–REDD: Panamá presentó una serie de vacíos e incongruencias que afectaron su desempeño e implementación. Siendo consciente que el periodo de diseño, premura por implementar y contexto internacional dictaba que el diseño haya sido llevado a cabo sin la preparación necesaria, varias fallas han sido identificadas. La idoneidad de las metas y resultados de desarrollo establecidos como objetivos inmediatos fueron por demás ambiciosos teniendo en cuenta el contexto REDD+, las realidades y necesidades nacionales, así como los tiempos prescriptos y recursos disponibles. Las rémoras en el documento de programa, que se dejaron en el mismo a pesar que uno de los donantes significantes se abstuvo de participar en este PNC, causaron confusión. El marco de resultados per se no se presentó con una relación causal entre los productos y los resultados / objetivos inmediatos. Por ejemplo, no es claro como varios de los productos a producir (mapas, estudios técnicos, desarrollo de metodologías) se conectan causalmente con los resultados/efectos esperados (políticas a desarrollar o implementar). Algunos de los resultados asimismo se expresan como productos/procesos y no efectos o resultados (tales como los procesos de consultas). Por lo tanto, la relación causal de un marco lógico (estricta o gradiente) no es clara en relación para con varios de los productos a generar.

Existieron incongruencias en cuanto al diseño de lo operativo, modalidades de implementación, y unidad de ejecución en el marco de la futura implementación. Por último, desde el diseño existieron grandes vacíos en torno a la participación e involucramiento de actores sociales en los procesos de consulta del PNC. En relación con lo expresado en esta sección se considera que el diseño ha sido I (insatisfactorio)⁹.

PROCESO DE INVESTIGACIÓN, EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO Y REFORMULACIÓN DEL DISEÑO

A raíz de una resolución emitida en febrero de 2013 por la COONAPIP, la cual indicaba su retiro del PN debido a su percepción que sus derechos humanos estaban siendo vulnerados dentro del marco del Programa, el Programa ONU-REDD (con el acuerdo de la máxima autoridad de ambiente en aquel momento en el país, la ANAM) convoca una investigación exhaustiva e independiente de las denuncias y a una evaluación de medio término. En el ínterin entre esta convocatoria y su resolución, las nuevas actividades del PNC en Panamá fueron suspendidas.

La investigación / evaluación de medio término independiente determinó que *“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*

⁹ Las escalas de clasificación se encuentran en anexos y en la tabla de clasificaciones.

resultado del programa. Al mismo tiempo cabe resaltar, que el Programa no ha afectado los derechos humanos individuales de los pueblos indígenas.” A pesar de esto, hizo ciertas recomendaciones para la participación de los representantes de pueblos indígenas en el proceso de implementación del PNC en Panamá y eso (entre otras recomendaciones) dio lugar a que se genere (e implemente) una reformulación del programa.

El marco de resultados generados es el siguiente hasta el nivel productos. En anexos se encuentra la tabla completa incluyendo el nivel subproductos (ver ANEXO 4: Tabla de Resultados de Reformulación 2013).

TABLA 4: TABLA DE RESULTADOS 2013

PRODUCTOS Y ACTIVIDADES INDICATIVAS
COMPONENTE 1: Organización, consulta y participación para la preparación de la Estrategia REDD+ Panamá
Producto 1.1: Convenio marco firmado entre ANAM y COONAPIP que cumple con los compromisos de Lombok
Producto 1.2: Desarrollado el proceso de consulta y participación para la formulación de la Estrategia REDD+ Panamá
Producto 1.3: Comunicación realizada, en forma transparente, durante el proceso de elaboración de la Estrategia REDD+
Producto 1.4 Fortalecimiento de capacidades e intercambio de saberes con las comunidades destinatarias del programa REDD+
Producto 1.5: Implementado el sistema de gestión del Programa ONU-REDD-Panamá
COMPONENTE 2: Marco técnico operacional y legal elaborado, para la Estrategia REDD+
Producto 2.1: Evaluación del uso histórico de la tierra, los factores causantes de los cambios en el uso de la tierra, la política y la gestión.
Producto 2.2: Propuesta del marco operacional y legal para operación del Programa REDD+ Panamá.
Producto 2.3: Propuesta de Mecanismo Operativo y registro para un Programa REDD+ Panamá.
COMPONENTE 3: Niveles de referencia / niveles de emisiones de referencia (RL/REL) establecidos y capacidad técnica para realizar revisiones periódicas.
Producto 3.1: Conocimiento básico generado para establecer niveles de referencia / niveles de emisiones de referencia (RL/REL).
COMPONENTE 4: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal institucionalizado, operativo y sostenible, capaz de generar la información requerida para la gestión forestal, incluyendo REDD+ y de información sobre las salvaguardas
Producto 4.1: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF) diseñado, iniciada su operación y en marcha el proceso de institucionalización.
Producto 4.2: Proceso para generar información sobre salvaguardas REDD+ Panamá.

Hasta cierto punto esto representó un re-diseño del Programa Nacional y dio cabida a ajustes varios. Asimismo, la investigación, la evaluación de medio término, y la reformulación del Programa a raíz de estos dos procesos son claros ejemplos de una muy positiva gestión adaptativa que tomó el PNC, las agencias del SNU involucradas, y la ANAM a fin de llevar adelante el Programa Nacional a nivel país.

Uno de los principales reajustes fue la cuestión de la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta en el marco del PNC. La investigación / evaluación de medio término presentó recomendaciones concretas al respecto ostensiblemente a fin de destrabar el conflicto con las organizaciones indígenas. Las recomendaciones prescribían consolidar la Mesa Nacional REDD+ como una plataforma de diálogo; solicitar un apoyo específico bajo el Programa Global ONUREDD para reforzar la consulta y participación; definir estrategias diversificadas de consulta, participación, y adoptar un protocolo de comunicación. La incorporación de algunas de estas recomendaciones en la reformulación del marco de resultados, así como su posterior implementación (tema específico que se verá a continuación en las secciones pertinentes sobre implementación) ayudó a destrabar el conflicto con las organizaciones de los pueblos indígenas que habían presentado la resolución ya mencionada. Junto con la financiación directa a algunas de estas organizaciones y a autoridades indígenas, estos cambios desligaron el conflicto para con el Programa Nacional Conjunto ONU-REDD en Panamá.

Sin embargo, las actividades de participación no sólo destrabaron el conflicto de los sectores indígenas con el PNC, sino que también abrieron la consulta y la participación a otros sectores sociales que tampoco habían sido incluidos con anterioridad en un proceso de consulta amplio. Esto, por lo tanto, mejoró algunas de las fallas de diseño.

Asimismo, la reformulación permitió una actualización del diseño en términos de llenar vacíos (por ejemplo, en lo referente a mapas) o en términos de incorporar cuestiones que surgieron entre el desarrollo del documento de programa y la reformulación. Esto último, por ejemplo, en lo referente a la Estrategia Nacional REDD+, jerarquizando el producto esperado dentro de la reformulación en parte en respuesta a los principios y acuerdos llegados en la COP-19 de noviembre de 2013 en estos temas (Warsaw Framework on REDD+) y los cuales surgieron a posteriori de la aprobación del PNC.

Por lo tanto, la reformulación implicó un cambio de enfoque el cual involucró una priorización de la participación de los principales actores, la comunicación y el desarrollo de capacidades, así como la generación de los insumos requeridos para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, entre otros.

A.2 PERTINENCIA

La pertinencia se refiere a la medida en que el Programa Nacional y sus resultados o productos previstos son coherentes con las políticas y prioridades nacionales y locales, y las necesidades de los beneficiarios previstos. La pertinencia también se relaciona con la medida en que la iniciativa esté alineada con la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015 y los planes corporativos de las tres agencias participantes de las Naciones Unidas.

En cuanto a la pertinencia para con las políticas y prioridades nacionales, el PNC (a modo general) se enmarcó dentro de las mismas, vigentes en aquel momento, en lo referente al cambio climático, al sector forestal, y al sector ambiental en general. Panamá ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1995, y el Protocolo de Kioto en 1998. La ANAM crea la Unidad de Cambio Climático y Desertificación, a fin de (entre otros temas) proporcionar la aplicación de la CMNUCC y formular políticas y estrategias para la implementación de acciones relacionadas con el cambio climático. Por ende, esta institución cumplía con los requisitos para ser el ancla institucional del PNC. Asimismo, otras normativas y políticas públicas vigentes definen o dan indicaciones de la coherencia del PNC con las necesidades y prioridades nacionales en la materia, tales como la Ley General del Ambiente y la Ley Forestal, así como con las prioridades de desarrollo del país.

Los planes corporativos de las tres agencias participantes (FAO, PNUD, y PNUMA) del sistema de Naciones Unidas emanan del MANUD para Panamá. En el MANUD vigente al momento de la inceptión y aprobación del PNC, su efecto esperado 8 indica que *“La sostenibilidad ambiental (biodiversidad, desarrollo forestal, estabilización del cambio climático, prevención de desastres) se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales,”* estableciendo a través de este resultado esperado la relevancia del Programa Nacional para con el sistema.

Se destaca, asimismo, que el PNC en Panamá ciertamente se encontró alineado con la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015. Esto se debe a que el propósito de este documento estratégico fue establecer cómo la FAO, el PNUD y el PNUMA trabajarían en conjunto para apoyar los esfuerzos de los países para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal. Lo cual se alinea y se enmarca con el propósito y objetivos de los Programas Nacionales Conjuntos, y específicamente con los objetivos y propósitos del PNC en el país.

En cuanto a la pertinencia temática para el país, las problemáticas relacionadas con los bosques, la deforestación, y la falta de información cabal en este tema con la que se contaba en el momento de inceptión y aprobación del PNC, también dan cuenta de la relevancia temática. Esto se relaciona no sólo con la dependencia de los recursos naturales para el desarrollo de las

poblaciones y del país en general, sino también en torno los impactos actuales y futuros del cambio climático. Sin embargo, se percibe por varios actores (y hasta cierto punto por esta evaluación, así como la evaluación de medio término) que el Programa Nacional Conjunto ONU-REDD en Panamá no dio cabida a análisis de temáticas álgidas y subyacentes en torno a la temática forestal, y por ende en torno a la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. Por ende, la alta relevancia que tiene en el país la cuestión de tenencia de la tierra y propiedad de los recursos naturales y su relación con las necesidades de los beneficiarios previstos, no fue ampliamente incorporada. Estas cuestiones tienen profundas consecuencias en el marco de desarrollo y en el marco REDD+. A pesar que algunos actores de agencias involucradas indican que estos serían temas que se incorporarían en el seguimiento al PNC en Panamá, este vacío es identificado por diversos actores nacionales e internacionales como temáticas que de algún modo deberían de haberse incorporado, aunque sea sucintamente o incipientemente en el PNC. En congruencia con lo evaluado, se evalúa que el PNC ha tenido una pertinencia/relevancia S (satisfactoria).¹⁰

B. RESULTADOS Y CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS

B.1 ENTREGA DE LOS PRODUCTOS

Los productos que entrega el Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá a la fecha de evaluación son variados, de diversa índole técnica, conceptual, y de cuestiones relacionadas con la participación de la sociedad civil. Un listado completo se encuentra en anexos (ver ANEXO 5: Matriz de productos finales del programa). Varios de estos son resultados de procesos y algunos no están concluidos a la fecha de evaluación. Algunos de los productos que aún están en curso son los resultantes de consultoría de “Bases para un sistema de salvaguardas de REDD+ de Panamá”¹¹ (mientras que al momento de la evaluación se contaba ya con el Documento Borrador con recomendaciones para la Implementación de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC en Panamá derivado del Análisis al Marco legal relevante y aplicable); así como algunos de los procesos y sus productos relacionados con la participación de grupos indígenas aglutinados en la COONAPIP. Otros productos están bajo revisión de MIAMBIENTE.

A continuación, se resaltan algunos productos extraídos según sus diferentes componentes:

¹⁰ Las escalas de clasificación se encuentran en anexos y en la tabla de clasificaciones.

¹¹ Desde el Comité Directivo se aprobó que se iniciará la misma en mayo de 2015, también teniendo en cuenta en teniendo que los primeros productos de esta consultoría serían presentados en el marco del Proyecto de consolidación de la fase de preparación de REDD+ con fondos del FCPF.

- COMPONENTE 1: Organización, consulta y participación para la preparación de la Estrategia REDD+ Panamá (PNUD y MIAMBIENTE).
 - Este componente generó productos tales como el Primer Borrador de la Estrategia REDD+ Panamá, que es uno de los vínculos más importantes con la continuación de los productos y resultados del PNC que se llevará a cabo con el apoyo del FCPF y por ende la continuación del proceso REDD+ en Panamá. Asimismo, otro producto generado es el documento “Escuchando al Bosque” que sistematiza las conclusiones del proceso llamado de escucha activa, que constituye la primera fase del plan de participación consulta pública que involucró cinco canales de escucha en una serie de talleres y entrevistas a profundidad con la participación de instituciones de la sociedad civil, de pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y de mujeres. Los talleres de metodología escucha activa relatan la percepción de distintos sectores de las problemáticas relacionadas con los bosques en Panamá, así como los principales retos percibidos por los distintos sectores consultados. El PNC proveyó subsidios directos a la Comarca de Madugandí, al Congreso del Pueblo Wounaan, y a la COONAPIP para que estas instituciones llevarán a cabo sus propias consultas auto gestionadas aparte de las desarrolladas dentro del marco de la llamada escucha activa. Las primeras dos instituciones también generaron documentos/productos mientras que desde la COONAPIP la entrega a la fecha de evaluación fue parcial, quedando dos comarcas por concluir la consulta.¹² Asimismo, desde el PNC se apoyaron las reuniones de difusión de MIAMBIENTE dentro del marco de la Mesa Nacional REDD+. Se generó el documento "REDD+ en Panamá - Desarrollando Mecanismos para la Prevención y Manejo de Conflictos”.

¹² La COONAPIP se comprometió a realizar consultas en los nueve territorios indígenas que esa organización representa, dos rondas de consulta utilizando la metodología Balu Wala. La primera ronda la realizaron en los nueve territorios y en la segunda solo concretaron en siete territorios.

- COMPONENTE 2: Marco técnico operacional y legal elaborado, para la Estrategia REDD+
 - Generación de documentos técnicos tales como documento sobre causas directas e indirectas de la deforestación en Panamá; análisis sobre el impacto de programas para el control de la deforestación y degradación de bosques y el cambio de uso de la tierra (1992-2008); así como la formulación de escenarios de deforestación. Documentos de propuestas para el respaldo legal a la implementación de REDD+ y planificación de uso del suelo considerando beneficios múltiples (sociales y ambientales de REDD+); costos de un programa REDD+ (Dinámicas de Cambio de Uso de Suelo y Costos de Oportunidad: Opciones para REDD+ y Sinergias con la Alianza por el Millón de Hectáreas); “Mecanismo Financiero para implementación de REDD+”.

- COMPONENTE 3: Niveles de referencia / niveles de emisiones de referencia (RL/REL) establecidos y capacidad técnica para realizar revisiones periódicas
 - Establecimiento de metodologías y propuestas metodológicas varias, tales como metodología para el análisis multitemporal de cambios de la cobertura boscosa mediante comparaciones simultáneas de imágenes de satélite de diferentes períodos; metodología para generar mapas históricos y para el análisis multitemporal de cambios de la cobertura boscosa. Estudios sobre la deforestación para los períodos comprendidos entre los años 1990, 2000, 2006 y 2012; elaboración de mapas; análisis de cambio de uso de la tierra (1992-2008) y formulación de escenarios de deforestación futura de los bosques.

- COMPONENTE 4: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal institucionalizado, operativo y sostenible, capaz de generar la información requerida para la gestión forestal, incluyendo REDD+ y de información sobre las salvaguardas.
 - Entre lo desarrollado dentro de este componente se destaca una serie de productos técnicos a fin de diseñar el marco del Sistema nacional de monitoreo forestal (SNMF), tales como el

documento “Marco conceptual y aspectos institucionales para la implementación de un sistema nacional de monitoreo de los bosques en Panamá”, productos de capacitación para con personal de gobierno y con técnicos de comarcas y territorios colectivos indígenas sobre el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF). Asimismo, una serie de productos se desarrollaron dentro de este componente a fin de comenzar el diseño e implementación inicial del Sistema Satelital de Monitoreo de la Tierra. Otros productos obtenidos han sido el Geo-Portal del SNMF, el mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra al año 2012 y el desarrollo de metodologías varias relacionadas (entendiendo que estos productos se generan a través de variados insumos adquiridos o generados por el PNC, tales como imágenes satelitales, mosaicos de estas imágenes, identificación y recopilación de información primaria y secundaria, desarrollos de metodologías varias, etc.). También dentro de este componente se diseñaron y obtuvieron productos tales como la fase piloto del Inventario Nacional Forestal y de Carbono, con el establecimiento de metodología, parcelas permanentes y mediciones para estimar reservorios de carbono terrestre con la elaboración de manuales, guías, protocolos y formularios de campo necesarios. Para el I-GEI se brindó capacitación sobre elaboración de Inventario de Gases de Efecto Invernadero en el sector Uso de la Tierra y Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura. Finalmente, dentro de este componente también se generó información para el análisis e identificación de salvaguardas.

Los mencionados son productos e insumos que se listan entendiéndose que correlacionados a ellos ha habido una serie de procesos y actividades. Se relacionan con la generación de estos productos no sólo análisis técnicos y participativos sino también talleres, reuniones, capacitaciones, etc. Como también se indica en otras secciones de este reporte, varios de los insumos y productos aun no estaban finalizados cuando se llevó a cabo esta evaluación mientras que otros estaban bajo revisión del MIAMBIENTE.

En otras secciones pertinentes se evaluará la apropiación de los productos. En especial se analizará el tema de apropiación de parte del Gobierno. Sin embargo, la entrega vista como devolución a los actores fuera de MIAMBIENTE que han participado de este proceso ha tenido algunos cuestionamientos. Esto es, a la fecha no ha habido una devolución cabal de algunos de

estos productos a los actores que han participado de distintas maneras (actores que han participado en diálogos, en mesas técnicas o aportando la información base como insumos para algunos de estos productos). Asimismo, como se indica en otras secciones de este reporte, existe un grupo de productos que hasta la fecha de evaluación o no han sido finalizados o no han sido entregados, o aún están bajo revisión (tales como productos relacionados con salvaguardas que continúan con la fase a ser financiada por el FCPF, o algunos de los productos resultantes de los procesos de participación). Por lo tanto, eso también se suma a los reclamos de devolución tardía. En resumen, por lo tanto, se considera que la entrega de los productos es S (satisfactoria).

B.2 EFICACIA

La eficacia ¹³se evalúa analizando el grado en que se han alcanzado los resultados previstos del Programa Nacional Conjunto ONU REDD en Panamá. Valorar la eficacia implica analizar el cambio que generan los productos o el efecto que se observa. También implica atribuir los cambios observados o los avances hacia ese cambio a la iniciativa y / o determinar la contribución de la intervención al cambio detectado.

Se considera que, en términos generales, la eficacia en torno a lograr los productos y procesos esperados dentro del contexto de implementación del PNC en Panamá ha sido satisfactoria. Esto es a nivel producto, se obtuvieron la mayoría de los productos esperados que se generarían. Al analizarse en términos de la obtención de productos previstos, gran parte de los productos esperados han sido alcanzados, con una alta calidad técnica e intelectual en lo referente a estudios técnicos, y pertinentes para el objetivo del PNC en Panamá de contribuir a que Panamá esté preparado para implementar REDD+. Se establece que esto es meritorio en términos de productos logrados debido a la consecución de insumos técnicos, metodológicos y de propuestas normativas. Varios de estos productos han llenado eficientemente vacíos de información. Por ejemplo, Inventario Nacional Forestal es el que no se ejecutaba desde el año 1970. Y aunque existen mapas forestales de los años 1992, 2000 y 2008, el mapa del 2012 representó un salto cualitativo en este tipo de cartografías. El mapa de cobertura y uso de la tierra 2012, aunado a los análisis de cambios históricos de la cobertura boscosa, brindan información cartográfica consistente y más precisa que la disponible hasta ahora, debido a la metodología, que incluye un nuevo sistema de clasificación con definiciones explícitas, fuentes de datos y procesos empleados.

Asimismo, otros trabajos han sido innovadores para Panamá, tales como los análisis económicos incluidos en los estudios de dinámicas de cambio de uso de la tierra y costos de oportunidad. Asimismo, dentro de los productos alcanzados se encuentra una propuesta de estrategia REDD+ nacional. Por lo tanto, se establece que, en cuanto a los productos técnicos,

¹³ Las escalas de clasificación se encuentran en anexos y en la tabla de clasificaciones.

éstos han sido en su mayoría esfuerzos pioneros, o de actualización de atrasos grandes en información.

Varios de los procesos y productos logrados también fueron acompañados o acompañaron procesos de generación de capacidades. Estos se dieron a nivel de Gobierno de Panamá, a nivel académico, y a nivel de comunidades.

En cuanto a los productos relacionados con la participación, se destaca el llamado proceso de escucha activa y sus productos asociados, que corresponden a la primera fase del plan de participación pública de REDD+ Panamá. Este proceso que se desarrolla a partir del pedido de investigación que algunos grupos indígenas requieren del PNC ONU REDD en Panamá, y su proceso (quizás más que sus productos), y el subsidio directo a las comunidades indígenas para que ellos desarrollen su propio proceso interno de consulta con sus propias metodologías¹⁴, lograron destrabar la falta de colaboración de los grupos indígenas e insertaron a éstos y a otros grupos sociales y étnicos en un proceso de consulta vis – a – vis el PNC en Panamá.¹⁵ La inclusión amplia de distintos actores ha sido un resultado inesperado y evidentemente positivo de la investigación / evaluación de medio término y la consiguiente reformulación del PNC ya que se consiguió un proceso de consulta ampliado, multiétnico y con diversos actores de la sociedad civil. Sin embargo, la eficiencia en el desarrollo de este proceso de consulta fue en detrimento de lograr concertación en el marco de la Mesa Nacional REDD+ con una representación adecuada de la diversidad de actores sociales. Asimismo, se ha generado expectativas de parte de los actores sociales ya que ellos entienden que los resultados de la escucha activa “es la estrategia nacional REDD+ para Panamá”.¹⁶

Se pide a este tipo de evaluaciones que analicen también la eficacia en términos de obtención de resultados o efectos, siendo estos definidos dentro del marco de las evaluaciones como cambios institucionales y/o cambios de comportamiento institucional o individuales. Aunque en este caso se vislumbran algunos resultados o efectos que pueden ser analizados desde la perspectiva de la eficacia (y serán a continuación), no es razonable que se impute al PNC la

¹⁴ Metodología Balu Wala.

¹⁵ Tal como se indica en otras secciones, el proceso se llevó a cabo por diversos canales de consulta, la mayoría de ellos liderados por el PNC ONU-REDD. Los canales de consulta de y para los grupos indígenas fueron subsidiados por el PNC, pero los lideraron estos mismos grupos. A la fecha de la evaluación la Comarca de Madugandí y el Congreso del Pueblo Wounaan habían finalizado sus procesos y presentado sus productos. No así la COONAPIP, por lo tanto, el proceso/producto que resultaría de esta institución no puede ser evaluado.

¹⁶ Un llamado quinto canal de escucha fue articulado a través de talleres de género y empoderamiento de las mujeres en relación con la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá. El mismo será analizado en la sección correspondiente a las temáticas transversales.

falta de resultados en otros temas ya que recién en los últimos meses de ejecución se estaban entregando productos al Gobierno de Panamá y a los actores involucrados en el proceso de implementación. Por lo tanto, la búsqueda de resultados o efectos es por demás temprana. En segundo lugar, el PNC no buscaba efectos ni impactos ya que su objetivo específico fue “Establecer las capacidades institucionales e individuales necesarias para desarrollar un grado de preparación plena para REDD+ en Panamá”. Esto es que Panamá esté preparado para REDD+ lo cual no implica un efecto o resultado concreto.

Con esta salvedad se pueden delinear algunos efectos o resultados ya experimentados. Por ejemplo, a pesar que el mapa de cobertura y uso de la tierra 2012 no ha sido oficialmente aprobado por el Gobierno de Panamá, el mismo ha sido uno de los productos más visuales que ha generado hasta la fecha el PNC. Este ha tenido efectos y resultados concretos, ya que los datos, imágenes e información asociada y generada con relación a este instrumento ha sido utilizado por el Estado en tareas de ordenamiento territorial y gestión ambiental multipropósito.

Asimismo, aunque no necesariamente un efecto, si el PNC ha tenido percusiones directas e indirectas ha sido su relacionamiento con la Alianza para el Millón de Hectáreas. Cabe recordar que la Alianza por el Millón de Hectáreas es una iniciativa tripartita del sector público, empresarial y comunitaria “en busca de un pacto nacional que proteja los bosques, las fuentes de agua y la biodiversidad panameña, mientras se promueve la reforestación comercial, se restauran las zonas degradadas y se fomenta el manejo sostenible de todos nuestros recursos naturales como un aporte a la economía rural” que surge en el 2014 desde la Presidencia de Panamá. Aunque la Alianza por el Millón de Hectáreas no se corresponda o no surge de forma directa de las iniciativas ligadas al PNC en el país, muchas de sus componentes se correlacionan con el PNC en Panamá, tal como se manifiesta en el documento del PNC “Dinámicas De Cambio De Uso De Suelo Y Costos De Oportunidad: Opciones Para REDD Y Sinergias Con La Alianza Por El Millón De Hectáreas”. Por lo tanto, aunque no se puede establecer que la Alianza es un resultado directo del PNC, si se puede establecer que los productos del PNC tienen y pueden tener más aun sinergias con esta iniciativa.

Asimismo, Panamá se apresta para revisar su normativa forestal vigente. La nueva resultante ley forestal está siendo alimentada de insumos del PNC.

Otras sinergias se manifiestan en el Programa Apoyo a REDD+ de Base Comunitaria – CBR+ que también es una iniciativa del Programa ONU-REDD Global y en Panamá se articula a través del Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM (PPD). Esta iniciativa (también conocida como Programa Bosques de Vida) surge para apoyar a pueblos indígenas y comunidades dependiente de los bosques a participar en los procesos nacionales REDD+. Tiene ligazones de efecto directas e indirectas con el PNC y con los productos y procesos desarrollados dentro del marco del PNC.

Por lo expresado y evaluado en este tema se considera que la calificación de la eficacia es S (satisfactoria)¹⁷.

B.3 EFICIENCIA

La eficiencia se analiza al valorar si los insumos o recursos utilizados (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica, ya que una iniciativa es eficiente cuando los recursos se usan de manera apropiada y económica para generar los productos deseados. Por tanto, la eficiencia se define como la transformación óptima de insumos en productos.

En torno al análisis de eficiencia, cabe resaltar que los problemas y cambios que sobrellevó el PNC a lo largo de su proceso de implementación han redundado en una serie de costos que podrían haber afectado la eficiencia. A pesar que los cambios se han sobrellevado a través de gestión adaptativa ágil, los cambios han consumido insumos tales como tiempos y recursos. Los fondos utilizados para la implementación han sido los originalmente propuestos, sin grandes varianzas entre los gastos planificados y los gastos reales.

La primera fase sufrió retrasos en gran parte por fallas de diseño y por problemas relacionados con la falta de continuidad política - institucional. La falta de claridad en cuanto a la modalidad de implementación causó un retraso importante hasta que las partes (esto es, la ANAM y el PNC ONU-REDD) armonizaran su entendimiento sobre estas modalidades. El PNC tuvo que, no sólo ejercer flexibilidad al adaptarse a este tema, sino también a otros contextos cambiantes en torno a REDD+ que se extienden en la sección diseño de este reporte. Además de esto, la suspensión de nuevas actividades debido a la resolución emitida por la COONAPIP hasta que tomara lugar la investigación y reformulación resultante, también causó retrasos substantivos.

A pesar de esto, el PNC ONU-REDD en prácticamente un lapso de tan solo dos años entre la reformulación y la finalización operativa del programa, ha logrado alcanzar gran parte de los productos esperados. La eficiencia en este caso se asocia a varios contextos, entre ellos la ejecución directa, la idoneidad de las medidas correctivas adoptadas en la reformulación del PNC, y la gestión adaptativa.

Aunque la ejecución directa ha sido considerada negativa en torno a temas como la apropiación de resultados, en este caso la ejecución directa ha tenido ciertos aspectos positivos especialmente en torno a la eficiencia. Se considera por varios actores que la implementación directa por parte de las agencias de ONU-REDD ha ayudado en el caso de Panamá a poder

¹⁷ Las escalas de clasificación se encuentran en anexos y en la tabla de clasificaciones.

completar los productos esperados en prácticamente dos años debido a la mayor agilidad operativa que esta modalidad implica.

Asimismo, la idoneidad de las medidas correctivas adoptadas en la reformulación del PNC ayudó a la eficiencia ya que impulsaron las condiciones para que el Programa se implemente de manera rápida en su segunda etapa. Y, por último, otro factor clave que ha afectado positivamente la eficiencia en el desempeño del PNC ha sido la gestión adaptativa, ya que no sólo hubiese sido suficiente una reformulación, sino que también la gestión de estos cambios se adaptó a las alteraciones operativas y de contenido que las alteraciones implicaron. En resumen, por lo tanto, se considera que la eficacia ha sido AS (altamente satisfactoria)¹⁸.

B.4 ASUNTOS TRANSVERSALES: GÉNERO, DESARROLLO CAPACIDADES, PRODUCTOS NORMATIVOS

El análisis de la transversalización de género en el PNC ONU-REDD Panamá primeramente se refiere a cómo estos temas fueron reflejados en el diseño de la intervención y que es lo que esto implicó en las primeras etapas de implementación del Programa. A nivel diseño se incluyen algunas leves referencias a la dimensión de género, pero se limitan a la participación de las mujeres en el programa. Sin embargo, el diseño (como todos los diseños en el periodo de pilotaje en el que se inserta el PNC de Panamá) no hacen referencia a la transversalización de género per se.¹⁹ Se concibe que la transversalización de género va más allá de la inclusión de mujeres en actividades o de desglosar datos por género. Transversalización de género es una estrategia para que se reflejen las necesidades, aportes y beneficios en igualdad. Por lo tanto, no existió la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Nacional Conjunto a nivel diseño.

A pesar que la evaluación de medio término no hace referencia a este vacío, ni lo hace el nuevo marco de resultados, luego de la reformulación en el marco de actividades de consulta para con la sociedad civil, surge un llamado canal de escucha donde se llevan a cabo talleres de

¹⁸ Las escalas de clasificación se encuentran en anexos y en la tabla de clasificaciones.

¹⁹ Se entiende por transversalización de género lo siguiente: "Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros." Esta es una definición globalmente aceptada dentro del Sistema definida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 1997.

género y empoderamiento de la mujer con miras a la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Esto es, se llevan a cabo talleres participativos por parte del PNC donde las temáticas de género son tratadas en diferentes regiones del país. Los resultados son volcados a un producto (documento) reflejando los resultados de estos talleres, en particular en lo referente a percepciones de mujeres usuarias del bosque en el país, generando una suerte de definición sobre la temática basada en estas percepciones. El PNC no contó con trabajos técnicos que analicen la transversalización o perspectiva de género dentro del contexto REDD+ en Panamá. Esto es, no se desarrolló un diagnóstico y plan de acción para la transversalización del enfoque de género en el Programa Nacional REDD+ en Panamá, como un insumo para la estrategia nacional en diseño como insumo o producto técnico.

Sin embargo, y remarcando lo que se extiende en otras partes del presente informe, la cuestión de género y la consulta a la sociedad civil sobre este tema que se desarrolló como parte de las actividades de participación dentro del marco del PNC reformulado no se reflejan en otras cuestiones, actividades, o iniciativas del PNC. Por ejemplo, el borrador de estrategia nacional REDD+ no hace referencia alguna a la incorporación de la perspectiva de género. Por lo tanto, responder a la pregunta que se presenta a esta evaluación sobre ¿Cómo se verán afectadas por la iniciativa las relaciones y la igualdad de género?, a raíz del PNC no es posible ya que lo que se debatió dentro de la consulta no se refleja en otras dimensiones.

En resumen, por lo tanto, se califica a la inclusión de la temática de género dentro del PNC como MS (moderadamente satisfactoria).²⁰

En torno al desarrollo de capacidades como asunto transversal, este tema se puede considerar desde varios niveles dentro del marco del PNC. Primeramente, a nivel institucional con el Gobierno de Panamá y, en segundo lugar, con actores de la sociedad civil.

A nivel institucional el desarrollo de capacidades técnicas se dio en algunos componentes, sin embargo, no en todos. Por ejemplo, en temas de monitoreo se generaron y/o fortalecieron capacidades nacionales. En este tema se llevó a cabo un proceso de capacitación y transferencia de conocimiento a personal del Estado sobre el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF); capacitar personal técnico nacional en el uso y aplicación de software de Sistemas de Información Geográfica (SIG y para procesamiento de imágenes de satélite). Estos son tan solo dos ejemplos de variadas capacitaciones técnicas que se llevaron a cabo a fin de generar e instalar capacidades. Se evalúa que éstas han dejado capacidades instaladas dentro del Gobierno de Panamá y también se discierne que capacidades generadas y / o fortalecidas a nivel de personal se están

²⁰ Las escalas de clasificación se encuentran en anexos y en la tabla de clasificaciones.

convirtiéndose en capacidades institucionalizadas ya que varios de los técnicos entrenados han sido absorbidos por el Gobierno de Panamá y son ahora funcionarios del Estado.

Asimismo, se llevaron a cabo varias capacitaciones con organizaciones de la sociedad civil y con estructuras, comarcas y territorios colectivos indígenas sobre el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF). La meta de estas actividades de capacitación también ha sido dejar capacidades instaladas en pueblos indígenas sobre el monitoreo forestal.

Por lo indicado, se considera que el desarrollo de capacidades ha sido S (satisfactorio)²¹.

En cuanto a productos normativos se desarrollaron varios documentos con propuestas normativas y de política pública. Estos tenían como objetivo llevar a cabo un análisis legal y consultas con el objeto de elaborar una Propuesta de Marco Legal para la Operación de REDD+. Los productos generados han sido dos documentos: “Propuesta para dar respaldo legal/regulatorio a la implementación de REDD+ en la República de Panamá” y “Planificación de uso del suelo en Panamá considerando beneficios sociales y ambientales de REDD+”. Las metas de estos insumos fueron concebidas ni planificadas para generar respuesta específica directa (efecto) sino para alimentar el proceso de preparación de la estrategia nacional REDD+ del país y planes de acción. Por lo tanto, hasta la fecha no se discierne efecto de los mismos ya que no se han desarrollado cambios normativos substanciales en este tema atribuibles al PNC.

Por lo tanto, la calificación relacionada con productos normativos es MI (moderadamente insatisfactorio)²².

B.5 SOSTENIBILIDAD Y AMPLIACIÓN

Esta sección evalúa las perspectivas para el uso a largo plazo de los productos y resultados, desde una visión institucional, social, técnica y económica. Una evaluación terminal no evalúa la sostenibilidad per se ya que la sostenibilidad (si se da o no) ocurriría luego de una evaluación final. La evaluación valora la posibilidad de que los beneficios de las iniciativas continúen una vez que haya terminado la intervención siendo analizada. Esto es, se valora en qué medida están dadas las condiciones sociales, económicas, políticas, institucionales y otras condiciones relevantes, y, con base en esto hacer proyecciones sobre la capacidad nacional para mantener, manejar y asegurar los resultados a futuro, así como tomar en cuenta los procesos.

La perspectiva de sostenibilidad de los productos, resultados o efectos del PNC caen mayoritariamente sobre un análisis de la posibilidad o probabilidad que el Gobierno de Panamá y el Estado a través de distintas autoridades y actores, los asimilen adecuadamente. Asimismo,

²¹ Ídem arriba.

²² Ídem arriba.

la probabilidad de sostenibilidad se analiza desde aspectos institucionales, técnicos, económicos, sociales de las políticas, tecnologías, innovaciones y procesos propuestos dentro del marco REDD+.

Panamá ha demostrado un compromiso político para implementar REDD+ y políticas de manejo forestal integradas. El Estado ha exteriorizado su compromiso político en diversas maneras y en diversos foros nacionales, regionales, e internacionales, algunos donde el país lidera agrupaciones de países con problemáticas relacionados con lo forestal. Otra de las formas manifiestas de compromiso ha sido la jerarquización institucional de la temática ambiental al elevar su máxima autoridad del rango de una autoridad (ANAM) a un ministerio (MIAMBIENTE). Por último, la nueva iniciativa de la Alianza por el Millón de Hectáreas es otra forma exteriorizada de que el país tiene un interés político en REDD+ y en el manejo forestal integrado.

El PNC ha generado algunas actividades, documentos y procesos que pueden generar sostenibilidad institucional desde lo técnico. Ha habido procesos de capacitación que han generado algunas capacidades individuales e institucionales para sustentar la sostenibilidad de los productos o resultados incipientes. Sin embargo, a pesar de esto y del apoyo que ha podido brindar el PNC desde lo técnico, el Estado panameño aún no cuenta con un enfoque oficializado sobre la implementación de REDD+ sustentado por la institucionalidad y las capacidades adecuadas, o del financiamiento necesario para mantener algunos de los sistemas promovidos desde el PNC.

La sofisticación técnica y complejidad de algunos de los sistemas de información y análisis generados (y por ende las capacidades y los financiamientos necesarios para su mantenimiento) hace que la sustentabilidad de los mismos con fondos genuinos nacionales y con capacidades nacionales sea puesta en duda hasta cierto punto por varios actores (de agencias, gubernamentales, y no – gubernamentales). Por lo tanto, esto abriría a un debate sobre la sostenibilidad que también debe darse en un contexto más amplio y quizás más conceptual. ONU-REDD (y las metodologías de análisis promovidas, utilizadas y generadas dentro de este tipo de programas en países en vías de desarrollo) utilizan e implantan distintas metodologías de análisis, de inventario, de monitoreo, y de verificación que son complejas y costosas para países en vías de desarrollo. Cabe debatir el costo – efectividad de éstas en especial en un contexto de análisis de la sostenibilidad amplio.

La sustentabilidad financiera y la ampliación, sin embargo, están garantizadas en el corto plazo para algunos de los productos ya que el FCPF del Banco Mundial ha aprobado el financiamiento de la que puede ser considerada una segunda fase del programa y que será implementada a través del PNUD. Este nuevo proyecto tiene como productos esperados una plataforma de participación intersectorial y de multiactores; disseminación de información para asegurar un proceso de consulta e implementación de la Estrategia Nacional REDD+; un proceso

de validación de la Estrategia Nacional REDD+, el establecimiento de un mecanismo de reclamos para REDD+; la elaboración de niveles de referencia nacional; el establecimiento de un marco legal/operacional, y un mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.

La sostenibilidad de lo que se obtuvo de algunos de los procesos de consulta generados por el PNC genera dudas por parte de diversos actores, gubernamentales y de agencias del Sistema, a pesar de la aprobación del FCPF. El proceso de consulta del PNC fue extremadamente útil para descomprimir una situación de conflicto para con los grupos indígenas y para generar canales de atención a las inquietudes de diversos actores sociales en torno a REDD+ y la temática forestal en Panamá. El mismo, sin embargo, no fortaleció la Mesa REDD+ que (con el apoyo del PNC) el Gobierno de Panamá promueve. Es más, la Mesa REDD+ en general se convirtió funcionalmente no en una instancia consultiva sino de difusión, meritorio en sí mismo, pero no suficiente para generar consensos. La expectativa de los grupos de base que participaron de la escucha activa es que “esa es la estrategia” que implementaría el estado panameño. Diversos actores dentro de las agencias asimismo no tienen en claro la sustentabilidad de estos productos y los procesos ya que no está explicitado cómo o si los mismos serán absorbidos por los procesos siguientes en el desarrollo y eventual implementación de una Estrategia Nacional REDD+ para Panamá. Igualmente, aunque el proceso de la llamada escucha activa ha generado instancias de consulta, los conflictos de base entre el Estado y los usuarios de los bosques que la impulsaron aún se mantienen en el país.

Asimismo, la falta hasta la fecha de una clara hoja de ruta (visión estratégica) y de mecanismos de institucionalización claros (normas, políticas públicas) también ponen en duda que algunos productos y procesos se mantengan una vez finalizado el PNC, en especial para aquellos productos y procesos que no están contenidos en el recientemente aprobado proyecto a financiar por el FCPF. Algunos de estos temas se retoman en la sección de apropiación por parte del Estado de este reporte.

Uno de los principales factores que influyen en la consecución, o falta de la misma, de sostenibilidad de los productos y procesos logrados por el PNC es la idoneidad de la estrategia de salida del programa. Lamentablemente, el PNC nunca tuvo una estrategia de salida explícita. Esto es, no se diseñaron pasos concretos para el traspaso efectivo de los productos en muchos casos. Sin embargo, se puede argumentar que los programas nacionales, tales como el PNC, son en su totalidad intervenciones que tienen (o deberían tener) en la mira su salida como finalidad, meta y objetivo. Esto es, los programas nacionales al tener como objetivo primordial la preparación para REDD+ de un país, no deberían de tener visiones y estrategias explícitas de salida ya que el traspaso, apropiación e implementación de los productos generados son la razón

de ser de estos programas, garantizando la capacidad de la contraparte nacional para hacerse cargo plenamente de los procesos, productos y resultados logrados.

Por lo tanto, las perspectivas para el sostenimiento y la ampliación de los resultados del Programa Nacional por parte de los beneficiarios después de la finalización de la iniciativa son variadas. Existen algunos indicios que se tendrá sostenibilidad de algunos productos y procesos, ya que algunos componentes que hace a la sostenibilidad existen para algunos productos y proceso (componentes financieros, componentes de compromisos políticos). Asimismo, las continuidades de algunos de estos procesos generarían condiciones de ampliación en el futuro mediato. Por ende, se califica que la posibilidad de sostenibilidad es MP (moderadamente probable) y la ampliación de la escala de aplicación como S (satisfactoria)²³.

C. FACTORES QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO

C.1 GESTIÓN Y COORDINACIÓN DEL PROGRAMA

La gestión y la coordinación del PNC en Panamá se han visto signadas definitivamente por el hecho que esta fue una intervención de implementación directa y porque no contó con una unidad de coordinación gerencial continua y completa. La unidad de coordinación funcionó de forma parcial desde el 2012 al 2014. Luego de finales del 2014 algunas funciones de coordinación fueron absorbidas por el MIAMBIENTE, y el PNUD. Estas cuestiones y la modalidad de implementación implicaron que no hubo una gestión y coordinación estricta y cabal ya que cada Agencia implementaba por su parte cada componente asignado.

En lo operativo las tres agencias ya tenían experiencia de trabajo mancomunado con anterioridad en temáticas similares. Esto se debe a que estuvieron asociadas para la implementación del Programa Conjunto Incorporación de Medidas de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático en el Manejo de los Recursos Naturales en dos Cuencas Prioritarias de Panamá- Programa Cambio Climático. Este programa se implementó en Panamá desde el 2008 al 2012, y era parte de las intervenciones desarrolladas dentro del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM). Esta experiencia sirvió de aprendizaje para el trabajo conjunto y la incorporación de lecciones aprendidas de esa práctica allanó el camino para el trabajo en conjunto en el PNC. Debido a que la curva de aprendizaje ya estaba dada, la eficacia de coordinación se vio beneficiada, a pesar que aun en esta instancia hubo que compatibilizar o equilibrar procedimientos.

Sin embargo, existieron algunas divergencias entre las agencias que también pueden ser usadas a modo de lecciones aprendidas para el futuro. La falta de conexión entre las agencias en

²³ Ídem arriba.

algunos casos dificultó el trabajo, en especial cuando alguna agencia necesitaba de los productos de otra agencia como insumo para sus propios productos. Asimismo, algunas agencias perciben que faltaron discusiones substantivas entre las tres instituciones y que no hubo suficientes reuniones periódicas entre ellas para la coordinación.

El Gobierno de Panamá (a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la ANAM --en un comienzo y luego a través de MIAMBIENTE--) participó de la gestión del PNC al ser miembro del Comité Directivo. Este fue un espacio de toma de decisiones estratégicas y operativas, aprobación de planes de trabajo y de revisión de avances en la implementación.

A pesar que una unidad de coordinación estaba contemplada en el diseño, esta nunca fue implementada de forma cabal y completa a través de todo el proceso de implementación del PNC. Para algunos actores esto fue positivo ya que de haber tenido una unidad formal de coordinación esto hubiese implicado otra capa más de complejidad a la implementación del PNC. Para otros actores esto fue negativo ya que no hubo un espacio de coordinación entre las agencias y el Gobierno de Panamá a fin de compatibilizar procedimientos. Esta evaluación no puede hacer una valorización cabal o única, sin embargo, si esto fue positivo o negativo, ya que no se puede comparar la eficiencia con o sin coordinación ya que no se implementó una unidad de implementación/coordinación.

En cuanto la coordinación entre el Programa Nacional y otras iniciativas bilaterales y multilaterales de REDD+ cabe destacar que Panamá participa de otras iniciativas y que algunas de ellas han tenido si no coordinación al menos intercambios con el PNC. Por ejemplo, el país participa del Programa REDD/CCAD-GIZ, ejecutado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) con la agencia de cooperación alemana GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). Dentro de esta iniciativa, además de los intercambios a nivel del istmo centroamericano que promueve la GIZ, se lleva a cabo un proyecto piloto con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que incluye actividades REDD+ en la Cuenca del Canal de Panamá. Estas iniciativas se conciertan a nivel nacional con el Programa REDD+ de MIAMBIENTE buscando sinergias. Específicamente, esta iniciativa ha provisto de información base generada para sus actividades para los mapas de cobertura y uso de la tierra generados dentro del marco del PNC. Asimismo, desde esta iniciativa se generaron intercambios técnicos debido a que ONU-REDD y GIZ / ACP utilizan distintas metodologías de inventario forestal, tratando de analizar los aspectos positivos y negativos y los costos – beneficios o costo – efectividad de cada una de ellas.

Se califica por lo tanto a la gestión y coordinación del programa como S (satisfactoria)²⁴.

²⁴ Ídem arriba.

C.2 ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

Los recursos humanos y financieros fueron, como se indica arriba, administrados por cada agencia. Por lo tanto, no hubo una administración conjunta completa, ni escala salarial agregada ya que hasta la contratación de recursos humanos era independiente entre ellas. A pesar de la experiencia de trabajo en conjunto para el Programa del F-ODM ya mencionado, de todos modos, al comienzo del PNC hubo que nivelar algunos procesos administrativos a fin de que estos no inhibieran la ejecución de las actividades.

Como se indica en otras secciones de este reporte, la gestión adaptativa también se trasladó al tema de la administración de recursos humanos y financieros. Esto se verifica en los cambios idóneos en adaptación que adoptó el PNC luego de la reformulación. Debido a estos procesos, se califica la administración de recursos humanos y financieros como S (satisfactoria)²⁵.

C.3 APOYO Y SUPERVISIÓN TÉCNICA

El apoyo y la supervisión técnica ha sido un parámetro positivo del PNC y de los productos técnicos que se desarrollaron como productos del mismo. Este apoyo técnico se dio en distintos contextos, siendo ésta de calidad y adecuada, así como relevante. Algunos ejemplos se indican a continuación. FAO, en los temas de monitoreo forestal, sistemas satelitales, inventarios forestales y de carbono, ha sido clave debido a su experiencia y conocimientos institucionales en estas áreas. La supervisión técnica por parte del PNUD (Oficina País y Oficina Regional ONU-REDD del PNUD) en la propuesta de estrategia y hacia el PPD, son dos ejes de apoyo técnico a distintos niveles ejercidos a través del PNC. PNUMA desplegó apoyo y supervisión técnica a través de varios estudios tratando sobre un mecanismo financiero para implementación de REDD+ y de dinámicas de cambio de uso de la tierra y costos de oportunidad. Estos son ejemplos de apoyos específicos y supervisión técnica que se llevaron a cabo dentro del marco del PNC por parte de las agencias que lo implementaron, dando cuenta que cada una de ellas aportó desde su especificidad y relevancia. Debido a esto, se califica al apoyo técnico y supervisión como S (satisfactorio)²⁶.

C.4 PARTICIPACIÓN Y APROPIACIÓN DE PARTE DEL GOBIERNO

La participación por parte del Gobierno de Panamá tomó lugar a distintos niveles. Primeramente, desde luego, el Gobierno de Panamá, a través de la ANAM en un inicio y del Ministerio de Ambiente cuando éste se crea, lidera el PNC como socio estratégico. Asimismo, ANAM y luego MIAMBIENTE, junto con el MEF, dado que este es un proyecto de cooperación

²⁵ Ídem arriba.

²⁶ Ídem arriba.

internacional, son parte de los órganos de gobernanza y decisión del PNC. Asimismo, desde el Gobierno de Panamá se participó activamente a nivel central y a nivel sub-nacional en las diversas actividades y procesos que dieron lugar a los productos generados por el PNC. Además, el grado de aporte financiero que ha hecho el Estado es un indicador de apropiación y compromiso para con el PNC en general.

En cuanto a la participación del gobierno, también han existido críticas y autocríticas a que ésta debería haber sido ampliada en lo sectorial. REDD+ como proceso, instrumento, mecanismo, es amplio y el enfoque que se ha dado al tema en Panamá es múltiple y multi-propósito. Por lo tanto, se debería haber incluido otros sectores relevantes del Estado, tales como por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Sin embargo, para algunos productos es dificultoso discernir apropiación ya que aún están en elaboración y no ha habido una entrega oficial ni tampoco una difusión masiva para con actores relevantes fuera de MIAMBIENTE. Por otro lado, la falta de una estrategia de salida cabal que podría haber fortalecido la apropiación de los productos y resultados, así como el completo fortalecimiento institucional/generación de capacidades por parte de las contrapartes nacionales, ha obstruido hasta cierto punto el proceso de apropiación. Esto es, no se ha facilitado de forma completa la apropiación.

La apropiación de parte del Gobierno de Panamá hasta la fecha, por lo tanto, no ha sido enérgica. Existen contrastes hasta cierto punto, pero en general se considera que la apropiación podría haber sido fortalecida y facilitada. Ciertamente esto abre un espacio de trabajo en el futuro inmediato. Por ejemplo, a pesar que el mapa de cobertura y uso de la tierra 2012 ha sido asimilado por varios sectores del Estado, y el mismo está siendo utilizado para múltiples propósitos asociados al manejo forestal y al ordenamiento territorial, éste no ha sido aprobado oficialmente por Panamá. Por ende, su apropiación es parcial y no oficial. Las actividades de consulta pública que se llevaron a cabo a través del PNC y sus resultados no han sido apropiadas por las áreas pertinentes del Gobierno de Panamá, y existen grandes dudas sobre cómo o si los resultados de éstas serán incorporados a los próximos procesos participativos en relación con REDD+ que se generan en el país por el Gobierno de Panamá. Es más, varios de los productos y procesos logrados se perciben desde el Estado como logros, productos y procesos de las agencias y no de Panamá. Asimismo, hasta la fecha no se vislumbra apropiación formal en normativa que pueda ser atribuible en alguna medida al PNC.

Hay indicios positivos que la apropiación por parte del Gobierno de Panamá puede ser ampliada en el futuro cercano mediante la articulación entre lo que resta del PNC con MIAMBIENTE y con actores relevantes. Los indicios positivos se vislumbran en los siguientes temas y procesos:

- La jerarquización institucional de una autoridad nacional a un ministerio nacional. Esto indica que el campo de acción, la probabilidad de generar política pública relevante, y la aplicación efectiva de los productos derivados en alguna medida por el apoyo brindado por el PNC sea mayor.
- La generación y apropiación de capacidades individuales que ha hecho el MIAMBIENTE en temas técnicos (mapeo, monitoreo, etc.) con capacidades generadas y fortalecidas a través del PNC.
- La Alianza por el Millón de Hectáreas que temáticamente se adhiere.
- La implementación de experiencias piloto a través del apoyo de ONU-REDD e implementadas por el PPD.
- La articulación con iniciativas REDD+ que se están llevando a cabo por otros actores del Estado (tales como las que lleva a cabo la Autoridad del Canal de Panamá) y con otros actores de la cooperación internacional como la GIZ.
- La continuidad a los procesos y productos logrados por el PNC que brinda el proyecto “Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá” financiado por el FCPF y a ser implementado por el PNUD.

Por lo expresado en torno a estos diversos procesos de participación y apropiación del Gobierno de Panamá, se califica que los mismos son MS (moderadamente satisfactorio)²⁷.

C.5 MONITOREO, NOTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

El monitoreo, notificación y los procesos de evaluación se llevaron a cabo en distintos niveles. Sin embargo, la planificación de los procesos de evaluación externos fue deficiente ya que no estaban plenamente contemplados en la etapa de diseño.

El PNC en Panamá se refirió a sus procesos sistemáticos de monitoreo interno siguiendo las pautas programadas. Las agencias, ya que ellas implementaban directamente sus componentes individuales del PNC, llevaban a cabo el monitoreo de los presupuestos y la gestión financiera. El monitoreo de productos logrados o implementados, así como el proceso de

²⁷ Ídem arriba.

implementación se llevaron a cabo reportando y notificando a distintas escalas. Entre ellas, además de las agencias, al Comité Directivo y al Secretariado ONU-REDD. Varias de las prácticas de monitoreo estaban plasmadas en la matriz de seguimiento del PNC.

Por lo tanto, estas prácticas de monitoreo y de reporte han permitido contar con reseñas del proceso de desarrollo del PNC. También se contó con un registro de actividades, productos, resultados y avances que alimentó la toma de decisiones estratégicas del desenvolvimiento del PNC.

No se discierne que el diseño de programa haya contemplado en su formato original evaluaciones. Ni una evaluación de medio término ni una evaluación final.²⁸ La evaluación de medio término (que realmente fue una investigación añadida a una revisión a mitad del camino de implementación) aparentemente surge a raíz de la quita de colaboración que algunas organizaciones de pueblos indígenas emprenden. La utilidad de este tipo de evaluación se centra en analizar los logros hasta la fecha intermedia de implementación, y de presentar oportunidades de re-direccionar la implementación con base (al menos en parte) en una evaluación con una visión externa e independiente con criterios amplios de análisis. Si la evaluación de medio término hubiese estado contemplada y desarrollada a tiempo según los criterios clásicos de este tipo de procesos evaluativos, quizás se hubiese evitado la quita de colaboración y suspensión de actividades. Dada la necesidad del PNC de sobrellevar un proceso de reformulación y ajustes, se considera que la evaluación intermedia implementada fue extremadamente útil y que debería de haberse contemplado plenamente en el diseño. La reformulación agrega como productos la investigación, la evaluación de medio término y la presente evaluación final. Por lo tanto, se considera la calificación del monitoreo, notificación y evaluación como S (satisfactorio).²⁹

²⁸ Tan sólo se menciona que el Secretariado ONU-REDD es responsable de la función de evaluación.

²⁹ Las escalas de clasificación se encuentran en anexos y en la tabla de clasificaciones

PARTE 3. CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD en Panamá está a punto de concluir con un gran cúmulo de lecciones aprendidas y tras haber generado una serie de productos para la preparación del país a fin de que éste implemente mecanismos REDD+ y política pública de manejo forestal. Los logros son varios, incluyendo la información y las herramientas desarrolladas, así como los procesos consultivos implementados dentro del marco del PNC. Se generó un geo portal con información actualizada de datos forestales incluyendo un mapa de cobertura y uso de la tierra al año 2012, así como una propuesta de sistema de monitoreo de bosque y un piloto de inventario nacional forestal y de carbono. Se llevaron a cabo una serie de estudios técnicos que contienen análisis de las causas de deforestación y los costos de oportunidad. Asimismo, se desarrolló una propuesta de Estrategia Nacional REDD+ y se comenzó a trabajar en el tema de salvaguardas. También, desde el PNC se llevó a cabo un proceso de consulta con actores diversos que redundó en un diagnóstico de la situación de los bosques y de los retos que enfrenta la sociedad que depende de ellos para su sustento y medios de vida. Los pueblos indígenas han auto gestionado un proceso participativo también con una metodología propia.

La evaluación final del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá se llevó a cabo para evaluar el desempeño de este programa en términos de los criterios de evaluación de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. En cuanto a la relevancia, el PNC atendió las necesidades del país para su preparación en torno a REDD+, en especial si se definen necesidades como estudios, metodologías y procesos de base necesarios para el diseño de políticas REDD+. Estos productos han sido relevantes a fin de constituir insumos para el diseño de estas opciones de políticas para que el país pueda implementar REDD+ en el futuro. Sin embargo, si se analiza la relevancia del diseño, se encuentra que el diseño del programa podría haber sido más relevante si se hubiese dado cuenta en el mismo de los temas y dinámicas de fondo que existen en Panamá en torno a REDD+ en particular, pero también en torno en los bosques en general. En lo relativo al diseño, lamentablemente, el hecho de ser un piloto para ONU-REDD también implicó una serie de problemas a este nivel. El diseño no fue realista ya que el objetivo fue muy amplio y por demás ambicioso al pretender que a fines del 2013 el país ya estaría preparado para implementar REDD+. Esto es, por demás, fundamental si se tiene en cuenta que en esa etapa a nivel mundial aún no se sabía de forma cabal qué es o qué era “estar preparado para REDD+”, que las pautas para esto eran altamente cambiantes, y que no era asimilada la complejidad inherente para implementar REDD+ y avanzar para enfrentar la deforestación y degradación

forestal. La falta de reconocimiento cabal y continuo ³⁰ a nivel diseño sobre cómo enfrentar las realidades del país y de los conflictos internos en torno a temáticas de fondo que atañen a lo forestal (tales como la propiedad de los recursos naturales, la tenencia de la tierra, etc.) fueron graves faltas de diseño que afectaron la implementación.

Se valúa que el PNC en Panamá ha tenido eficacia ya que gran parte de los productos y procesos esperados dentro del contexto de implementación del PNC, al analizarse estrictamente, en términos de la obtención de productos previstos, ha sido mayoritariamente alcanzada. Esto es, gran parte de los productos esperados han sido alcanzados, con una alta calidad técnica e intelectual, y varios de ellos pertinentes para el objetivo del PNC de contribuir a que Panamá esté, a su debido tiempo, preparado para implementar REDD+. La eficacia se valora como alta también si se da cuenta que, debido a atrasos y a la suspensión de nuevas actividades durante un periodo, la ejecución tomó lugar en un periodo de tan solo dos años. Relacionada la eficacia se encuentra el criterio de evaluación de eficiencia entendida como el análisis de si los insumos o recursos (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica. Teniendo en cuenta los lapsos durante los cuales el PNC no ejecutaba, se considera que la iniciativa fue eficiente dado que los recursos se usaron de manera apropiada y económica para generar los productos esperados en un corto periodo de tiempo.

La sostenibilidad es un criterio que se analiza contemplando la posibilidad de capacidad nacional para mantener, manejar y asegurar los resultados en el futuro. En términos generales se considera que la sostenibilidad del PNC es moderadamente probable. Esto es con riesgos moderados, pero con expectativas de que se sostengan, al menos, algunos productos y sus resultados. La perspectiva de sostenibilidad de los productos, resultados y efectos del PNC caen mayoritariamente sobre un análisis de la posibilidad o probabilidad que el Gobierno de Panamá los asimile adecuadamente y en un tiempo prudente. Panamá, aun antes de existir el PNC, ha manifestado un compromiso político a fin de implementar REDD+ y de enfrentar la deforestación en el país desde una perspectiva múltiple. En algunos sentidos, sin embargo, se vislumbran algunos riesgos para la sostenibilidad de los logros, ya que las posibilidades de sostenibilidad se ven disminuidas frente a la falta de apropiación cabalmente desarrollada de algunos de los productos y procesos desarrollados dentro del marco del PNC. Positivamente, sin embargo, sí existen los mecanismos financieros y económicos, proyectos ya aprobados, alianzas con posibilidades para afirmar la implementación y continuidad de REDD+ y de trabajar a nivel país

³⁰ A pesar que esta visión es mayoritaria entre los actores consultados (agencias, gobierno, y sociedad civil) por esta evaluación final, algunos actores difieren con esta valorización. Sin embargo, esta visión no solo surge de esta evaluación final sino también es encontrada claramente en la evaluación de medio término/investigación del PNC. Por ejemplo, allí el tema de tenencia y propiedad de los recursos naturales se indica como uno de los problemas en relación con el diseño del programa y de las expectativas de los actores involucrados hasta esa fecha.

en prevenir la deforestación y la degradación forestal en Panamá. Por ende, la calificación es algo probable ya que se vislumbra la sostenibilidad de algunos productos y resultados, y otros no.

Los objetivos del PNC en Panamá eran “asistir al Gobierno de Panamá a desarrollar un régimen REDD+ efectivo” para que “a 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”. Si se analiza el desempeño del PNC se puede decir que se cumplió su objetivo de forma parcial ya que el país tiene ahora más que en el 2011 cuando se comienza a implementar el PNC y en cierta medida atribuible a éste una batería de instrumentos para avanzar en REDD+. Sin embargo, no se puede establecer que Panamá aun “esté listo para implementar REDD+”

El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá apoyó positivamente a la preparación de REDD+ en el país. Resta ahora dar continuidad a los procesos a fin de implementar REDD+ y enfrentar la deforestación y degradación forestal.

B. LECCIONES APRENDIDAS

- La importancia de los diseños de los programas conjuntos en torno a REDD+ no puede ser subestimada. Los diseños deben dar cuenta de las capacidades nacionales existentes, de las necesidades de los países, de los contextos nacionales, de las dinámicas de fondo que atañen a lo forestal, y en general, dando señales que se entiende el contexto nacional donde se implementará la intervención.
- Desde la etapa de diseño se deben incluir directrices sobre dinámicas claras de consulta y una estrategia de comunicación efectiva, asociándolas a procesos de monitoreo de la participación a fin de asegurar su cumplimiento efectivo. La consulta y participación debe claramente identificar a priori cuales son las instituciones y organizaciones a participar, sin forzar la participación de organizaciones no – representativas. Por lo tanto, los sistemas de participación deben de ser bien definidos y diseñados en base a un análisis robusto no solo de los diversos actores a participar sino también incluyendo un análisis de sus roles y dinámicas.
- Los programas ONU-REDD a nivel nacional no sólo deben trabajar con las áreas de gobierno de ambiente, sino también con otras

áreas de gobierno pertinentes para con la temática de manera transversal, con la inclusión sectorial adecuada.

- La adaptabilidad del PNC y de las agencias que lo componen son claves para llevar a cabo un proceso de implementación eficiente y eficaz, en particular en un contexto cambiante y cuando se originan conflictos con relación a los programas nacionales.

C. RECOMENDACIONES

Las evaluaciones finales deberían generar recomendaciones para programación futura. Sin embargo, ya que el PNC en Panamá se encuentra todavía finalizando algunos productos relacionados con las consultas a actores sociales, y algunos aspectos del mismo tendrán seguimiento en futuros proyectos en el corto plazo (tales como el tema de salvaguardas y estrategia que continua con fondos del FCPF), se agregan también recomendaciones inmediatas.

RECOMENDACIONES PARA EL PNC PANAMÁ:

- Debe de agilizarse el proceso de ejecución y finalización de los productos restantes dentro del marco del cierre operativo de PNC.
- Asimismo, debería de agilizarse la trasmisión oficial de los productos al Ministerio de Ambiente.
- Debería implementarse una estrategia de comunicación y de devolución para con los diversos actores (gubernamentales y no gubernamentales) que han participado de los procesos y/o productos generados por el PNC.
- Asegurar un puente efectivo entre los logros (productos y procesos) del PNC y actividades o proyectos posteriores.

- **RECOMENDACIONES PARA PROGRAMACIONES FUTURAS:**

- **A NIVEL DISEÑO:**

- Los diseños de programas y proyectos futuros dentro del marco de ONU-REDD deben asimilar las complejidades inherentes a REDD+ dentro de los contextos nacionales. Los diseños deben dar cuenta de las capacidades nacionales existentes, de las necesidades de los países, de los contextos nacionales, de las dinámicas de fondo que atañen a lo forestal, y en general, dando señales que se entiende el contexto nacional donde se implementará la intervención.
- Los diseños, aun siendo adaptativos, debe de ser coherentes en cuanto a causalidad, análisis de riesgos y estrategias de mitigación de los mismos, y definidos en cuanto a monitoreo y evaluación.
- Los diseños deben contener pautas para una estrategia de salida a fin de asegurar la apropiación de los productos y resultados, su

continuidad, así como el fortalecimiento institucional/generación de capacidades por parte de las contrapartes nacionales.

▪ **A NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN:**

- La implementación de un programa de este tipo debe tener una visión de estrategia de salida desde el primer día y comenzar a efectuarla durante el proceso de implementación, ya que el objetivo de los programas es que el país esté preparado para implementar REDD+ y que los productos, procesos, y resultados sean continua y plenamente asimilados por los gobiernos. Por lo tanto, una estrategia de salida no se debe dejar para el final del programa, sino que debe ser programada e introducida desde los comienzos de la implementación. Esta estrategia debe ser diseñada colaborativamente con las instituciones nacionales pertinentes a fin de agilizar el proceso de entrega con el propósito de asimilar los resultados tempranamente.
- Se deben fortalecer los instrumentos de transferencia de capacidades de las agencias a los Estados y actores sociales cuando esto sea relevante. Asimismo, se deben fortalecer procesos de trabajo en conjunto entre agencias y gobiernos/actores relevantes a través de todo el proceso de implementación con el fin (entre otros) de adquirir capacidad de manera continua.
- Los programas y proyectos relacionados con REDD+ deben incluir, en distintos niveles, a otros actores e interlocutores relevantes con la temática, no sólo a las áreas de ambiente sino también a las áreas de agricultura dentro de los estados, y los sectores productivos, según corresponda para cada realidad nacional.
- Los insumos y productos a desarrollar dentro del marco de los programas y proyectos REDD+ deberían comenzar a implementar, experiencias exploratorias, aplicando los conocimientos relacionados con la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques, piloteando éstos y aprendiendo de ellos.
- El Sistema de Naciones Unidas debe de promover las formas realizables y practicables trabajo en conjunto, con directrices y

acuerdos claros interagenciales desde los comienzos mismos de una intervención. Los roles y valores agregados de cada agencia deben ser explícitos, así como los acuerdos de trabajo en conjunto. En aquellos casos donde ya ha habido experiencias de trabajo mancomunado interagencial, asimilar los aspectos positivos y negativos gerenciales, operativos y temáticos de estas experiencias y las lecciones aprendidas de estos procesos. Se sugiere asimismo la agilización y coordinación de los procesos administrativos, homologando procedimientos.

- Dentro del marco de los programas REDD+ implementados en conjunto por diversas agencias, deben de generarse también discusiones substantivas y reuniones periódicas substantivas entre las agencias, a fin de coordinar las acciones y los contenidos de los productos y procesos a generar, respetando las especificidades y valor agregado de cada una de ellas.
- La comunicación a nivel de ONU-REDD debería intensificarse, alimentado desde los programas nacionales la información a todo el programa global, con un esfuerzo suficiente para comunicar positivamente también los logros y visiones de cada programa nacional.
- Se sugiere buscar formas de ejecución de los programas que promuevan la apropiación por los países, así como la generación y fortalecimientos de las capacidades nacionales.

CALIFICACIONES DE DESEMPEÑO

TABLA 5: TABLA DE CALIFICACIÓN

Criterio	Calificación	Evaluación Resumida
Concepto y pertinencia del PNC		
Diseño	Insatisfactorio	El diseño del PNC tuvo graves falencias en términos operativos, conceptuales, de participación. Una de las mayores falencias es que el diseño no da cuenta cabal de cómo se enfrentarían las realidades y necesidades nacionales dentro del marco de la intervención, no define exhaustivamente qué implica para un país estar preparado para implementar REDD+, en parte debido a que al momento de formular el PN no se tenían definiciones claras de la CMNUCC al respecto. Tiempos demasiado ambiciosos. No define procesos de consulta ni de participación de la sociedad civil de forma cabal y completa que den cuenta de las complejidades del tema en Panamá y que incorpore a todos los actores claves y relevantes. No integra temáticas sectoriales ni transversales (por ejemplo, género), no tiene una estrategia de salida que incluya el traspaso/absorción de los productos por parte del Estado a fin de generar sustentabilidad política, social y financiera de los productos/resultados.
Pertinencia	Satisfactoria	La pertinencia de un programa a nivel nacional para implementar REDD+ en Panamá fue adecuada ya que el país había expresado a través de enunciados y planes su compromiso con la temática. El diseño no fue del todo pertinente debido a que en esa etapa se ignoraron varias cuestiones de fondo, conflictos, etc., altamente relevantes en el país.
Resultados y contribución a los objetivos establecidos		
Entrega de los productos	Satisfactoria	La entrega de los productos, de buena calidad técnica o de positivos procesos de consulta, fue hecha de forma satisfactoria en los tiempos concordados para la mayoría de ellos. Aún resta la entrega, sin embargo, de algunos productos clave y del traspaso o devolución efectiva al Gobierno y a actores relevantes.

Eficacia	Satisfactoria	Los productos se generaron de forma eficaz en su mayoría. Aún resta la entrega, sin embargo, de algunos productos clave.
Eficiencia	Altamente Satisfactoria (AS)	Si se toma en consideración que la mayoría de los productos y procesos se arribaron en tan solo dos años luego de la reformulación del PNC, se considera que este criterio fue obtenido de forma altamente satisfactoria.
Temas transversales		
Género	Moderadamente Satisfactorio	El PNC integra un canal de consulta a las actividades desarrolladas en el último año sobre temáticas de género y empoderamiento de las mujeres. Aunque esto es un avance sobre lo originalmente planeado, no se incorpora la dimensión de género de forma transversal.
Desarrollo de capacidades	Satisfactorio	Algunos productos/procesos han generado o fortalecido capacidades en el Estado y en organizaciones de la sociedad civil. En particular se destaca la generación y fortalecimiento de capacidades en las áreas y productos técnicos que desarrolló el PNC.
Productos normativos	Moderadamente Insatisfactorio	No se generan productos normativos atribuibles a la implementación del PNC. El PNC genera insumos que pueden ser utilizados/utilizables en la generación de normas a futuro.
Sostenibilidad	Moderadamente Probable	Existe la perspectiva que algunos, no todos, los productos y procesos sean apropiados por el Gobierno de Panamá a fin de implementar sosteniblemente.
Ampliación de la escala de aplicación	Satisfactorio	Existe una serie de proyectos, programas, y actividades que amplían la escala de aplicación de los productos alcanzados por el PNC.
Factores que afectan el desempeño		
Gestión y coordinación del programa	Satisfactorio	La gestión y coordinación del programa ha sido satisfactoria en su mayor parte. Los arreglos interagenciales funcionaron adecuadamente luego del periodo inicial de irresoluciones entre las partes. La coordinación técnica entre las agencias a veces fue deficitaria.
Administración de recursos humanos y financieros	Satisfactorio	La administración de recursos humanos y financieros fue satisfactoria y siguió las pautas de este tipo de programa.
Apoyo técnico y supervisión	Satisfactorio	La calidad de los productos técnicos dan cuenta del satisfactorio apoyo técnico.
Participación del parte del Gobierno	Moderadamente Satisfactorio	El gobierno participó activamente de los órganos de gobernanza y decisión del PNC. Asimismo, desde el Gobierno se participó activamente a nivel central y a nivel

		sub-nacional en las diversas actividades y procesos que dieron lugar a los productos generados por el PNC.
Monitoreo, notificación y evaluación	Satisfactorio	Las evaluaciones no fueron diseñadas adecuadamente. Sin embargo, se implementaron evaluaciones adecuadas. El monitoreo y notificación siguió las pautas establecidas.
Desempeño general del programa	Satisfactorio	En términos generales el PNC tuvo un desempeño satisfactorio en obtener el objetivo (reformulado) de avanzar en la implementación de REDD+ en el país de forma eficaz y eficiente, en particular a nivel productos.

Las calificaciones, en escala de seis puntos (para todos los criterios excepto sostenibilidad) son: Altamente satisfactorio (AS) /Satisfactorio (S) /Moderadamente Satisfactorio (MS) / Moderadamente Insatisfactorio (MI) / Insatisfactorio (I) / Altamente Insatisfactorio (AI).

La sostenibilidad se califica de: Probable (P): bajo riesgo de sostenibilidad / Moderadamente probable (MP): riesgo moderado / Moderadamente improbable (MI): riesgos significativos /Improbable (I): riesgo severo.

ANEXOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN

ANEXO 1: MATRIZ DE EVALUACIÓN

Criterios de evaluación – Preguntas / Sub Preguntas	Indicadores	Fuentes	Instrumentos
Relevancia: ¿Cómo se relaciona el proyecto con los objetivos principales del área de interés ONU y con las prioridades ambientales y de desarrollo a nivel local, regional y nacional?			
<p>¿El PC atendió las necesidades de Panamá?</p> <p>¿Qué tan bien se tomaron en consideración las políticas, los programas, los mecanismos y las experiencias existentes para que la preparación para REDD+ pudiera avanzar lo más posible en su mejoramiento, en lugar de en la creación de otros nuevos y paralelos</p> <p>Relevancia del Diseño</p> <p>¿Cuál fue la idoneidad de las metas y resultados de desarrollo establecidos (objetivos inmediatos)?</p> <p>¿Cómo evolucionaron los productos y resultados desde la reformulación del programa?</p> <p>¿Cuál fue la relación causal entre los productos, los resultados (objetivos inmediatos) y el impacto (objetivos de desarrollo)?</p> <p>¿Cuál fue la medida en que los factores impulsores del cambio han sido reconocidos y apoyados por el programa?</p> <p>¿Cuál fue la pertinencia e idoneidad de los indicadores?</p> <p>¿Cuál fue la amplitud de los factores impulsores y las hipótesis identificados por el programa?</p> <p>¿Fueron suficientes el tiempo y los esfuerzos invertidos en el proceso de diseño?</p> <p>¿Fue el marco temporal para la implementación realista?</p> <p>¿Cuál fue la suficiencia de la metodología de implementación utilizada para alcanzar los resultados previstos?</p> <p>Hubo claridad y lógica del marco de resultados del programa;</p> <p>¿El programa preparó y siguió una hoja de ruta clara de preparación para REDD+, con una secuencia adecuada de actividades y productos?</p> <p>¿Cómo fue la calidad de la identificación de las partes interesadas y los beneficiarios?</p> <p>¿Fueron idóneos los criterios de selección de las áreas piloto?</p>	<p>Indicadores de relevancia (alineamiento con políticas nacionales y / o programación ONU, específicamente los relacionados con:</p> <p>Las prioridades nacionales de desarrollo tal como se expresan en las políticas y los planes nacionales, así como en los marcos sectoriales de desarrollo;</p> <p>El MANUD y Plan Único entre el Gobierno de Panamá y las Organizaciones de las Naciones Unidas;</p> <p>El Documento Marco del Programa ONU-REDD</p> <p>Otros programas relacionados con REDD+ en el país</p>	<p>Documentos de Proyecto</p> <p>Actores claves de Agencias</p> <p>Implementadoras</p> <p>Actores claves de Gobierno</p>	<p>Análisis Documental</p> <p>Cuestionarios / entrevistas</p>
Eficacia ¿En qué medida se han logrado los resultados y objetivos previstos del proyecto?			
<p>¿En qué medida se alcanzaron los objetivos del Proyecto?</p> <p>¿Cuáles fueron los principales factores que influyen en su consecución?</p> <p>¿Cuáles fueron Las contribuciones de las distintas partes interesadas a su consecución?</p> <p>¿Cuál es el estado de preparación para REDD+ en el país, considerando los componentes típicos de preparación para REDD+, y en qué medida el programa ha contribuido a cada uno?</p> <p>¿En qué medida se lograron resultados esperados de la intervención del Proyecto?</p> <p>¿Se lograron cambios institucionales sustantivos que incorporan resultados y objetivos previstos del proyecto?</p> <p>¿Se han utilizado los recursos adecuadamente?</p> <p>¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con dichos recursos?</p>	<p>Estructura de financiamiento</p> <p>Datos de co financiamiento</p> <p>Acuerdos de gestión inter agencial</p> <p>Prodoc</p> <p>Indicadores en productos</p> <p>Inclusión del enfoque de género en las distintas etapas, tales como diseño e implementación</p>	<p>Documentos de Proyecto</p> <p>Entrevistas</p> <p>Productos</p>	<p>Análisis Documental</p> <p>Cuestionarios</p> <p>Entrevistas en profundidad</p>

¿Se han respetado los presupuestos y cronogramas establecidos inicialmente en el documento?
 Temas transversales
 ¿Existió o no la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Nacional?
 ¿Cómo se reflejaron las cuestiones de género en los objetivos, el diseño, la identificación de los beneficiarios y la ejecución del Programa?
 ¿Cómo se verán afectadas por la iniciativa las relaciones y la igualdad de género?
 ¿En qué medida en que las cuestiones de género fueron tomadas en consideración en la gestión del programa?

--	--	--	--

Eficiencia: ¿El programa se implementó de manera eficiente en conformidad con las normas y los estándares internacionales y nacionales?

- ¿Cómo se evalúa el costo y el cronograma de los productos clave entregados en comparación con los valores de referencia nacionales y regionales?
- ¿Cómo se evalúan los costos administrativos (incluidos los costos de supervisión y coordinación entre las agencias participantes de las Naciones Unidas) en comparación con los costos operativos?
- ¿Fueron todas las medidas para ahorrar tiempo y costos tomadas por el programa?
- ¿Existieron retrasos o sobrecostos significativos en los que se haya incurrido, la razón y la idoneidad de las medidas correctivas tomadas?

Gestión y coordinación del Programa
 ¿Cuáles han sido la función y eficacia de los mecanismos institucionales?
 ¿Cuál ha sido la calidad de la gestión de operaciones, tanto dentro del programa como por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas?
 ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones estratégicas por parte de la dirección del programa?
 ¿En qué cambió la eficacia en referencia a los cambios de gestión tras la revisión a mitad de periodo?
 ¿El liderazgo central fue adecuado, ya sea por parte de un órgano de gobierno o uno de los organismos asociados de las Naciones Unidas?
 ¿Cuál ha sido la calidad de la coordinación del Programa, entre las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas; - entre el Gobierno y las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas; dentro y entre los ministerios del Gobierno; ¿y entre el Programa Nacional y otras iniciativas bilaterales y multilaterales de REDD+?

Estructura de financiamiento
 Datos de co financiamiento
 Acuerdos de gestión inter agencial
 Prodoc
 Indicadores en productos

Documentos de Proyecto
 Entrevistas
 Productos

Análisis Documental
 Cuestionarios
 Entrevistas en profundidad

Sostenibilidad: ¿En qué medida hay riesgos financieros, institucionales, socioeconómicos o ambientales para sostener los resultados del proyecto a largo plazo?

¿Ha sido implementada o desarrollada una estrategia de sostenibilidad, incluyendo el desarrollo de capacidades de los socios nacionales?
 ¿En qué medida las políticas y marcos regulatorios existentes apoyarán la sostenibilidad de los beneficios?
 ¿Cuán idónea ha sido la estrategia de salida del programa?
 ¿Cuál es la perspectiva de sostenibilidad institucional, técnica, económica, social, política y ambiental de las tecnologías, innovaciones y procesos propuestos?
 - ¿Cuáles son las perspectivas para el seguimiento y la ampliación de REDD+ en Panamá?
 - ¿Qué posibilidad existe de que las recomendaciones, conclusiones y estrategias identificadas a través del programa sean implementadas con o sin apoyo financiero externo?
 ¿Los actores están comprometidos a continuar trabajando sobre los objetivos del proyecto una vez que finalice?
 ¿Cuál ha sido el grado de participación y apropiación de los objetivos y de los resultados en las distintas fases del proyecto?
 ¿Cuál ha sido el apoyo y la participación de las instituciones involucradas?
 ¿Ha habido fortalecimiento institucional?
 ¿En qué medida los resultados del Programa podrían quedar invisibilizados al terminar el Programa?

Normativas y políticas implementadas o adoptadas
 Estrategia de sostenibilidad financiera
 Estrategia de salida
 Desarrollo de capacidades (individuales e institucionales)

Documentos de Proyecto
 Entrevistas

Análisis Documental
 Cuestionarios

ANEXO 2: LISTADO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Documentos relevantes sobre el contexto, incluyendo documentos del Marco de Trabajo del Programa ONU-REDD
- Informes Anuales y Semestrales del Programa
- Documento del Programa Nacional 2009 y Reformulación del Programa en diciembre 2014:
- Documento del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para Panamá
- Actas de la Junta Normativa de ONU-REDD
- Notificaciones sobre la prolongación sin costo
- Presupuestos generales y anuales del programa, desglosados por resultados y productos entregados y aprobados por la Junta Normativa
- Planes anuales de implementación
- Registro financiero de todo el período de implementación del programa
- Materiales producidos - hojas de ruta, directrices y herramientas, informes técnicos, documentos de políticas, documentos sobre lecciones aprendidas
- Comunicaciones y materiales de gestión del conocimiento (p. ej., boletines, comunicados de prensa, folletos, páginas Web, etc.)
- Documento del Programa (PRODOC)
- www.un-redd.org
- Estrategia del Programa ONU-REDD. 2011-2015
- <http://www.miambiente.gob.pa/redd>
- Programas Nacionales: Informe anual – PANAMÁ Programa ONU-REDD 2014
- Programas Nacionales: Informe anual – PANAMÁ Programa ONU-REDD 2013

Resumen de actores consultados

ACTORES	PERSONAS CONSULTADAS
Instituciones Públicas MI Ambiente, MEF, UP, ACP	12
Agencias del Sistema de Naciones Unidas FAO, PNUD, PNUMA, ONU-REDD PAN, PPD	18
Pueblos Originarios COONAPIP, Congreso General Madugandi, Congreso General Pueblo Wounaan	15
Comunidades Afrodescendientes y Campesinas Colón, Darién y Los Santos	3
Organismos de Cooperación Internacional GIZ-CCAD, CATIE	2
Otros Actores Consultores, Ex Punto Focal REDD ANAM, Ex Oficial de Programa-PNUD	3
Total	53

ANEXO 4: TABLA DE RESULTADOS DE REFORMULACIÓN 2013

PRODUCTOS Y ACTIVIDADES INDICATIVAS

COMPONENTE 1: Organización, consulta y participación para la preparación de la Estrategia REDD+ Panamá

Producto 1.1: Convenio marco firmado entre ANAM y COONAPIP que cumple con los compromisos de Lombok

1.1.1 Establecimiento de consenso sobre las reglas, normas y necesidades para la participación de los PI en las siguientes fases del proceso Diálogo/Construcción/Transformación en condiciones de igualdad/transparencia/respeto, respecto a la ejecución de la extensión del PNC

Producto 1.2: Desarrollado el proceso de consulta y participación para la formulación de la Estrategia REDD+ Panamá

1.2.1 Completar el proceso de Escucha Activa hasta tener un Pre diagnóstico Percibido sobre la situación del bosque en Panamá que resuma los resultados de

Proceso de escucha activa en las 12 estructuras, comarcas y territorios indígenas de Panamá, con al menos 18 talleres coordinados con COONAPIP.

Proceso de escucha activa con comunidades afrodescendientes, al menos 5 talleres.

Proceso de escucha activa con comunidades campesinas, al menos 6 talleres.

30 entrevistas en profundidad con actores públicos, privados, ONGs, organizaciones internacionales, academia e investigadores, entre otros.

1.2.2 Garantizar la coordinación con COONAPIP en el proceso de consulta y participación (Equipo de cuatro (4) técnicos para la asistencia y orientación en la ejecución del programa ONUREDD Panamá en las Comarcas y Territorios Colectivos por parte de la COONAPIP, y apoyo logístico)

Fortalecimiento de las capacidades de COONAPIP y PI en la gestión transparente de recursos económicos y rendición de cuentas

1.2.3 Realizar un proceso de concertación en el marco de la Mesa Nacional REDD+ con una representación adecuada de la diversidad de actores sociales, en el que se acuerden los temas centrales que deben ser considerados como prioritarios por la Estrategia.

1.2.4 Elaborar la propuesta base de la Estrategia REDD+ Panamá

1.2.5 Convocar a la Mesa Nacional para el debate y mejora del borrador de Estrategia Nacional REDD+ y acordado un esquema de participación social en el Comité nacional ONUREDD.

1.2.6 Elaborar un borrador avanzado de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, resultante del proceso de participación y de los trabajos técnicos de ANAM, y acordado con los mecanismos de participación para su validación.

Producto 1.3: Comunicación realizada, en forma transparente, durante el proceso de elaboración de la Estrategia REDD+

1.3.1 Divulgar la información generada por las diferentes líneas de trabajo del Programa ONUREDD Panamá.

Mecanismo de divulgación e información durante la preparación, ejecución y evaluación del programa REDD+, a las distintas estructuras miembros de la COONAPIP y otros actores.

1.3.2 Asegurar la transparencia del proceso de elaboración de la Estrategia REDD+ Panamá.

Producto 1.4 Fortalecimiento de capacidades e intercambio de saberes con las comunidades destinatarias del programa REDD+

1.4.1 Acompañar el proceso de Escucha Activa (ver 1.2.1) en las comunidades dependientes del bosque para identificar canales y medios de comunicación en las diferentes áreas.

1.2.5 Convocar a la Mesa Nacional para el debate y mejora del borrador de Estrategia Nacional REDD+ y acordado un esquema de participación social en el Comité nacional ONUREDD.
1.2.6 Elaborar un borrador avanzado de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, resultante del proceso de participación y de los trabajos técnicos de ANAM, y acordado con los mecanismos de participación para su validación.
Producto 1.3: Comunicación realizada, en forma transparente, durante el proceso de elaboración de la Estrategia REDD+
1.3.1 Divulgar la información generada por las diferentes líneas de trabajo del Programa ONUREDD Panamá.
Mecanismo de divulgación e información durante la preparación, ejecución y evaluación del programa REDD+, a las distintas estructuras miembros de la COONAPIP y otros actores.
1.3.2 Asegurar la transparencia del proceso de elaboración de la Estrategia REDD+ Panamá.
Producto 1.4 Fortalecimiento de capacidades e intercambio de saberes con las comunidades destinatarias del programa REDD+
1.4.1 Acompañar el proceso de Escucha Activa (ver 1.2.1) en las comunidades dependientes del bosque para identificar canales y medios de comunicación en las diferentes áreas.
1.4.2 Elaborar, con participación de las comunidades, materiales informativos y de desarrollo de capacidades, así como ejecutar su respectivo plan de difusión local (según las necesidades de información y desarrollo de capacidades identificadas en el proceso de Escucha Activa).
1.4.3 Fortalecer las capacidades de los técnicos de la ANAM a nivel central y en las sedes regionales prioritarias, así como identificar enlaces de comunicación sobre el terreno.
1.4.4 Fortalecer las capacidades de dos (2) técnicos por cada uno de los Congresos y Consejos, y de funcionarios de ANAM y ONUREDD entre otros (*).
Producto 1.5: Implementado el sistema de gestión del Programa ONU-REDD-Panamá
1.5.1 Realizar la contratación de personal clave para la Unidad de Coordinación, asegurar el espacio físico para la Unidad de Coordinación
1.5.2 Investigación, evaluación medio término y evaluación final
COMPONENTE 2: Marco técnico operacional y legal elaborado, para la Estrategia REDD+
Producto 2.1: Evaluación del uso histórico de la tierra, los factores causantes de los cambios en el uso de la tierra, la política y la gestión.
2.1.1 Analizar las causas actuales y futuras de la deforestación en Panamá / Evaluación detallada de las estrategias y programas pasados y actuales para manejar las amenazas y causas de la deforestación en el país.
2.1.2 Identificar y analizar el impacto de las invasiones, deforestación y degradación en las áreas vulnerables de las comarcas y territorios indígenas.
2.1.3 Analizar el impacto de las políticas y programas en el proceso de deforestación en Panamá
2.1.4 Estimar y analizar los costos de oportunidad por trayectorias de usos de suelo en Panamá / Incluye talleres de consulta
Producto 2.2: Propuesta del marco operacional y legal para operación del Programa REDD+ Panamá.

ANEXO 5: MATRIZ DE PRODUCTOS FINALES DEL PROGRAMA

PROGRAMA NACIONAL CONJUNTO ONU-REDD PANAMÁ	
MARCO DE RESULTADOS RESUMIDO	
PRODUCTOS Y ACTIVIDADES	
COMPONENTE 1: Organización, consulta y participación para la preparación de la Estrategia REDD+ Panamá	
Producto 1.1: Convenio marco firmado entre ANAM y COONAPIP que cumple con los compromisos de Lombok	
1.1.1 Establecimiento de consenso sobre las reglas, normas y necesidades para la participación de los PI en las siguientes fases del proceso Diálogo/Construcción/Transformación en condiciones de igualdad/transparencia/respeto, respecto a la ejecución de la extensión del PNC	El 28 de marzo de 2014, los representantes de la COONAPIP, congresos y consejos tradicionales, y la ANAM firmaron un Memorando de Entendimiento, con duración de 5 años, cuyo objetivo es el establecimiento de acciones de colaboración orientadas a la construcción de una agenda nacional ambiental más amplia que REDD+.
Producto 1.2: Desarrollado el proceso de consulta y participación para la formulación de la Estrategia REDD+ Panamá	
1.2.1 Completar el proceso de Escucha Activa hasta tener un Pre diagnóstico Percibido sobre la situación del bosque en Panamá que resuma los resultados	Documento titulado: "Escuchando al Bosque" con la Sistematización del proceso de escucha activa del plan de participación consulta pública que incluye un diagnóstico de la situación del bosque en Panamá, así como los principales retos planteados por los actores clave: instituciones públicas y privadas, pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y género y empoderamiento de la mujer.
Proceso de escucha activa en las 12 estructuras, comarcas y territorios indígenas de Panamá, con al menos 18 talleres coordinados con COONAPIP.	Se firmaron dos acuerdos de subsidio entre OJEMP y PNUD para que bajo la autogestión la COONAPIP realizara dos rondas de consultas en 9 territorios indígenas. Al momento se realizaron 16 talleres. También se firmaron acuerdos de subsidio con la Comarca de Madugabdi y con el Congreso del Pueblo Wounaan y se realizaron las consultas de REDD+. En total se realizaron 18 talleres en territorios indígenas.
Proceso de escucha activa con comunidades afrodescendientes, al menos 5 talleres.	Taller en Achiote, Distrito de Chagres (Provincia de Colón), con 21 pequeños productores afrodescendientes (marzo 2014) - Taller en Santa Fe (Provincia de Darién), con 28 pequeños productores afrodescendientes (abril 2014) - Taller en Yaviza (Provincia de Darién), con 31 pequeños productores afrodescendientes (abril 2014)
Proceso de escucha activa con comunidades con comunidades campesinas, al menos 6 talleres.	Taller en Chitré (Península de Azuero), con 23 pequeños productores y campesinos (abril 2014) - Taller en Cerro Punta (Provincia de Chiriquí), con 23 pequeños productores y campesinos (abril 2014)
30 entrevistas en profundidad con actores públicos, privados, ONGs, organizaciones internacionales, academia e investigadores, entre otros.	Diagnóstico percibido sobre la situación del bosque en 30 entrevistas en profundidad con actores públicos, privados, ONG, organizaciones internacionales, academia e investigadores, entre otros, puestos a disposición pública.
	Se incluyó el quinto canal de escucha activa de género y empoderamiento de la mujer que no estaba en el marco de resultados. Se realizaron 2 talleres: uno en Santa Fe - Darién y

	otro en San Félix - Chiriquí logrando una visión de situación del bosque desde la perspectiva de género.
1.2.2 Garantizar la coordinación con COONAPIP en el proceso de consulta y participación (Equipo de cuatro (4) técnicos para la asistencia y orientación en la ejecución del programa ONUREDD Panamá en las Comarcas y Territorios Colectivos por parte de la COONAPIP, y apoyo logístico)	Se contrató un equipo de 4 técnicos indígenas para la asistencia y orientación en la ejecución del programa ONUREDD, desde las oficinas de COONAPIP entre mayo de 2014 y junio de 2015
Fortalecimiento de las capacidades de COONAPIP y PI en la gestión transparente de recursos económicos y rendición de cuentas	Se efectuaron 5 capacitaciones a técnicos de la COONAPIP, OJEMP y de los congresos indígenas en temas de consulta y participación y rendición de cuentas.
1.2.3 Realizar un proceso de concertación en el marco de la Mesa Nacional REDD+ con una representación adecuada de la diversidad de actores sociales, en el que se acuerden los temas centrales que deben ser considerados como prioritarios por la Estrategia.	Desde septiembre de 2012 se instauró la Mesa Nacional REDD+ Panamá y se habilitaron 4 submesas de trabajo para temas legales, MRV, Comunicación y Capacitación, así como de iniciativas pilotos. Al momento se han realizado 4 Mesas Nacionales REDD+
1.2.4 Elaborar la propuesta base de la Estrategia REDD+ Panamá	Primer Borrador de la Estrategia REDD+ Panamá
1.2.5 Convocar a la Mesa Nacional para el debate y mejora del borrador de Estrategia Nacional REDD+ y acordado un esquema de participación social en el Comité nacional ONUREDD.	En Taller de la Mesa Nacional REDD+ realizado en abril de 2015 se hizo una presentación de los avances del borrador de estrategia y se consultó a los actores claves sobre las prioridades en las actividades REDD+ a desarrollar en el país.
1.2.6 Elaborar un borrador avanzado de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, resultante del proceso de participación y de los trabajos técnicos de ANAM, y acordado con los mecanismos de participación para su validación.	Está planificado para la fase 2 de REDD+ con fondos del FCPF, una vez MIAMBIENTE tome las decisiones pendientes.
Producto 1.3: Comunicación realizada, en forma transparente, durante el proceso de elaboración de la Estrategia REDD+	
1.3.1 Divulgar la información generada por las diferentes líneas de trabajo del Programa ONUREDD Panamá.	ANAM realizó con apoyo del programa y recursos propios jornadas de sensibilización a nivel nacional. En un esfuerzo conjunto con la Dirección Nacional de Administración de Sistemas de Información Ambiental (DASIAM) de la ANAM y de la Oficina de Relaciones Públicas se diseñó el contenido y se habilitó un espacio para REDD+ en el sitio Web de la ANAM, donde los actores clave pueden informarse y seguir el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá: http://www.anam.gob.pa/redd/index.php/joomlaorg
Mecanismo de divulgación e información durante la preparación, ejecución y evaluación del programa REDD+, a las distintas estructuras miembros de la COONAPIP y otros actores.	Se trabajó en forma conjunta con los técnicos de COONAPIP contratados por PNUD en la ejecución del programa.
1.3.2 Asegurar la transparencia del proceso de elaboración de la Estrategia REDD+Panamá.	Ídem 1.3.3 Además de que se realizó una consultoría en abril de 2015 que concluyó con un primer documento sobre "REDD+ en Panamá - Desarrollando Mecanismos para la Prevención y Manejo de Conflictos"
Producto 1.4 Fortalecimiento de capacidades e intercambio de saberes con las comunidades destinatarias del programa REDD+	
1.4.1 Acompañar el proceso de Escucha Activa (ver 1.2.1) en las comunidades dependientes del bosque para identificar canales y medios de comunicación en las diferentes áreas.	Ídem 1.2.1

1.4.2 Elaborar, con participación de las comunidades, materiales informativos y de desarrollo de capacidades, así como ejecutar su respectivo plan de difusión local (según las necesidades de información y desarrollo de capacidades identificadas en el proceso de Escucha Activa).	Se realizaron siete (7) talleres de sensibilización que sirvieron de preparación para elaborar el diagnóstico que identificó las necesidades de comunicación diferenciada para cada región (canales, materiales de divulgación, medios de comunicación y su plan de difusión local).
1.4.3 Fortalecer las capacidades de los técnicos de la ANAM a nivel central y en las sedes regionales prioritarias, así como identificar enlaces de comunicación sobre el terreno.	En conjunto con funcionarios de la ANAM, se acordaron los principios y las etapas del proceso que conllevó a la elaboración del documento del Plan de desarrollo de capacidades y comunicación (marzo 2014).
1.4.4 Fortalecer las capacidades de dos (2) técnicos por cada uno de los Congresos y Consejos, y de funcionarios de ANAM y ONUREDD entre otros (*).	En julio de 2014 se realizaron las capacitaciones con 2 o más técnicos de los congresos para la rendición de cuentas de las actividades en territorios indígenas. También fueron capacitados los funcionarios de las administraciones regionales y centrales de ANAM en 2013 y 2014.
Producto 1.5: Implementado el sistema de gestión del Programa ONU-REDD-Panamá	
1.5.1 Realizar la contratación de personal clave para la Unidad de Coordinación, asegurar el espacio físico para la Unidad de Coordinación	La Unidad de coordinación se conformó desde 2012, con un coordinador, asistente, comunicador, moderador de la mesa nacional REDD+, especialista en participación y consulta y en monitoreo y evaluación. Se habilitaron dos oficinas del proyecto una funcionó en Plaza Albroom y otra en Clayton casa 136B.
1.5.2 Investigación, evaluación medio término y evaluación final	Se realizó investigación y evaluación de medio término en 2013 y la evaluación final está en proceso.
COMPONENTE 2: Marco técnico operacional y legal elaborado, para la Estrategia REDD+	
Producto 2.1: Evaluación del uso histórico de la tierra, los factores causantes de los cambios en el uso de la tierra, la política y la gestión.	
2.1.1 Analizar las causas actuales y futuras de la deforestación en Panamá / Evaluación detallada de las estrategias y programas pasados y actuales para manejar las amenazas y causas de la deforestación en el país.	Documento sobre sobre causas directas e indirectas de la deforestación en Panamá,
2.1.2 Identificar y analizar el impacto de las invasiones, deforestación y degradación en las áreas vulnerables de las comarcas y territorios indígenas.	Análisis de impacto de programas en Panamá para el control de la deforestación y degradación de bosques.
2.1.3 Analizar el impacto de las políticas y programas en el proceso de deforestación en Panamá	Análisis de impacto de programas en Panamá para el control de la deforestación y degradación de bosques.
2.1.4 Estimar y analizar los costos de oportunidad por trayectorias de usos de suelo en Panamá / Incluye talleres de consulta	Análisis de cambio de uso de la tierra (1992-2008) y formulación de escenarios de deforestación futura de los bosques de Panamá.
Producto 2.2: Propuesta del marco operacional y legal para operación del Programa REDD+ Panamá.	
2.2.1 Analizar el marco legal existente para el desarrollo de proyectos REDD+ en Panamá. Incluye participación y consulta.	Análisis de impacto de programas en Panamá para el control de la deforestación y degradación de bosques.
2.2.2. Realizar segunda fase de análisis legal y consultas con el objeto de elaborar una Propuesta de Marco Legal para la Operación de REDD+. Incluye consultas.	“Propuesta para dar respaldo legal/regulatorio a la implementación de REDD+ en la República de Panamá” y “Planificación de uso del suelo en Panamá considerando beneficios sociales y ambientales de REDD+”
2.2.3 Realizar primera socialización y divulgación de propuesta de marco legal a COONAPIP con la participación de siete pueblos indígenas y 12 congresos y consejos.	Realizada

Producto 2.3: Propuesta de Mecanismo Operativo y registro para un Programa REDD+ Panamá.	
2.3.1. Propuesta elaborada del mecanismo operativo y de registro para un Programa REDD+ en Panamá.	Costos de un programa REDD+ en Panamá (Dinámicas de Cambio de Uso de Suelo y Costos de Oportunidad: Opciones para REDD+ y Sinergias con la Alianza por el Millón de Hectáreas),
2.3.2 Propuesta elaborada del mecanismo financiero de captación, administración y distribución de fondos para REDD+ Panamá.	“Mecanismo Financiero para implementación de REDD+”
COMPONENTE 3: Niveles de referencia / niveles de emisiones de referencia (RL/REL) establecidos y capacidad técnica para realizar revisiones periódicas.	
Producto 3.1: Conocimiento básico generado para establecer niveles de referencia / niveles de emisiones de referencia (RL/REL).	
3.1.1 Evaluar las opciones metodológicas para la construcción de niveles de emisión de referencia / niveles de referencia, con información preliminar de RL/REL	Se estableció la metodología para el análisis multitemporal de cambios de la cobertura boscosa mediante comparaciones simultáneas de imágenes de satélite de diferentes períodos, así como la metodología para generar mapas históricos según las categorías del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
3.1.2 Elaborar el mapa de cambios históricos de cobertura boscosa, y generar las matrices de transición a nivel nacional.	Se estableció la metodología para el análisis multitemporal de cambios de la cobertura boscosa mediante comparaciones simultáneas de imágenes de satélite de diferentes períodos, así como la metodología para generar mapas históricos según las categorías del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
Elaborar el mapa de cambios históricos de cobertura boscosa de las comarcas y territorios colectivos de los pueblos indígenas.	Se determinó la deforestación para los períodos comprendidos entre los años 1990, 2000, 2006 y 2012, y se generaron matrices de transición para el ámbito nacional. Se estimó la superficie deforestada para los períodos analizados y se elaboraron mapas nacionales bosque y sin bosque y de deforestación para estos períodos y años de referencia. La documentación con la metodología y resultados se encuentra en proceso final de revisión.
3.1.3 Elaborar análisis y escenarios basados en datos históricos y ajustados a las circunstancias nacionales. Incluye talleres de consulta sobre los beneficios y opciones de diferentes enfoques sobre niveles de referencia y facilitar insumos técnicos para los tomadores de decisiones.	Análisis de cambio de uso de la tierra (1992-2008) y formulación de escenarios de deforestación futura de los bosques de Panamá.
COMPONENTE 4: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal institucionalizado, operativo y sostenible, capaz de generar la información requerida para la gestión forestal, incluyendo REDD+ y de información sobre las salvaguardas	
Producto 4.1: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF) diseñado, iniciada su operación y en marcha el proceso de institucionalización.	
4.1.1 Diseñar el marco del Sistema nacional de monitoreo forestal (SNMF), en consulta a actores claves.	Documento “Marco conceptual y aspectos institucionales para la implementación de un sistema nacional de monitoreo de los bosques en Panamá”. El documento, desarrollado con aportes técnicos del Ministerio y la FAO, contiene una descripción del marco conceptual del SNMF y una propuesta para la consolidación e institucionalización del mismo, incluyendo perfiles del personal técnico necesario y otros requerimientos operativos.

4.1.2 Capacitar y transferir conocimiento al personal de ANAM y actores clave sobre el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF).	Realizado dejando capacidades instaladas en MIAMBIENTE y otras instituciones
Capacitar y transferir conocimientos a dos (2) técnicos de cada una de las 12 estructuras, comarcas y territorios colectivos indígenas sobre el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF).	Realizado dejando capacidades instaladas en pueblos indígenas
4.1.3 Tomar medidas administrativas para institucionalizar los componentes del SNMF y gestionar fondos para su operación futura (ANAM).	Idem 4.1.1
Subcomponente 1 del SNMF: Sistema Satelital de Monitoreo de la Tierra	
4.1.1.1 Diseñar y poner en marcha el Geo-Portal del SNMF	Se diseñó y desarrolló una aplicación Web (Geo portal) con funcionalidades para visualizar y utilizar información geográfica, tanto el mapa 2012 como otra información de la base de datos geoespacial institucional. El Geo portal, de uso público y gratuito, se encuentra disponible en la página Web de MIAMBIENTE en http://www.miambiente.gob.pa/mapa2012
4.1.1.2 Establecer el Sistema de clasificación de cobertura y uso de la tierra. Incluye consulta.	Documento de Sistema de clasificación de cobertura y uso de la tierra consultado.
4.1.1.3 Elaborar el mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra actualizado al año 2012 <ul style="list-style-type: none"> • Adquirir imágenes de satélite, incluidas especificaciones técnicas • Generar mosaicos (resolución original y generalizada a 30 m para distribución general) de las imágenes de satélite <ul style="list-style-type: none"> • Pre-procesar y organizar las imágenes de satélite • Identificar y recopilar información secundaria para apoyar la generación del mapa <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la metodología para la interpretación de las imágenes de satélite, incluyendo validación de campo • Definir metodología para control de calidad y estimación de incertidumbre del mapa <ul style="list-style-type: none"> • Definir áreas de entrenamiento en campo para la clasificación • Capacitar personal técnico nacional en el uso y aplicación de software de Sistemas de Información Geográfica (SIG y para procesamiento de imágenes de satélite) <ul style="list-style-type: none"> • Clasificar e interpretar las imágenes de satélite • Evaluar la calidad de la clasificación y del mapa final • Elaborar informes y productos digitales finales. <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar productos para impresión 	Elaborado el Mapa de Cobertura Boscosa 2012. El mapa cuenta con una evaluación de exactitud independiente basada en muestreo (exactitud global de 88.8%), que permitió estimar las superficies finales para las diferentes categorías, corrigiendo los sesgos de la interpretación, y brindando un conjunto de datos con estimaciones de incertidumbre y rango de confianza.
• Capacitar a uno o dos especialistas indígenas en el proceso de aplicación de la metodología empleada para la elaboración del mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra 2012, y aplicaciones específicas para territorios indígenas.	Realizado

4.1.1.4 Diseñar e implementar el inicio del Sistema Satelital de Monitoreo de la Tierra. Incluye capacitación <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar opciones metodológicas y selección de metodología • Adquirir (si fuera necesario) e instalar de software para operar el sistema • Adquirir imágenes de satélite de 2012 y 2013 y pre-procesamiento de las imágenes. • Capacitar personal técnico en análisis multi-temporales • Realizar análisis de cambios 2012-13 • Preparar informe de resultados 	Realizado
Subcomponente 2 del SNMF: Inventario Nacional Forestal y de Carbono	
4.1.1.5 Diseñar e implementar la fase piloto del Inventario Nacional Forestal y de Carbono. Incluye capacitación de funcionarios y actores clave	Se ejecutó la fase piloto del INFC, levantando 37 unidades de muestreo (2 ha cada una) distribuidas en todo el país. Se hizo el diseño preliminar del INFC, el cual se utilizó en la fase piloto del inventario con el objetivo de probarlo y mejorarlo a partir de los resultados y experiencias de esta fase.
4.1.1.6 Elaborar el Diseño Final del Inventario Nacional Forestal y de Carbono	“Diseño de la fase piloto 2013-2015 y propuesta para la fase final”, 2015.
Subcomponente 3 del SNMF: Inventario de Gases de Efecto Invernadero (I-GEI)	
4.1.1.7 Evaluar distintos modelos para la estimación de biomasa y carbono considerados, seleccionados, e incorporados en el sistema de procesamiento de datos / Evaluar la aplicabilidad en Panamá de ecuaciones alométricas existentes y definir cuál o cuáles se deben utilizar para estimar biomasa y carbono, así como identificar vacíos y elaborar un plan de cómo mejorar las estimaciones de biomasa y carbono.	El INFC se estableció multipropósito, con parcelas permanentes y mediciones para estimar los cinco reservorios de carbono terrestre sugeridos por el IPCC (biomasa aérea, biomasa subterránea, madera muerta, hojarasca y materia orgánica en suelo). Se elaboraron manuales, guías, protocolos y formularios de campo, los cuales fueron ajustándose con base en los aprendizajes del trabajo de campo y el procesamiento de los datos.
4.1.1.8 Evaluar los conocimientos y capacidades técnicas desarrolladas para el reporte de gases de efecto invernadero (GEI) para LULUCF (con énfasis en el sector de forestal). Incluye capacitación	Realizado
Producto 4.2: Proceso para generar información sobre salvaguardas REDD+ Panamá.	
4.2.1 Analizar las salvaguardas requeridas por REDD+ (COP Cancún, ONUREED y FCPF) necesarias para completar la Estrategia Nacional REDD+.	Se han realizado 5 capacitaciones a los actores clave sobre las 7 salvaguardas de REDD+, en el análisis del marco legal para su implementación, así como entrevistas e investigaciones sobre los sistemas de información y se tiene un primer documento sobre el Enfoque Nacional sobre Salvaguardas REDD+, que está en consulta y preparación.
4.2.2 Identificar en forma participativa las salvaguardas REDD+ Panamá, consideradas como esenciales por los diferentes actores sociales, especialmente PI y comunidades dependientes del bosque.	Idem
4.2.3 Identificar en forma participativa las salvaguardas REDD+ Panamá, consideradas como esenciales por los PI.	Idem
4.2.4 Integrar en el borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá un sistema de Salvaguardas REDD+ adaptadas a la situación de Panamá y consensuadas con los principales actores sociales.	En el primer borrador de estrategia se han integrado las salvaguardas de REDD+

ANEXO 6: LISTADO DE PERSONAS CONSULTADAS

Persona	Organización	Unidad
Emilio Sempris	Ministerio de Ambiente	Viceministerio
Rosilena Lindo	Ministerio de Ambiente	Unidad de Cambio Climático
Carlos Gómez	Ministerio de Ambiente	Unidad de Cambio Climático
Eric Rodríguez	Ministerio de Ambiente	Unidad de Cambio Climático
Ronny Samaniego	Ministerio de Ambiente	Unidad de Cambio Climático
Carlos Melgarejo	Ministerio de Ambiente	Unidad de Cambio Climático
Pedro Vivar	Ministerio de Ambiente	Unidad de Cambio Climático
Roberto Bonilla	Ministerio de Ambiente	Oficina de Planificación y Política Ambiental (OPPA)
Eustorgio Jaén	Ministerio de Ambiente	Unidad de Economía Ambiental (UNECA)
Aida Arias	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Dirección de Cooperación Técnica Internacional
Virginia Fernández	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Dirección de Cooperación Técnica Internacional
Daniel Muschett	Autoridad del Canal de Panamá (ACP)	División de Ambiente/CICH
Lisbeth Karina Vergara	Autoridad del Canal de Panamá (ACP)	División de Ambiente
Mireya Correa	Universidad de Panamá	Herbario
Martín Santiago Herrero	Sistema de las Naciones Unidas/PNUD	
Fernando Hiraldo	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	
Jessica Young	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	
Irina Madrid	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	PNC ONU-REDD Panamá
Javier Jiménez	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	PNC ONU-REDD Panamá
Tito Díaz	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	
Marklund Larsgunnar	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	

Xinia Soto	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	
Erika Pinto	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica - SLM
Mara Murillo	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Gabriel Labbate	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Emilio Mariscal	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	PNC ONU-REDD Panamá
Pierre-Yves Guedez	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Grupo Regional para América Latina ONUREDD
José Arturo Santos	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Grupo Regional para América Latina ONUREDD
Clea Paz	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Grupo Regional para América Latina ONUREDD
Serena Fortuna	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	
Beatriz Schmitt	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)
Iñaki Francisco	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Programa de Desarrollo Indígena
Marcelo Guerra	COONAPIP	
Heraclio Herrera	COONAPIP	
Flaviano Iglesias	COONAPIP	
Mariana Montezuma	COONAPIP	
Valerio Ábrego Jiménez	COONAPIP	
Norma Mille	COONAPIP	
Edgar Chanchore	COONAPIP	
Fidel Díaz	Congreso General Madugandi	
Otilio Matos	Congreso General Madugandi	
Antonio Núñez	Congreso General Madugandi	
Chenier Carpio	Congreso General Pueblo Wounaan	
Ángel Pizarro	Congreso General Pueblo Wounaan	
Leonides Quirós	Fundación Pueblo Wounaan	

Amador Mercasa	Fundación Pueblo Wounaan	
Marbelina Oller	Congreso General Madugandi	
Benilda Murillo	Asociación afrodescendientes	Darién
Cenaida de Julio	Asociación de mujeres Costa Abajo	Colón
Esperanza Solís	Asentamiento Campesino 1 de mayo	Los Santos
Michelle Szejner	Gessellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit	GIZ-CCAD
CATIE	CATIE	Elvin Britton
Gerardo González		
María Sánchez de Stapf		
Linda Rivera	Climate Law and Policy	
Gisele Didier		

ANEXO 7: AGENDA DE MISIÓN

Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá

Evaluación Final

Agenda

Noviembre, 16 al 27 de noviembre 2015

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
Viernes, 9 de septiembre de 2015	10:00 a.m.	PNUD/Skype	Grabriel Labatte (PNUMA) Irina Madrid (PNUD)
Martes, 27 de octubre de 2015	14:00 p.m.	FAO Ciudad del Saber / Skype	Marklund Larsgunnar (FAO), Xinia Soto (FAO), Irina Madrid (Encargada del Programa ONU- REDD Panamá)
Lunes, 16 de noviembre de 2015	10:22 a.m.		Llegada Consultora Internacional a Panamá
	3:30 – 4:30 p.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber.	Grupo de Referencia Evaluación Final ONU-REDD Panamá Irina Madrid (PNUD), Clea Paz (PNUD), Emilio Mariscal (PNUMA), Xinia Soto (FAO), Carlos Gómez (MIAMBIENTE)
	4:30 – 5:30 p.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber	Equipo Evaluación Final ONU-REDD Panamá María Onestini y Milagros Díaz
Martes, 17 noviembre de 2015	9:00 – 10:00 a.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber	Carlos Gómez Coordinador REDD MIAMBIENTE Eric Rodríguez Coordinador REDD MIAMBIENTE
	10:30 – 12:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129, Piso 4	Grupo Regional para América Latina ONU-REDD: José Arturo Santos, Especialista Técnico Regional en Involucramiento de Actores, PNUD Clea Paz, Asesora Técnica Regional ONU-REDD Regional, PNUD Irina Madrid, Encargada del Programa PNUD ONU-REDD Emilio Mariscal, Especialista Forestal, PNUMA Serena Fortuna, FAO (Comunicación por Skype) Xinia Soto, FAO (Comunicación por Skype)
	1:30 – 3:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129, Piso 4	Equipo PNUD ONUREDD-Panamá Jessica Young, Oficial del Programa, PNUD Panamá Irina Madrid, Encargada del Programa ONU- REDD, Panamá Clea Paz, Asesora Técnica Regional ONU-REDD Regional, PNUD
	3:00 – 4:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129, Piso 4	Fernando Hiraldo Representante Residente Adjunto PNUD
	5:30 – 6:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129, Piso 2.	José Arturo Santos Especialista Técnico Regional en Involucramiento de Actores, PNUD Javier Jiménez Consultor para Consulta Pública, PNUD

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
Miércoles, 18 de noviembre de 2015	8:30 – 10:00 a.m.	MIAMBIENTE – Albrook, Edificio 804	Emilio Sempris Vice Ministro de Ambiente (Punto focal de la CMNUCC) Rosilena Lindo Jefe de Unidad de Cambio Climático (Punto focal de ONU REDD, MDL y NAMAS) Eric Rodríguez Unidad de Cambio Climático
	10:00 – 11:00 a.m.	MIAMBIENTE – Albrook, Edificio 804	Roberto Bonilla Oficina de Planificación y Política Ambiental
	11:00 – 12:00 m.d.	MIAMBIENTE – Albrook, Edificio 804	Eric Rodríguez Coordinador REDD MIAMBIENTE
	1:30 – 3:00 p.m.	MIAMBIENTE – Albrook, Edificio 804	Carlos Melgarejo y Pedro Vivar Técnicos Inventario Forestal y de Carbono, MIAMBIENTE
	3:30 – 4:30 p.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber	Gerardo González Ex Punto Focal ONUREDD-MIAMBIENTE
	5:30 – 6:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas – Ciudad del Saber, Edificio 129, Piso 2.	Pierre-Yves Guedez Asesor Técnico Regional, PNUD
Jueves, 19 de noviembre de 2015	9:00 – 10:30 a.m.	Cuarto Piso, Edificio OGAWA, Vía España y Calle 52 Este (Calle del Santuario Nacional)	Virginia Fernández Dirección de Cooperación Técnica Internacional (MEF)
	11:00 – 12:30 m.d.	Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias Biológicas (Herbario)	Mireya Correa Directora Herbario, Universidad de Panamá María Sánchez de Staff Especialista botánica del inventario Forestal y de Carbono
	2:00 – 5:00 p.m.	COONAPIP, Ave. Perú, Edificio Las Camelias, Cuarto Piso, frente a la Clínica Bella Vista	Marcelo Guerra Presidente COONAPIP Heraclio Herrera Coordinador Técnico ONU-REDD/Punto Focal PNUD, COONAPIP Mariana Montezuma Punto focal FAO, COONAPIP Flaviano Iglesias Punto focal PNUMA, COONAPIP Valerio Ábrego Jiménez Técnico COONAPIP Norma Miller Técnico COONAPIP Edgar Chanchore Abogado COONAPIP
Viernes, 20 de noviembre de 2015	9:30 – 12:30 p.m.	Casa 136A, Ciudad del Saber	Reunión grupo focal comunidades afrodescendientes y campesinas Esperanza Solís Asentamiento Campesino 1 de Mayo, Guararé, Los Santos Benilda Murillo Comunidades afrodescendientes – Darién Cenaida de Julio Comunidades afrodescendientes – Colón
	2:00 – 3:30 p.m.	Casa 136A, Ciudad del Saber	Autoridades Congreso General Madugandi

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
			Fidel Díaz Cacique General Otilio Matos 2do Cacique General Antonio Núñez Secretario Comarcal General
	4:00 – 5:00 p.m.	PNUMA, Edificio 103, Segundo Piso	Reunión equipo PNUMA, ONUREDD-Panamá Gabriel Labbate, Senior Programme Officer, PNUMA Emilio Mariscal, Especialista Forestal, PNUMA
Sábado, 21 de noviembre de 2015	9:00 – 10:30 a.m.	Oficina Congreso General Pueblo Wounaan, Calle Primera, Juan Díaz	Autoridades Congreso General Pueblo Wounaan Chenier Carpio Cacique General Ángel Pizarro Cacique Regional Leonides Quirós Presidente Fundación Pueblo Wounaan Amador Mercasa Tesorero Fundación Pueblo Wounaan
Lunes, 23 de noviembre de 2015	9:00 – 10:30 a.m.	ACP/GIZ CCAD	Equipo Proyecto REDD de ACP en Panamá (Ruta Verde) Lisbeth Karina Vergara Especialista en Protección Ambiental, Gerencia de Ambiente, ACP Michelle Szejner GIZ
	11:00 – 12:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas, Oficina PPD, Edificio 129	Beatriz Schmidt Coordinadora Nacional Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) Elvin Britton CATIE-Bosques de Vida: Programa “Apoyo a REDD+ de base comunitaria-CBR+”
Martes, 24 de noviembre de 2015	10:00 – 11:00 a.m.	FAO – Ciudad del Saber, Edificio 238	Tito Díaz Coordinador Subregional de la FAO y Representante en Panamá Erika Pinto Representante Asistente (Programas), Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica - SLM Xinia Soto Coordinadora FAO ONU-REDD Panamá
Miércoles, 25 de noviembre de 2015	8:00 – 9:30 a.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber	Comunicación por Skype Linda Rivera Climate Law and Policy (Consultoría Salvaguardas)
	10:00 – 11:00 a.m.	Ministerio de Ambiente, Albrook, Edificio 804	Eustorgio Jaén Unidad de Economía Ambiental (UNECA)
	11:30 – 12:30 a.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber	Marvelina Oller Género – Comarca Madugandi
	1:00 – 2:00 p.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber	Comunicación por Skype Gisele Didier López Ex Oficial del Programa, PNUD Panamá
	2:00 – 3:00 p.m.	Casa 136-A, Ciudad del Saber	Inaki Francisco

FECHA	HORA	LUGAR	ACTIVIDAD
			Coordinador del Programa de Desarrollo Indígena, PNUD
	3:30 – 4:30 p.m.	PNUMA – Ciudad del Saber, Edificio 103	Mara Murillo Directora Regional PNUMA
Jueves, 26 de noviembre de 2015	1:00 – 1:30 p.m.	Casa de las Naciones Unidas, Oficina del Coordinador Residente, Edificio 129, Piso 4	Martín Santiago Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente de PNUD para la República de Panamá Irina Madrid PNUD Xinia Soto FAO Gabriel Labbate PNUMA
	2:00 – 4:00 p.m.	Casa de las Naciones Unidas-Ciudad del Saber, Edificio 129, Piso 4	Presentación primeros hallazgos al Grupo de Referencia de la Evaluación Final Irina Madrid (PNUD), Anarela Sánchez (PNUD), Gabriel Labbate (PNUMA), Emilio Mariscal (PNUMA), Xinia Soto (FAO), Eric Rodríguez (MIAMBIENTE)
	8:00 p.m.		Salida Consultora Internacional
27 de noviembre de 2015	9:00 a.m.		Llegada Consultora Internacional

ANEXO 8: TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN

UN-REDD
PROGRAMME



Programa Nacional Conjunto Evaluación final Términos de Referencia

PANAMÁ

Programa ONU-REDD

Junio de 2015

I. Antecedentes y contexto

El Programa ONU-REDD es una iniciativa de colaboración implementada por las Naciones Unidas y orientada a la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD) en los países en desarrollo. El Programa comenzó en el 2009 apoyándose en la capacidad de convocatoria y los conocimientos técnicos especializados de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que constituyen las organizaciones participantes de Naciones Unidas. El Programa ONU-REDD apoya los procesos nacionales en el marco de REDD+ y promueve la participación informada de todas las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, en la aplicación nacional e internacional del programa REDD+.

El Programa ONU-REDD apoya los esfuerzos nacionales de preparación para REDD+ de dos maneras: (i) apoyo directo al diseño y la aplicación de los programas nacionales ONU-REDD; (ii) apoyo complementario a las acciones nacionales en el marco de REDD+ a través de enfoques, análisis, metodologías, herramientas y datos comunes, así como de las mejores prácticas desarrolladas y el apoyo específico a cada país con base sus solicitudes, mediante el Programa Global ONU-REDD de Apoyo a la Acción Nacional REDD+ 21011-2105 (SNA).

Esta es una evaluación final del Programa Nacional ONU-REDD+ Panamá. Esta evaluación final no solo abarcará el diseño y la aplicación del programa y sus resultados sino que también revisará la relación costo-beneficio del Programa Nacional (PN) como mecanismo para apoyar los esfuerzos nacionales de preparación para REDD+.

A. Programa Nacional:

Junto con el gobierno de Panamá, el Programa ONU-REDD diseñó y ejecutó un Programa Nacional Conjunto ONU-REDD. El Programa Nacional es una iniciativa nacional de preparación para REDD+, con un apoyo financiero de US\$5.3 millones del Programa ONU-REDD con un fuerte énfasis en el establecimiento de las condiciones y bases institucionales necesarias para habilitar la participación de las partes interesadas y los procesos de consulta y organización.

Tabla 2: Información acerca del Programa

Título del programa:	Programa Nacional ONU-REDD: Apoyo a la preparación inicial de REDD+		
Objetivo del Programa:	Establecer las capacidades institucionales e individuales necesarias para desarrollar un grado de preparación plena para REDD+ en Panamá		
Fecha de aprobación:	30 de octubre de 2009	Fecha de la transferencia de fondos:	18 de noviembre de 2010
Fecha de finalización original:	Enero de 2014	Prolongación sin costo:	30 de junio de 2015

Panamá se unió al Programa ONU-REDD en octubre de 2009 y el Documento del Programa Nacional (NP) se firmó en octubre de 2010. El PN está diseñado para incorporar consultas a múltiples partes interesadas y la amplia participación de las mismas, el análisis de los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal, así como el desarrollo de capacidades de monitoreo, medición, notificación y verificación (MRV) de las condiciones forestales. El Programa comenzó en el 2009 apoyándose en la capacidad de convocatoria y los conocimientos técnicos especializados de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de

las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que constituyen las organizaciones participantes de Naciones Unidas.

1. Objetivo, resultados y productos esperados

El marco de resultados original del PN ONU-REDD, pactado en 2009 estaba formulado en dos grandes bloques a saber:

Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ de Panamá

- 1.1. Marco legal validado para la implementación de la estrategia nacional REDD+.
- 1.2. Marco operacional para la implementación de la estrategia nacional REDD+.
- 1.3. Capacidades sectoriales, institucionales, municipales e individuales fortalecidas.
- 1.4. Un sistema de pago y de distribución de beneficios validado y operacional.

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.
- 2.2. Un escenario de emisiones de referencia
- 2.3. Un sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones.

Posterior a la evaluación de medio término en diciembre de 2013, se reformuló el marco de resultados del programa, dando un cambio de enfoque para el abordaje de los principales temas, priorizando la participación de los principales actores, la comunicación y el desarrollo de capacidades, así como la generación de los insumos requeridos para la elaboración de la estrategia REDD+ Panamá y a la disponibilidad de recursos existentes, quedando de la siguiente manera:

Resultado 1: Organización, consulta y participación para la preparación de la Estrategia REDD+ Panamá

Resultado 2: Marco técnico operacional y legal elaborado, para la Estrategia REDD+

Resultado 3: Niveles de referencia / niveles de emisiones de referencia (RL/REL) establecidos y capacidad técnica para realizar revisiones periódicas.

Resultado 4: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal institucionalizado, operativo y sostenible, capaz de generar la información requerida para la gestión forestal, incluyendo REDD+ y de información sobre las salvaguardas

2. Acuerdos ejecutivos

El Programa comenzó en el 2009 apoyándose en la capacidad de convocatoria y los conocimientos técnicos especializados de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que constituyen las organizaciones participantes de Naciones Unidas.

3. Costos y financiamiento

La cantidad total transferida al Programa Nacional ONU-REDD de Panamá es de US\$ 5.300.000, como se muestra en la Tabla 2:

Agencia de la ONU	Presupuesto aprobado del programa	Monto transferido
FAO	2.045.795	2.045.795

PNUD	1.932.103	1.932.103
PNUMA	975.374	975.374
Costos indirectos (7%)	346.728	346.728
<i>Total</i>	5.300.000	5.300.000

La contribución acumulada del Gobierno de Panamá al programa totaliza a la fecha:

Resumen financiero (USD) - Gobierno de Panamá			
Organización	de	Tipo de financiación conjunta	Gastos al 31/12/2014
Gobierno			
<i>MiAmbiente</i>		Monetaria – en especies	\$ 3,707,032.00

4. Estado de implementación del programa

Durante el año 2014-2015, se han dado avances significativos para el programa, consecuencia del restablecimiento de las relaciones con los pueblos indígenas y la reformulación del mismo. El diálogo fue intenso y prolongado, permitiendo adelantar varios temas de índole organizacional, administrativa y técnica, asegurando que el proceso de consulta por parte de los pueblos indígenas fuera autogestionado y esté basado en el pleno respeto a sus autoridades tradicionales y formas de participación ancestrales.

En los Informes Anual y Semestral del Programa se puede obtener más información sobre la aplicación del Programa Nacional ONU-REDD de Panamá.

Documentos disponibles para su revisión:

- Documento del Programa Nacional 2009 y Reformulación del Programa en diciembre 2014:
- Informe inicial
- Informes semestrales y anuales
- Documento del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF):
- Actas de la Junta Normativa de ONUREDD
- Notificaciones sobre la prolongación sin costo
- Presupuestos generales y anuales del programa, desglosados por resultados y productos entregados y aprobados por la Junta Normativa
- Planes anuales de implementación
- Registro financiero de todo el período de implementación del programa
- Documentos concernientes a los contratos del personal
- Documentos relacionados con las adquisiciones (es decir, los bienes y servicios adquiridos, incluidos los consultores)
- Lista de los miembros del Comité Directivo e información de contacto
- Lista de los miembros del Grupo de trabajo y su información de contacto
- Lista de las contrapartes nacionales y sus contactos, incluidos los miembros de los grupos indígenas, las OSC y otras instituciones pertinentes para REDD+, asociados para el desarrollo.
- Lista de los asociados para el desarrollo nacionales y regionales y su información de contacto
- Materiales producidos - hojas de ruta, directrices y herramientas, informes técnicos, documentos de políticas, documentos sobre lecciones aprendidas
- Comunicaciones y materiales de gestión del conocimiento (p. ej., boletines, comunicados de prensa, folletos, páginas web, etc.)
- Otros documentos e informes pertinentes

II. La evaluación

A. Objetivos y alcance

El alcance de la evaluación es el Programa Nacional de Panamá. La evaluación se basará en los datos disponibles en el momento de la evaluación y analizará los resultados entregados por el programa desde la reformulación del programa (Noviembre 2013) hasta el momento de cierre de su fase operativa. También evaluará la probabilidad de los resultados y el impacto futuros que se podrían alcanzar después del cierre financiero del proyecto.

El propósito de la evaluación del Programa Nacional ONU-REDD+ Panamá es valorar (i) el desempeño del programa en términos de relevancia, eficacia (productos y resultados) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del programa. La evaluación tiene los siguientes objetivos:

- Proporcionar evidencia de los resultados para satisfacer los requisitos de rendición de cuentas,
- Evaluar el grado de preparación para REDD+ en Panamá, las brechas y los desafíos que se deben abordar para lograr la preparación para REDD+ y la posible función del Programa ONU-REDD en el proceso futuro de REDD+ en el país.
- Promover el aprendizaje, la retroalimentación y el intercambio de conocimientos a través de los resultados y las lecciones aprendidas entre las organizaciones participantes de la ONU y los demás socios. La evaluación identificará las lecciones de pertinencia operativa y técnica para la formulación y aplicación futura del programa en el país, especialmente de programas de ONU-REDD, y para el Programa ONU-REDD en general.

Los destinatarios principales de la evaluación serán el Gobierno de Panamá, las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas del Programa ONU-REDD y los asociados que participan en el Comité Directivo del PN. Los destinatarios secundarios de la evaluación serán la Junta Normativa de ONU-REDD y las partes interesadas en REDD+ a escala nacional. La evaluación también se pondrá a disposición del público a través del sitio web del Programa ONU-REDD (www.un-redd.org).

B. Criterios de evaluación

Con el fin de circunscribir los objetivos de la evaluación mediante la definición de los estándares con los que se valorará la iniciativa, se aplicarán los siguientes cinco criterios de evaluación:

- **Pertinencia.** Se refiere a la medida en que el Programa Nacional y sus resultados o productos previstos son coherentes con las políticas y prioridades nacionales y locales y las necesidades de los beneficiarios previstos. La pertinencia también se relaciona con la medida en que la iniciativa esté alineada con la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015¹ (o el Documento Marco del Programa ONU-REDD² para los Programas aprobados antes de noviembre de 2010) y los planes corporativos de las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas. También se debe evaluar la pertinencia en relación con otros programas REDD+ o

¹ La Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015 está disponible en:

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4598&Itemid=53

² El Documento Marco del Programa ONU-REDD está disponible en:

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4&Itemid=53

relacionados con REDD+ ejecutados en el país, en términos de sinergias, complementariedades y ausencia de duplicación de esfuerzos.

- **Eficacia.** Mide el grado en que se han alcanzado los resultados previstos (productos y resultados) del Programa Nacional, o la medida en que se ha avanzado hacia los productos y resultados. Para explicar por qué ciertos productos y resultados se han logrado mejor o en mayor medida que otros, la evaluación examinará:
- **Eficiencia.** Mide cómo, económicamente, se convierten los recursos o insumos (como los fondos, los conocimientos especializados y el tiempo) con miras a alcanzar los resultados y productos establecidos.
- **Sostenibilidad.** Analiza la probabilidad de obtener resultados sostenibles al terminar el programa, con énfasis en la sostenibilidad de los recursos financieros, el entorno sociopolítico, los efectos catalíticos o multiplicadores del proyecto, los factores institucionales y de gobernanza y los riesgos ambientales.
- **Impacto.** Mide en qué medida el Programa Nacional ha contribuido o es probable que contribuya a estados intermedios hacia el impacto, tales como cambios en los sistemas de gobernanza y el comportamiento de las partes interesadas, y al impacto en las vidas de las personas y el medio ambiente. La evaluación valorará la probabilidad de impacto al revisar críticamente la estrategia de intervención de los programas (Teoría del Cambio) y la presencia de los factores impulsores y supuestos necesarios para que los resultados conduzcan a los estados intermedios y al impacto previsto.
- **Los factores y procesos que afectan el logro de los resultados del proyecto**, dirigidos a la examinación del grado de preparación del proyecto, la apropiación del país, la participación de las partes interesadas, la planificación financiera, el desempeño de los organismos nacionales y locales de ejecución y la agencia de supervisión designada, el mecanismo de coordinación con otros proyectos y programas de donantes pertinentes, y las razones de los cuellos de botella y retrasos existentes en la entrega de los resultados y productos del proyecto y el logro de la sostenibilidad.

C. Preguntas de evaluación

La siguiente lista incluye las preguntas y problemas estándar que debe incluir la evaluación del Programa Nacional ONU-REDD. Se basa en los criterios de evaluación internacionalmente aceptados y mencionados anteriormente; es decir, pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, e incluye una categoría adicional de preguntas relacionadas con los factores que afectan el desempeño del programa. La evaluación valorará el Programa Nacional de ONU-REDD en Panamá de la siguiente manera:

1. Concepto y pertinencia del Programa Nacional

Diseño

Los Programas Nacionales se basan en hipótesis acerca de cómo y por qué alcanzarán los objetivos acordados mediante la estrategia seleccionada; este conjunto de hipótesis constituye la teoría del programa, o "Teoría del cambio", y puede estar explícito (p. ej., una matriz de marco lógico) o implícito en un documento del programa. Si la Teoría del Cambio es implícita, el Equipo de Evaluación la reconstruiría retroactivamente y la validaría con las partes interesadas clave, incluidas las contrapartes y los organismos nacionales.

Esta sección incluirá un diagrama y una breve descripción de la Teoría del Cambio del programa, incluidas sus cadenas de resultados de los productos al impacto, los factores impulsores y las hipótesis³, y analizará críticamente:

- La idoneidad de las metas y resultados de desarrollo establecidos (objetivos inmediatos);
- La evolución de los productos y resultados desde la reformulación del programa;
- La relación causal entre los productos, los resultados (objetivos inmediatos) y el impacto (objetivos de desarrollo);
- La medida en que los factores impulsores del cambio han sido reconocidos y apoyados por el programa;
- La pertinencia e idoneidad de los indicadores;
- La amplitud de los factores impulsores y las hipótesis identificados por el programa.

Esta sección también evaluará críticamente:

- La suficiencia del tiempo y los esfuerzos invertidos en el proceso de diseño;
- Si el marco temporal para la implementación es realista;
- La suficiencia de la metodología de implementación utilizada para alcanzar los resultados previstos;
- La claridad y la lógica del marco de resultados del programa;
- ¿El programa preparó y siguió una hoja de ruta clara de preparación para REDD+, con una secuencia adecuada de actividades y productos?
- La calidad de la identificación de las partes interesadas y los beneficiarios;
- La idoneidad de los criterios de selección de las áreas piloto.

Pertinencia

La pertinencia de la estrategia y los objetivos del Programa Nacional para:

- Las necesidades del país;
- Las prioridades nacionales de desarrollo tal como se expresan en las políticas y los planes nacionales, así como en los marcos sectoriales de desarrollo;
- El MANUD y Plan Único entre el Gobierno de Panamá y las Organizaciones de las Naciones Unidas;
- El Documento Marco del Programa ONU-REDD;
- Otros programas relacionados con REDD+ en el país, en particular el borrador de la Estrategia y el Plan de Acción nacional REDD+ (la estrategia definitiva cuando esté disponible).
- ¿Qué tan bien se tomaron en consideración las políticas, los programas, los mecanismos y las experiencias existentes para que la preparación para REDD+ pudiera avanzar lo más posible en su mejoramiento, en lugar de en la creación de otros nuevos y paralelos?

2. Resultados y contribución a los objetivos establecidos

Entrega de resultados y productos finales

La medida en que se han desarrollado los resultados y productos esperados, su calidad y puntualidad, así como las deficiencias y retrasos de la entrega y sus causas y consecuencias. Idealmente, el equipo de evaluación debe valorar directamente todos los productos y, de ese

³Los factores impulsores y las hipótesis son factores externos al programa que influyen en el cambio a lo largo de las vías causales de la Teoría del Cambio. Influyen en si un cambio en cierto nivel de resultados (p. ej., un resultado inmediato del programa) puede conducir a un cambio en un nivel superior de resultados (p. ej., un estado intermedio hacia el impacto). Los factores impulsores son factores externos sobre los cuales el programa tiene cierto nivel de control; por ejemplo, a través de un producto del programa o por medio de la influencia en la parte interesada que se espera proporcionará el factor impulsor. Las hipótesis están completamente fuera del control del programa.

proyecto, el grado de entrega de los resultados, con base en la cadena de efectos que vincula los productos con los resultados. Como esto no siempre es factible debido a las limitaciones de tiempo y recursos, se debe hacer el análisis detallado de una muestra representativa de los resultados que se evaluaron directamente, mientras que se debe incluir como anexo una lista completa de los productos y su ritmo de entrega y calidad, preparada por el equipo del programa.

Eficacia

- El grado al que han sido alcanzados los resultados esperados (objetivos específicos e inmediatos).
- Los principales factores que influyen en su consecución (con referencias según sea necesario a análisis más detallados bajo "Factores que afectan el desempeño").
- Las contribuciones de las distintas partes interesadas a su consecución.
- ¿Cuál es el estado de preparación para REDD+ en el país, considerando los componentes típicos de preparación para REDD+, y en qué medida el programa ha contribuido a cada uno?

Eficiencia

- El costo y el cronograma de los productos clave entregados en comparación con los valores de referencia nacionales y regionales
- Los costos administrativos (incluidos los costos de supervisión y coordinación entre las agencias participantes de las Naciones Unidas) en comparación con los costos operativos
- Todas las medidas para ahorrar tiempo y costos tomadas por el programa.
- Todos los retrasos o sobrecostos significativos en los que se haya incurrido, la razón y la idoneidad de las medidas correctivas tomadas

Temas transversales

- Una evaluación de la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Nacional Inicial. Esto abarcará:
 - Un análisis de cómo se reflejaron las cuestiones de género en los objetivos, el diseño, la identificación de los beneficiarios y la ejecución del Programa;
 - Un análisis de cómo se verán afectadas por la iniciativa las relaciones y la igualdad de género;
 - La medida en que las cuestiones de género fueron tomadas en consideración en la gestión del programa.
 - Una evaluación de la distribución probable de los beneficios y los costos entre las partes interesadas.
- El alcance y la calidad del trabajo del programa en el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios, incluidas las perspectivas para la adopción y la transversalización de las capacidades recién adquiridas, o su difusión más allá de los beneficiarios o del programa. ¿En qué medida los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades se basaron en una sólida evaluación de las necesidades, que haya identificado tanto lo que las personas deben saber y saber hacer como las deficiencias?
- El uso hecho por el Programa Nacional de los productos, directrices y salvaguardias del Programa ONU-REDD; por ejemplo, las Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) del Programa ONU-REDD y las Directrices sobre la Participación de las Partes Interesadas en la Preparación para REDD+, y la medida en que han contribuido a las salvaguardias nacionales⁴.
- La contribución real y potencial del Programa Nacional a la generación de conocimiento e información sobre los procesos REDD+ y al trabajo normativo del Programa ONU-REDD.

Sostenibilidad y ampliación

⁴ Ninguna de las directrices mencionadas estaban disponibles durante la mayor parte del período de ejecución del programa.

- Los principales factores que influyen en la consecución, o falta de la misma, de sostenibilidad por parte del programa;
- La idoneidad de la estrategia de salida del programa;
- Las perspectivas para el sostenimiento y la ampliación de los resultados del Programa Nacional por parte de los beneficiarios después de la finalización de la iniciativa. La evaluación de la sostenibilidad incluirá, según corresponda:
 - La sostenibilidad institucional, técnica, económica, social, política y ambiental de las tecnologías, innovaciones y procesos propuestos;
 - ¿Cuáles son las perspectivas para el seguimiento y la ampliación de REDD+ en Panamá? (Incluye sugerencias sobre la posible participación de ONU-REDD, si procede.)
 - ¿Qué posibilidad existe de que las recomendaciones, conclusiones y estrategias identificadas a través del programa sean implementadas con o sin apoyo financiero externo?

Probabilidad del impacto

- Medida en que la iniciativa ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos sociales y ambientales; esto también incluirá la identificación de los impactos positivos y negativos, reales y potenciales, producidos por la iniciativa, directa o indirectamente, intencionalmente o no.
- Presencia de las hipótesis y factores impulsores necesarios para que los resultados conduzcan a los estados intermedios y el impacto previsto.

3. Factores que afectan el desempeño

Gestión y coordinación del Programa

- Función y eficacia de los mecanismos institucionales;
- Calidad de la gestión de operaciones, tanto dentro del programa como por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas;
- Toma de decisiones estratégicas por parte de la dirección del programa;
- Realismo de los planes de trabajo anuales;
- Eficacia de los cambios en la estructura de gestión tras la revisión a mitad de periodo;
- ¿El liderazgo central fue adecuado, ya sea por parte de un órgano de gobierno o uno de los organismos asociados de las Naciones Unidas?
- Calidad de la coordinación del Programa:
 - entre las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas;
 - entre el Gobierno y las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas;
 - Dentro y entre los ministerios del Gobierno;
 - Entre el Programa Nacional y otras iniciativas bilaterales y multilaterales de REDD+.

Administración de Recursos Humanos y Financieros

- Recursos Humanos
 - La idoneidad en términos de número y competencias del personal de gestión y supervisión de las actividades de NP en los organismos asociados, incluido el gobierno;
 - Las tasas de rotación de personal y el balance entre la continuidad del personal y las nuevas contrataciones en el PN y con los organismos asociados, incluido el gobierno;
 - La capacidad de los administradores para planificar, coordinar y delegar el trabajo, comunicarse eficazmente, motivar y recompensar al personal;
 - Factores que influyen en la moral y la satisfacción del personal con su trabajo.
- Administración de los recursos financieros
 - Idoneidad de la asignación de fondos a cada componente, tipo de intervención y asociado, y la tasa de gastos en cada caso;

- La calidad, la transparencia y la eficacia de los sistemas y procesos utilizados para la gestión financiera;
- La coherencia y la solidez de las Revisiones Presupuestarias al equiparar las necesidades de implementación y los objetivos del programa;
- Eficacia de los acuerdos de administración de fondos.
- Otros procesos administrativos que facilitan o inhiben la ejecución sin interrupciones de las actividades del NP.

Apoyo técnico y supervisión

- Extensión, puntualidad y calidad del apoyo técnico de las unidades involucradas de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas, a todos los niveles (sede central, oficinas regionales, subregionales y nacionales).
- Puntualidad, calidad y cantidad de insumos y apoyo por parte del Gobierno y otros asociados dentro del país.
- Eficacia de los acuerdos y procesos de supervisión y dirección del programa en general, pero también dentro de los diferentes organismos asociados que están participando. ¿Tuvo buen funcionamiento el Comité Directivo?

Participación y apropiación de las partes interesadas nacionales

- El compromiso y el apoyo del gobierno al programa, en particular:
 - Los recursos financieros y humanos puestos a disposición de las operaciones del Programa;
 - La adopción de productos y resultados a través de políticas o de inversiones para la ampliación.
- ¿En qué medida participan en los procesos normativos los sectores que contribuyen a la deforestación y la degradación forestal (y no solo en el ministerio o departamento respectivo)?
- ¿Qué tan fuerte fue la participación de las partes interesadas locales (a nivel de bases) en el diseño, la ejecución y el M&E del proyecto? ¿Hay suficiente certeza de que a las actividades de sensibilización y las discusiones a nivel local se les puede dar seguimiento en el corto plazo con acciones y beneficios concretos a nivel local?
- ¿Hay una comprensión adecuada de la diferencia entre ONU-REDD y REDD+ a nivel nacional y subnacional? ¿Se dio un equilibrio adecuado entre el desarrollo de la marca ONU-REDD y el aseguramiento de la apropiación nacional de las políticas y los procesos de REDD+?

Monitoreo, notificación y evaluación

- La calidad, la exhaustividad y la regularidad de la información sobre los productos, los resultados y las hipótesis y factores impulsores del impacto dirigida al Gobierno, los organismos asociados de las Naciones Unidas y los donantes. ¿Cuáles mecanismos de verificación se han implementado para asegurar la fiabilidad y la exactitud de los informes?
- La eficacia de los sistemas de monitoreo y revisión interna, incluida la definición clara de las funciones y responsabilidades relacionadas con la recolección, el análisis y el uso compartido de datos y de los recursos adecuados para el monitoreo.
- ¿Cómo se utiliza la información de monitoreo para la gestión, la supervisión y la dirección del programa? ¿Cuáles mecanismos se han implementado para asegurar que los resultados del monitoreo se utilizan para mejorar el desempeño del programa?
- La idoneidad de los indicadores de desempeño para medir el progreso hacia la consecución de los productos, resultados y factores conducentes al impacto;
- La calidad de la revisión/evaluación de medio período y la medida en que el programa ha seguido las recomendaciones.
- ¿En qué medida las lecciones aprendidas del programa han sido extraídas, comunicadas y han fundamentado el diseño de un posible seguimiento?

D. Metodología de evaluación

La evaluación final del Programa Nacional ONU-REDD será llevada a cabo por un consultor independiente (que contará con el apoyo de un consultor nacional durante su misión en Panamá) bajo la responsabilidad y la supervisión general del Oficial de Ambiente de PNUD, del organismo principal y el Ministerio de Ambiente de Panamá.

Las conclusiones y dictámenes de la evaluación se deben basar en pruebas y análisis rigurosos, claramente documentados en el informe de la evaluación. La información, en la medida que sea posible, será triangulada (es decir, se verificará a partir de diferentes fuentes), y cuando la verificación no sea posible, se mencionará la única fuente⁵. Siempre se deben describir claramente los análisis que conducen a los dictámenes evaluativos. Las limitaciones del marco metodológico también se deben explicar detalladamente en los informes de evaluación.

La evaluación calificará los distintos criterios de evaluación detalladas en el Anexo 6.

En el intento de atribuir resultados e impactos al programa, los evaluadores deben considerar la diferencia entre lo que ha sucedido con el programa y lo que habría sucedido sin él. Esto implica que se deben tomar en consideración las condiciones de línea base y las tendencias relacionadas con los resultados e impactos previstos del programa. Esto también significa que se debe contar con evidencia plausible para atribuir esos resultados e impactos a las acciones del proyecto. A veces no estará disponible la información adecuada sobre las condiciones de base y las tendencias. En estos casos, los evaluadores resaltarán claramente esta situación, junto con las hipótesis simplificadas que le permitieron al evaluador emitir sus juicios informados sobre el desempeño del proyecto.

Como se trata de una evaluación final, se debe prestar especial atención al aprendizaje que se pueda obtener de la experiencia. Por lo tanto, la pregunta "por qué" debe ocupar un lugar prioritario en la mente del consultor durante toda la experiencia de evaluación. Esto significa que el consultor debe trascender la evaluación de "cómo" fue el desempeño del programa y hacer un esfuerzo serio por proporcionar una comprensión más profunda de "por qué" el desempeño resultó de la manera en que lo hizo, es decir, de los procesos que afectan el logro de los resultados del programa. Esto debe conformar la base de las lecciones que se pueden derivar del programa. De hecho, la utilidad de la evaluación será determinada en gran medida por la capacidad del consultor para explicar "por qué sucedieron las cosas" tal y como sucedieron y cómo es probable que evolucionen en una u otra dirección, lo cual va más allá de la mera evaluación de "cómo están las cosas" en la actualidad. El consultor también podría ofrecer recomendaciones para el futuro.

E. Herramientas de evaluación

La evaluación final del Programa Nacional ONU-REDD de Panamá utilizará las siguientes herramientas:

- a) Un examen documental de los documentos del proyecto que incluya, pero no se limite a:
 - Documentación relevante sobre antecedentes, incluido el Documento Marco del Programa ONU-REDD⁶;
 - Los informes pertinentes, tales como los informes Anuales, Semestrales y Trimestrales del Programa Nacional, la publicación Resumen del Año, evaluaciones externas por parte de los donantes, asociados, etc.;

⁵Cuando sea necesario preservar el anonimato, los individuos no serán mencionados por su nombre. En tales casos, las fuentes se pueden mencionar en términos genéricos (Gobierno, ONG, donante, etc.).

⁶El Documento Marco del Programa ONU-REDD está disponible en:

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4&Itemid=53

- Los documentos del diseño del proyecto, tales como el Documento del Programa Nacional, los planes de trabajo y presupuestos anuales, las revisiones del marco lógico y el financiamiento del proyecto;
 - La documentación relacionada con los productos y los materiales pertinentes del Programa Nacional publicados en el sitio web o el espacio de trabajo del Programa;
 - El informe final de la Evaluación de Mitad de Período del Programa Nacional ONU-REDD de Panamá;
 - Otros documentos pertinentes, tales como documentos de las nuevas políticas nacionales, los planes sectoriales y las evaluaciones disponibles relevantes para ONU-REDD.
- b) Entrevistas semiestructuradas⁷ con informantes, partes interesadas y participantes clave, que incluyan:
- Homólogos gubernamentales;
 - Las partes interesadas gubernamentales, incluyendo todos los ministerios que participan de los organismos coordinadores o los comités de dirección;
 - Organizaciones de la sociedad civil;
 - Organizaciones de pueblos indígenas;
 - Personal del país, regional y de la sede de las tres agencias de la ONU que participan en el Programa Nacional; p. ej., la Unidad de Gestión del Programa, el asesor residente de coordinación y los asesores técnicos regionales;
 - Representantes de otras iniciativas bilaterales o multilaterales que cofinancian el NP, si procede.
- c) La Teoría del Cambio y la posterior aplicación del enfoque ROTI para progresar hacia el impacto⁸.

El Anexo 5 incluye una lista de las principales partes interesadas y otras personas que deberían ser consultadas.

F. Proceso consultivo

A pesar de ser totalmente independiente en sus dictámenes, el Equipo de Evaluación adoptará un enfoque consultivo y transparente hacia las partes interesadas internas y externas. Durante todo el proceso el equipo de evaluación mantendrá una estrecha relación con: el Grupo de Gestión de Evaluación (compuesto por representantes de los departamentos de evaluación de las tres organizaciones participantes de la ONU y la Secretaría de la ONU-REDD), la Unidad de Gestión del Programa, la sede de la ONU, miembros del personal a nivel regional, subregional y nacional, y otras partes interesadas clave. Si bien la misión tiene libertad de hablar con las autoridades competentes cualquier aspecto relevante para su cometido, no está autorizada a comprometerse en ningún sentido en nombre del Gobierno, el donante o las organizaciones participantes de las Naciones Unidas.

El proyecto de informe de evaluación se distribuirá entre las tres Organizaciones de las Naciones Unidas participantes, incluido el Grupo de Gestión de Evaluación, y otras partes interesadas clave, para que formulen observaciones antes de su finalización; las sugerencias se incorporarán según lo considere apropiado el equipo de evaluación.

⁷ Entrevistas presenciales o mediante cualquier otro medio adecuado de comunicación

⁸ Oficina de Evaluación del FMAM, (OPS4) Progreso hacia los impactos: El Manual de ROTI: Hacia un mejoramiento de los impactos de los proyectos ambientales - Documento metodológico 2.

G. El Equipo de Evaluación

El Equipo de Evaluación estará conformado por dos evaluadores, un consultor internacional y un consultor nacional que proporcionará apoyo durante la misión en Panamá. El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el Programa Nacional ONU-REDD de Panamá. Los requisitos incluyen conocimiento del país en cuestión, buena comprensión técnica del tema de REDD+, así como competencias y habilidades en evaluación. En la medida posible, el Equipo de Evaluación estará equilibrado en cuanto a la representación geográfica y de género, con el fin de garantizar la diversidad y la complementariedad de perspectivas.

Los miembros del Equipo de Evaluación no podrán haber tenido participación previa en la formulación, la implementación o el apoyo de la iniciativa, y no podrán participar en el futuro con el programa ONU-REDD ni las unidades operativas, en Panamá o en los organismos de la ONU participantes en ONU-REDD. Todos los miembros del Equipo de Evaluación firmarán el Formulario de Acuerdo con el Código de Conducta de los Consultores en Evaluación⁹ (Anexo 3).

El Equipo de Evaluación es responsable de realizar la evaluación tal como se establece en estos términos de referencia y de aplicar el enfoque y los métodos propuestos en el informe inicial que prepararán. Todos los miembros del equipo, incluido el Líder, participarán en las reuniones informativas previas y posteriores, los debates y las visitas de campo, y contribuirán a la evaluación con aportes por escrito.

H. Entregables de la evaluación

1. Informe inicial

Antes de comenzar la recopilación de datos el Equipo de Evaluación preparará un *informe inicial* que contenga una revisión exhaustiva de la calidad del diseño del proyecto y del marco de evaluación. El *informe inicial* debe detallar la concepción de los evaluadores de lo que se está evaluando y por qué, y mostrar cómo se pueden responder las preguntas de evaluación a través de: los métodos propuestos y las fuentes de datos, así como los procedimientos de recolección de datos. El *informe inicial* también presentará una Teoría del Cambio preliminar, basada en un estudio documental, del Programa Nacional, que identificará los resultados, los estados intermedios hacia el impacto, los factores impulsores y las hipótesis a evaluar. El *informe inicial* también debería incluir un calendario propuesto de tareas, actividades y entregables, así como una Teoría del Cambio para el programa, basada en un análisis documental¹⁰. El marco de evaluación debe resumir la información disponible en la documentación del programa concerniente a cada uno de los principales parámetros de evaluación. Se deben identificar las lagunas en la información y especificar los métodos para la recopilación adicional, la verificación y el análisis de datos. El marco de evaluación presentará con mayor detalle las preguntas de evaluación correspondientes a cada criterio con sus respectivos indicadores y fuentes de datos. Esto les permitirá a las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas verificar que exista una comprensión compartida de la evaluación y aclarar cualquier malentendido desde el principio. El Anexo 4 incluye una lista de los documentos y páginas web importantes que los evaluadores deben leer al principio de la evaluación y antes de finalizar el diseño de la evaluación y el informe inicial. El Informe Inicial se distribuirá entre los tres organismos de la ONU participantes y otras partes interesadas pertinentes y lo revisará el Grupo de Gestión de Evaluación.

⁹Código de Conducta del UNEG para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas:
www.unevaluation.org/uneqcodeofconduct

¹⁰Oficina de Evaluación del FMAM, (OPS4) Progreso hacia los impactos: El Manual de ROTI: Hacia un mejoramiento de los impactos de los proyectos ambientales - Documento metodológico 2.

2. Informe de evaluación

Al final de la misión sobre el terreno, el consultor preparará un *informe de conclusiones preliminares* y presentarán sus primeras conclusiones a las partes interesadas en Panamá en una sesión informativa. El *informe de conclusiones preliminares* no deberá superar 5.000 palabras y se le deberá distribuir a las partes interesadas invitadas a la sesión informativa con al menos 72 horas de antelación.

Los evaluadores prepararán un *proyecto de informe de evaluación* en un plazo de tres semanas después de la misión sobre el terreno. El Líder del equipo es la persona responsable de presentar el proyecto de informe a la Secretaría de ONU-REDD en un plazo de tres semanas a partir de la conclusión de la misión. El informe de evaluación se distribuirá entre los tres organismos participantes de la ONU y otras partes interesadas clave para obtener sus comentarios. Los comentarios serán incorporados según lo que considere apropiado el Equipo de Evaluación. El consultor preparará una *respuesta a los comentarios* en la forma de una tabla que enumere todos los comentarios rechazados parcial o totalmente por el equipo de evaluación, junto con una explicación del por qué, la cual será compartida con las partes interesadas para garantizar la transparencia. Los comentarios confidenciales sobre el informe no serán compartidos.

El *informe de evaluación final* documentará las pruebas encontradas que respondan a los temas, preguntas y criterios de evaluación que figuran en los Términos de Referencia. La extensión del informe de evaluación final será de 15-18.000 palabras, excluyendo el resumen ejecutivo y los anexos. Los datos y análisis de apoyo se anexarán al informe si se considera que son importantes para complementar el informe principal. Las recomendaciones irán dirigidas a las diferentes partes interesadas y se les asignará una prioridad; deben estar basadas en la evidencia, ser pertinentes, puntuales, estar claramente formuladas y ser capaces de traducirse en acciones. Las lecciones aprendidas se basarán en la experiencia del programa y especificarán el alcance de su campo de aplicación más allá del programa. Las recomendaciones incluirán una lista de los próximos pasos prioritarios para la continuación de los requerimientos de apoyo a la preparación para REDD+ en el país, con especial referencia a los requisitos del marco de Varsovia para REDD+.

El Equipo de Evaluación propondrá el esquema del informe en el informe inicial, con base en el modelo proporcionado en el Anexo 2 de estos Términos de Referencia. El informe se elaborará en español y será traducido al inglés.

El Equipo de Evaluación es totalmente responsable de su informe independiente, el cual no necesariamente reflejará los puntos de vista del Gobierno ni de los tres organismos participantes de las Naciones Unidas. Los informes de evaluación no están sujetos a la aprobación técnica de los departamentos de evaluación de los tres organismos participantes de las Naciones Unidas, pero deben cumplir los estándares de calidad de la evaluación de los tres organismos. El informe final se publicará en el sitio web del Programa ONU-REDD (www.un-redd.org).

Se invitará al Equipo de Evaluación a presentar las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de la evaluación en un evento pertinente que reunirá a las partes interesadas de REDD+ en Panamá para promover la difusión y la apropiación de los resultados de la evaluación. Tras la finalización del proceso de evaluación el Equipo también podrá ser invitado por uno o más organismos de las Naciones Unidas participantes a presentar la evaluación en la oficina regional o en la sede central.

I. Cronograma y presupuesto de la evaluación

La Tabla 3 resume el calendario provisional y las responsabilidades del proceso de evaluación. El calendario se ajustará de acuerdo a la disponibilidad del consultor seleccionado. Los días laborables serán un total de 32 comprendidos entre el 27 de octubre de 2015 y el 15 de enero de 2016 (Fechas aproximadas)

Tabla 3: Cronograma de evaluación del Programa Nacional ONU-REDD

Fecha:	Actividad	Responsabilidad
12 de junio 2015	Términos de Referencia del Proyecto de Evaluación Final del Programa Nacional (el proyecto deberá basarse en el "Modelo de Evaluación Final del Programa Nacional")	La Secretaría de ONU-REDD prepara la primera versión de los TdR de Evaluación y la distribuye a los tres organismos participantes de la ONU para obtener sus comentarios. El personal del Programa Nacional garantiza que el proyecto de Términos de Referencia sea compartido con el homólogo gubernamental y otras partes interesadas clave para obtener información y comentarios.
30 de junio de 2015	Reclutamiento de los consultores (Firma del contrato)	Responsable del presupuesto de evaluación del Programa Nacional en consulta con los tres organismos participantes de las Naciones Unidas y la Secretaría de la ONU-REDD)
27 octubre - 2 de noviembre de 2015	Preparación del informe inicial (5 días)	Equipo de Evaluación (consultores) Apoyo logístico proporcionado por el personal de los organismos de las Naciones Unidas participantes en el Programa Nacional
2-6 de noviembre de 2015	Revisión del informe inicial (una semana)	Los tres organismos participantes de las Naciones Unidas y la Secretaría de ONU-REDD)
Entre el 15 y el 27 de noviembre de 2015	Misión del Consultor internacional en Panamá, con apoyo a acompañamiento de un consultor nacional y sesión de presentación de primeros hallazgos (10 días laborables)	Equipo de Evaluación (consultores) Apoyo logístico proporcionado por el personal de los organismos de las Naciones Unidas participantes en el Programa Nacional
30 noviembre-11 de diciembre de 2015	Preparación del informe borrador de evaluación (10 días laborables)	El proyecto de informe de evaluación se presentará a la Secretaría de ONU-REDD.
10-23 diciembre 2015	Revisión del de informe de evaluación preliminar por parte de los organismos de Naciones Unidas (dos semanas)	Los tres organismos de Naciones Unidas participantes y la Secretaría de ONU-REDD revisan el informe desde el punto de vista de la calidad de su evaluación y hace comentarios al respecto para el Equipo de Evaluación. De ser necesario, el equipo de evaluación modificará el proyecto de informe. Este último será distribuido entre las otras partes interesadas para obtener sus comentarios.
28 diciembre-5 enero de 2016	Introducción de comentarios al informe borrador y entrega del Informe final (7 días)	Equipo de Evaluación (consultores) Apoyo logístico proporcionado por el personal de los organismos de las Naciones Unidas participantes en el Programa Nacional
14 de enero	Presentación de los resultados de la evaluación en Panamá	Equipo de Evaluación (consultores) Apoyo logístico proporcionado por equipo nacional del PN Panamá
12 de enero de 2016	Respuesta de la dirección de los organismos participantes de las	Organismos participantes de las Naciones Unidas

Fecha:	Actividad	Responsabilidad
	Naciones Unidas (un mes)	
12 de febrero de 2016	Respuesta de la dirección del homólogo gubernamental (un mes)	Homólogo gubernamental
16 de febrero de 2016	Difusión del informe	Las oficinas de la ONU en el país a nivel nacional y la Secretaría del Programa ONU-REDD a nivel mundial.

Anexo 1: Términos de Referencia de las consultorías de evaluación

El Equipo de Evaluación estará conformado por un consultor internacional y un consultor nacional durante su misión en Panamá, que será contratado por la oficina de país. El Líder del equipo debe tener experiencia probada en evaluación. El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el Programa Nacional de ONU-REDD de Panamá, e idealmente incluirá una buena comprensión técnica de REDD+, así como competencias y habilidades en evaluación. En la medida posible, el Equipo de Evaluación estará equilibrado en cuanto a la representación geográfica y de género, con el fin de garantizar la diversidad y la complementariedad de perspectivas.

Los miembros del Equipo de Evaluación no podrán haber tenido participación previa en la formulación, la implementación o el apoyo del Programa Nacional, y no podrán participar en el futuro con el programa ONU-REDD ni las unidades operativas, en Panamá o en los organismos de la ONU participantes en ONU-REDD. Todos los miembros del Equipo de Evaluación firmarán el Formulario de Acuerdo con el Código de Conducta de los Consultores en Evaluación¹¹ (Anexo 3).

El Equipo de Evaluación es responsable de realizar la evaluación tal como se describe en los TdR generales de la evaluación y de aplicar el enfoque y los métodos que propondrán en el informe inicial. Todos los miembros del equipo, incluido el Líder del equipo, participarán en las reuniones informativas previas y posteriores, los debates y las visitas de campo, y contribuirán a la evaluación con aportes por escrito y presentaciones orales. El Equipo de Evaluación colaborará en un único documento para cada uno de los tres principales entregables (informe inicial, informe de conclusiones preliminares e informe principal), mientras que el Líder del equipo es responsable de la coordinación de los insumos y de garantizar que se cumplan todos los plazos.

Competencias:

- Independiente del Programa ONU-REDD y los organismos participantes de las Naciones Unidas, FAO, PNUMA y PNUD;
- El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el Programa Nacional, que incluya:
 - Buena comprensión técnica de REDD+;
 - Preferiblemente con conocimiento de la cultura y geografía de Panamá.
- Demostrar experiencia en evaluaciones de tipos similares de programas que hayan utilizado el método de evaluación basado en Teoría del Cambio.
- Excelentes habilidades de redacción y edición.

¹¹Código de Conducta del UNEG para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas:
www.unevaluation.org/uneqcodeofconduct

- Atención al detalle y cumplimiento de cronogramas.

Requisitos:

- Título universitario superior en un área pertinente.
- Se requiere que el consultor internacional que cuenten como mínimo 10 años de experiencia profesional; una experiencia profesional más extensa representa una ventaja, además de experiencia demostrada en países en desarrollo.
- Fluidez hablada y escrita en Español. Conocimiento del idioma inglés es una ventaja.

Entregables:

- Elaborar un informe inicial;
- Elaborar un informe de conclusiones preliminares y presentarlo ante las partes interesadas del programa al final de la misión;
- Producir un proyecto de informe consolidado. El líder del equipo, es decir el consultor internacional, es el responsable de consolidar el informe;
- Preparar una respuesta a los comentarios sobre el proyecto de informe recibidos de las partes interesadas;
- Producir un informe final consolidado. El líder del equipo es el responsable de consolidar el informe.
- Preparar una presentación de PowerPoint de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y presentarla en Indonesia ante las principales partes interesadas.

Cronograma de pago:

Entregables	Pago porcentual al Consultor Internacional:
Informe inicial	20%
Presentación y aprobación del proyecto de informe de evaluación	40%
Presentación y aprobación del informe final de evaluación (incluye resumen ejecutivo)	40%

Anexo 2: Esquema anotado del informe de evaluación del Programa Nacional ONU-REDD

El Equipo de Evaluación puede ajustar ligeramente la estructura del esquema del informe descrito a continuación, siempre y cuando los contenidos fundamentales se mantengan en el informe y el flujo de información y el análisis sean coherentes y claros. La extensión del informe final de evaluación del Programa Nacional ONU-REDD no debe exceder la cantidad de palabras, excluyendo el resumen ejecutivo y los anexos.

El documento numerará los párrafos para facilitar las referencias cruzadas al texto.

- Agradecimientos
- Insertar los agradecimientos.
- Contenido
- Insertar la tabla de contenido.
- Siglas (máximo 1 página y solo para las siglas utilizadas más de 3 veces en el informe. Cuando se utiliza por primera vez una abreviatura en el texto, se debe explicar en su totalidad.)

Resumen ejecutivo

El Resumen ejecutivo deberá:

- Tener un máximo de 1.800 palabras;
- Proporcionar la información esencial sobre el proceso y la metodología de evaluación;
- Describir los principales hallazgos y conclusiones;
- Enumerar todas las recomendaciones: esto facilitará la elaboración de la Respuesta de la Administración a la evaluación.

Parte 1. Introducción

A. El contexto del Programa Nacional

Esta sección incluirá una descripción del contexto de desarrollo pertinente al Programa Nacional, que incluirá los principales desafíos en el área de la intervención, los temas políticos y legislativos, etc. También describirá el proceso por el cual se identificó y desarrolló el programa y citará otras intervenciones relacionadas y bilaterales, si son pertinentes.

Además, describirá con más detalle el Programa Nacional (título, fechas de inicio y fin, resultados y productos previstos, el presupuesto inicial y total actual, los acuerdos de implementación, etc.).

B. La evaluación

B.1 Propósito de la Evaluación

Esta sección incluirá:

- El propósito de la evaluación tal como se establece en los Términos de Referencia;
- Las fechas de implementación de la evaluación.

También mencionará que el Anexo I del informe de evaluación son los Términos de Referencia de la evaluación.

B.2 Metodología de la evaluación

Esta sección comprenderá una descripción de la metodología y las herramientas utilizadas y los criterios de evaluación que aplicó la evaluación. También debe describir las limitaciones inherentes a la aplicación de la metodología por parte del equipo de evaluación.

Parte 2. Principales conclusiones de la evaluación

A. Concepto y pertinencia del PN

A.1 Diseño

A.2 Pertinencia

B. Resultados y contribución a los objetivos establecidos

- B.1 Entrega de los productos
- B.2 Eficacia
- B.3 Eficiencia
- B.4 Asuntos transversales: Género, desarrollo capacidades, productos normativos
- B.5 Sostenibilidad y ampliación
- B.6 Probabilidad del impacto
- C. Factores que afectan el desempeño
 - C.1 Gestión y coordinación del Programa
 - C.2 Administración de recursos humanos y financieros
 - C.3 Apoyo y supervisión técnica
 - C.4 Participación y apropiación de parte del gobierno
 - C.5 Monitoreo, notificación y evaluación

Parte 3. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

A. Las Conclusiones deben estar justificadas por los hallazgos, de manera coherente con los datos recolectados y la metodología, y deben referirse a la identificación de problemas o cuestiones importantes o sus soluciones. Podrían ser respuestas a preguntas de evaluación específicas planteadas en los Términos de Referencia y deben proporcionar una base clara para las recomendaciones.

Las Conclusiones sintetizarán los principales hallazgos de las secciones anteriores: principales logros, principales debilidades y deficiencias de la implementación, los factores que afectan las fortalezas y debilidades, las perspectivas para el seguimiento, cuestiones emergentes. Consolidará la evaluación de diversos aspectos para juzgar el grado en que el programa ha cumplido, o se espera que cumpla, sus objetivos intermedios y específicos. Las consideraciones acerca de la pertinencia, los costos, la estrategia de ejecución y la cantidad y calidad de los productos y los resultados deben influir en la evaluación final general.

B. Las Recomendaciones deben basarse en la evidencia y el análisis presentado en las conclusiones, deben ser pertinentes y realistas, y las prioridades para la acción deben estar claras. Pueden abarcar asuntos estratégicos, temáticos u operacionales. Las Recomendaciones relacionadas con las actividades en curso deben presentarse por separado de las relativas al seguimiento una vez que el Programa Nacional termina.

Cada recomendación debe dirigirse claramente a la(s) parte(s) correspondiente(s); es decir, el Gobierno y los organismos participantes de las Naciones Unidas en sus distintos niveles (oficina central, regional y nacional). En la medida de lo posible se deben establecer las responsabilidades y los plazos de implementación. Si bien no es posible identificar el número "correcto" de recomendaciones que debe incluir un informe de evaluación, el equipo de evaluación debe tomar en cuenta que cada recomendación debe recibir una respuesta.

C. Lecciones aprendidas. La evaluación identificará las lecciones y las buenas prácticas concernientes a cuestiones de fondo, metodológicas o de procedimiento, que podrían ser relevantes para el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos o programas similares, especialmente las futuras actividades y programas futuras de ONU-REDD en Panamá y el resto del mundo. Las lecciones y prácticas deben haber sido innovadoras, haber demostrado su éxito y tener un impacto, y ser replicables.

Anexos del informe de evaluación

I. Términos de Referencia de la Evaluación

II. Lista de los documentos estudiados

III. Lista de las personas entrevistadas durante el proceso de evaluación

El equipo decidirá si incluirá en esta lista el nombre completo y la función de las personas entrevistadas.

IV. Matriz de productos finales del programa

Esta tabla presentará el grado de cumplimiento y comentará sobre la calidad de todas las actividades previstas del programa por componente (eventos de capacitación, reuniones, informes y publicaciones...). Se elaborará con la ayuda del personal del programa, en un formato que decidirá el equipo de evaluación, cuando los detalles no se puedan incluir en el texto principal por ser demasiado complejos o voluminosos.

V. Breve perfil de los miembros del equipo de evaluación