

# **Nota preliminar de hallazgos, conclusiones y recomendaciones**

**Equipo independiente de investigación y evaluación  
del Programa ONU-REDD Panamá**

**11 de junio de 2013**

|   |          |
|---|----------|
| <b>Listado de abreviaciones.....</b>      | <b>3</b> |
| <b>1. Introducción.....</b>               | <b>4</b> |
| <b>1.1. Antecedentes y objetivos.....</b> | <b>4</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| 1.2. Principios de trabajo.....   | 5         |
| 1.3. Metodología.....   | 6         |
| 1.4. Proceso a seguir.....  | 6         |
| <b>2. Parte descriptiva - hallazgos de la investigación y evaluación.....</b>                             | <b>7</b>  |
| 2.1. Contexto.....  | 7         |
| 2.1.1. Los pueblos indígenas y su relación especial con los bosques en Panamá.....                        | 7         |
| 2.1.2. El surgimiento de COONAPIP.....  | 8         |
| 2.1.3. Política Nacional de Cambio Climático y Pueblos Indígenas en Panamá.....                           | 9         |
| 2.2. Breve descripción del Programa.....  | 9         |
| 2.3. Denuncias de COONAPIP.....   | 10        |
| 2.4. Cronología de eventos.....   | 14        |
| 2.4.1. Rechazo inicial y acuerdo preliminar.....  | 14        |
| 2.4.2. Periodo de Inactividad.....  | 15        |
| 2.4.3. Arranque del Programa, elaboración de PEIP y surgimiento de obstáculos y temas conflictivos.....   | 16        |
| 2.4.4. Apoyos puntuales, estancamiento del proceso y agudización del conflicto....                        | 17        |
| 2.4.5. Ruptura y Retiro de COONAPIP.....  | 19        |
| <b>3. Parte analítica: Análisis y conclusiones preliminares de la investigación y evaluación</b><br>..... | <b>20</b> |
| 3.1. Participación en la fase de diseño y revisión del Programa.....                                      | 20        |
| 3.2. Diseño del Programa Nacional.....  | 22        |
| 3.3. Directrices y salvaguardas.....  | 23        |
| 3.4. Representación y participación de los pueblos indígenas en el Programa..                             | 25        |
| 3.4.1. Representación política.....   | 25        |
| 3.4.2. Rol en la ejecución de actividades.....  | 26        |
| 3.5. Definición y asignación de un marco presupuestario.....  | 28        |
| 3.6. Comité de Dirección y otros cuerpos de toma de decisiones.....                                       | 30        |
| 3.7. La comunicación con las partes interesadas.....  | 31        |
| 3.8. Resolución de conflictos y gestión de riesgos.....   | 31        |
| 3.5. Validez, pertenencia e importancia de preocupaciones COONAPIP.....                                   | 32        |
| <b>4. Recomendaciones preliminares.....</b>   | <b>34</b> |

## Listado de abreviaciones

|          |  |
|----------|--|
| ANAM     | Autoridad Nacional del Ambiente  |
| ANIP     | Asociación Nacional Indígena de Panamá   |
| APOP     | Asociación de Pueblos Originarios de Panamá  |
| CNCCP    | Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá  |
| COONAPIP | Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá   |
| FAO      | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  |
| FCPF     | Forest Carbon Partnership Fund   |
| GTZ      | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit  |
| OIT      | Organización Internacinoal del Trabajo   |
| ONU-REDD | El Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo |

|       |  |
|-------|--|
| PEIP  | Plan Estratégico de Incidencia Política  |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente                             |
| PNUD  | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                                 |
| SBSTA | Órgano Subsidiario Científico y Técnico de la Convención Marco de Cambio Climático |
| UICN  | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza                          |

## 1. Introducción

### 1.1. Antecedentes y objetivos

En febrero de 2013, la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) emitió una Resolución anunciando su retiro del Programa Nacional en Panamá del El Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo (ONU-REDD), citando una falta de garantías para el respeto de los derechos indígenas y la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas.

En respuesta a las denuncias de COONAPIP, y con el acuerdo de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el Programa ONU-REDD decidió proceder a una investigación exhaustiva e independiente de las denuncias de COONAPIP y una evaluación completa del Programa Nacional con el fin de determinar las causas fundamentales del conflicto e identificar posibles soluciones. Mientras tanto, todas las nuevas actividades del Programa Nacional de ONU-REDD Panamá fueron (y siguen siendo) suspendidas en espera de la investigación y la evaluación.

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

- Sra. Birgitte Feiring, antropóloga, especializada en los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas (jefa de misión),
- Sr. Eduardo Abbott, abogado, ex Secretario Ejecutivo del Panel de Inspección del Banco Mundial, especialista en investigaciones independientes.

La presente Nota Preliminar (la Nota) de hallazgos, conclusiones y recomendaciones ha sido elaborado en base de los primeros 10 días de trabajo del equipo en Panamá. En esta primera etapa, el equipo se ha enfocado más en la parte de investigación y se prevé una segunda visita (en julio 2013) para cubrir los temas técnicos pendientes de la evaluación.

La Nota contiene una **parte descriptiva** que presenta un resumen de la información recibida acerca del proceso de ejecución del programa ONU-REDD Panamá, desde su inicio hasta la fecha. La **parte analítica** contempla el análisis, las conclusiones y recomendaciones preliminares del Equipo, reflejando su opinión independiente basado en la parte descriptiva y sus observaciones en el terreno. Las recomendaciones están dirigidas a ONU-REDD y ANAM como insumos para su consideración del futuro del Programa ONU-REDD en Panamá y en otros países, en la medida que fueran relevante.

El Equipo invita a todos los actores interesados a proveer información adicional, sugerencias y comentarios a la Nota antes del 21 de junio 2013 en los siguientes correos electrónicos:

Birgitte Feiring: [bfeiring@gmail.com](mailto:bfeiring@gmail.com)  
Eduardo Abbott: [eabbott201@aol.com](mailto:eabbott201@aol.com)

La elaboración de esta Nota no habría sido posible sin el apoyo y la valiosa contribución de muchas personas. El Equipo desea agradecer especialmente a la COONAPIP y sus dirigentes y a los Altos Representantes de los pueblos indígenas y comunidades que participaron en las reuniones con el Equipo durante su visita a Panamá. Nuestro agradecimiento se extiende también a los asesores de la dirigencia indígena que nos han proporcionado importantes reflexiones, información y apoyo.

El Equipo expresa también su agradecimiento a los numerosos funcionarios del gobierno nacional y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente (PNUMA) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con los que se reunió. Ellos también aportaron información y reflexiones muy valiosas. El Equipo está también muy agradecido con el equipo de PNUMA, PNUD y FAO que colaboró con los arreglos de logística y nos ayudó en la obtención de documentos con la prontitud requerida atendida la urgencia de nuestra misión. El Equipo agradece también al Sr. Osvaldo Jordan por sus aportes y el profesionalismo que siempre lo caracterizó.

## 1.2. Principios de trabajo

El Equipo ha trabajado basado en los siguientes principios:

**Independencia del Equipo:** El Equipo se seleccionó siguiendo un proceso llevado a cabo por la Dependencia de Examen del Cumplimiento de las Normas Sociales y Ambientales de la Oficina de Auditoría e Investigaciones del PNUD. El Equipo procura presentar la información recibida en la forma más transparente e imparcial e invita a todos los actores interesados a revisar y sugerir correcciones a los datos presentados. El Equipo asume plena responsabilidad de las conclusiones y recomendaciones pero invita a todas las partes interesadas a dar sus comentarios sobre sus conclusiones y recomendaciones preliminares. En caso de que haya recomendaciones sustanciales que no son compartidas por el Equipo, el Equipo consignará estos comentarios y explicará su posición al respecto en el Informe Final.

**Transparencia y confidencialidad:** El Equipo ha procurado trabajar en forma transparente, buscando una base amplia de información y respetando la confidencialidad de las personas que lo han solicitado. Todos los productos elaborados por el Equipo (Informe Inicial y la presente Nota) han sido difundidos en la forma más amplia posible, con una invitación a las partes interesadas de verificar y aportar información y comentarios.

**Respetando los derechos de los pueblos indígenas:** El Equipo trabaja basado en los derechos de los pueblos indígenas, consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Concretamente, esto ha implicado proveer plena información a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas acerca de la evaluación/investigación, asegurar que han sido consultados y que han podido participar en la evaluación/investigación si así lo han deseado, siempre con su consentimiento para tal participación.

**Participación amplia:** Para tener el fundamento más amplio posible para la investigación/evaluación, el Equipo ha buscado la participación y aportes de la gran diversidad de organizaciones y personas relacionadas con el Programa ONU-REDD en Panamá, sin que esta participación tenga ninguna implicancia para su futura participación o

no en otros procesos o actividades en el contexto del Programa ONU-REDD.

### 1.3. Metodología

La metodología ha comprendido los siguientes elementos principales:

- **Revisión de documentación:** ONU-REDD, ANAM, COONAPIP y organizaciones de la sociedad civil han facilitado acceso a una amplia documentación que el Equipo todavía está en proceso de revisar y analizar en mas detalle.
- **Entrevistas y reuniones con organizaciones y personas claves:** El Equipo ha consultado y entrevistado un gran número de organizaciones y personas a través de teleconferencias, reuniones y talleres (ver Anexo A para el Programa de Trabajo del equipo, y Anexo B para el Listado de personas entrevistados).
- **Presentación de conclusiones y recomendaciones preliminares de la investigación.** El Equipo presentó las conclusiones y recomendaciones preliminares en un taller con los actores interesados el 7 de junio en Panamá.

### 1.4. Proceso a seguir

Los próximos pasos de la investigación y evaluación serán los siguientes:

- **Difusión y presentación de la presente Nota Preliminar.** La Nota Preliminar será difundida a todas las partes interesadas, invitando sus correcciones, sugerencias y comentarios al respecto. Reflejando los comentarios recibidos hasta 21 de junio, el Equipo presentará la Nota a la reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD, a celebrarse 25-28 de junio de 2013 en Indonesia.
- **Segunda visita a Panamá, enfoque en aspectos técnicos de evaluación:** El Equipo prevé una segunda visita a Panamá en el mes de julio de 2013 para cubrir temas pendientes de la evaluación (temas relacionadas a la institucionalización y sostenibilidad de resultados, gestión compartida, adaptativa y financiera, planificación, monitoreo y presentación de informes).
- **Preparación del informe final.** El Equipo preparará el informe final detallado, incorporando o haciendo referencia a los insumos y comentarios recibidos de los actores interesados. El Informe Final será entregado a ONU-REDD.

## 2. Parte descriptiva - hallazgos de la investigación y evaluación

### 2.1. Contexto

#### 2.1.1. Los pueblos indígenas y su relación especial con los bosques en Panamá

En Panamá se reconocen siete pueblos indígenas con idiomas y formas culturales distintivas: Bribri, Naso, Ngöbe, Buglé, Guna, Emberá y Wounaan, representando el 12% de la población nacional según el último censo del año 2010. Los pueblos y sus respectivas autoridades territoriales se encuentran en situaciones muy distintas. Por ejemplo, el Congreso General de Guna Yala cuenta con una Comarca reconocido hace 60 años, y con sistemas de auto-gobierno y auto-desarrollo (basado en los ingresos del turismo, entre otros). En contraste, el pueblo Bribri tiene una población de apenas 2000 en el territorio Panameño, sin tierras reconocidas y con una organización reciente y todavía frágil de sus instituciones representativas como son el Bulú (rey) y el Congreso General Bribri, que es su estructura política-administrativa.

La cobertura forestal de la República de Panamá ha disminuido de manera dramática en los últimos cincuenta años, y la mayoría de los bosques que hoy día permanecen sin explotar se encuentran localizados dentro de territorios indígenas (Prisma, 2013). Esta desigual y contrastante distribución ha respondido a distintas visiones del desarrollo, en la que los

pueblos indígenas han valorado en forma diferente su relación con los bosques tropicales, evitando el avance de la frontera agrícola y la construcción de mega-proyectos de desarrollo de muy alto impacto ambiental y social. En general, las relaciones entre pueblos indígenas y Estado están marcadas por conflictos y desconfianza histórica y por procesos considerados desiguales y excluyentes de desarrollo.

Las distintas visiones del desarrollo entre la población indígena y no indígena también han propiciado una alta conflictividad en cuanto al uso y control de los recursos naturales a nivel nacional. A partir de los años setentas, las tierras ocupadas por pueblos indígenas se han visto asediadas por el avance de la frontera agrícola y los mega-proyectos de desarrollo. En numerosas ocasiones, estos conflictos han escalado en acciones de protesta y enfrentamientos directos, incluso llegando a tener consecuencias fatales. Estos desafíos han impulsado los esfuerzos de los pueblos indígenas por lograr el reconocimiento jurídico de su ocupación territorial y de derechos de propiedad sobre los recursos naturales según su propia cosmovisión. Empezando con la lucha del pueblo Guna por lograr su autonomía en el Archipiélago de San Blas, los siete pueblos indígenas no han cesado en sus gestiones por el reconocimiento de sus territorios, lo que ha resultado en la aprobación de leyes nacionales para la creación de cinco comarcas indígenas y en la aprobación de la Ley 72 de 2008 sobre tierras colectivas. A pesar de estos esfuerzos, 40-60% de la población indígena a nivel nacional aún vive en territorios fuera de comarcas, lo que sigue representando una situación permanente de vulnerabilidad.

En este contexto estratégico REDD pareciera representar una nueva amenaza y al mismo tiempo una oportunidad sin precedentes para avanzar los reclamos de los pueblos en base a la definición de derechos de propiedad y generación de insumos técnicos para la toma de decisiones en cuanto a los recursos forestales. Por ejemplo, hubo aspiraciones de que REDD podría coadyuvar a asegurar tenencia segura de tierras y a frenar la invasión de colonos. Este fue uno de los motivos por los que la COONAPIP ha estado dando seguimiento y observación al desarrollo de esta iniciativa y a su posible implementación en sus territorios en Panamá. De allí también surge uno de los 19 puntos que COONAPIP agregó al Programa ONU-REDD en Panamá como exigencia para su participación en el Programa; *“Valorar los derechos colectivos territoriales, sobre la tierra y los recursos naturales de los pueblos indígenas en el Documento REDD”*.

### **2.1.2. El surgimiento de COONAPIP**

Históricamente han existido múltiples esfuerzos para unificar la lucha y aspiraciones de los siete pueblos indígenas de Panamá. Estos esfuerzos se intensificaron con la creación de la Comarca Indígena de Guna Yala en 1953, lo que condujo a la formación de la Asociación Nacional Indígena de Panamá (ANIP) y a la organización de los congresos nacionales de pueblos indígenas entre 1969-1978. Si bien esta organización se desintegró a finales de los setentas, la creación de COONAPIP ofreció la oportunidad de rescatar el legado de estos esfuerzos anteriores a nivel nacional.

COONAPIP fue establecida en 1991 como una plataforma de lucha por el reconocimiento territorial y la defensa de los derechos culturales y sociales de los pueblos indígenas en Panamá. De esta manera, la COONAPIP se convertía en heredera de los esfuerzos realizados por generaciones

Durante sus primeros años de actividad, COONAPIP le ofreció su apoyo solidario y asistencia técnica a las luchas de los pueblos Ngöbe, Buglé y Guna por la creación de las comarcas Ngöbe-Buglé (1997), Madungandi (1996) y Warandi (2000) así como a la propuesta de los pueblos Emberá y Wounaan por el reconocimiento de sus tierras colectivas.

Desafortunadamente, como resultado de diferencias internas, se produjo la separación del Congreso General Guna de Guna Yala, y el posterior debilitamiento institucional de la organización. No obstante, una nueva agudización de los conflictos territoriales en Panamá propició la creación de la Asociación de Pueblos Originarios de Panamá (APOP) en 2008, que empezó a realizar encuentros y pronunciamientos sobre los grandes temas que afectaban a estos pueblos como los mega-proyectos de desarrollo, educación intercultural bilingüe y la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien la APOP apareció originalmente como una plataforma de lucha diferente a COONAPIP, en 2008 se logró un compromiso de unificación de la lucha indígena en Panamá, lo que condujo a la reestructuración de COONAPIP y a la reincorporación del Congreso General de Guna Yala también en 2008. La reestructuración implicaba que COONAPIP a partir de 2008 ya no fue representado por técnicos sino por las mismas autoridades territoriales máximas de los pueblos indígenas (Caciques y Reyes).

### 2.1.3. Política Nacional de Cambio Climático y Pueblos Indígenas en Panamá

La República de Panamá se convirtió en signataria de la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas el 18 de marzo 1993 y se procedió a su ratificación el 25 de mayo de 1995. Posteriormente, Panamá también firmó el Protocolo de Kyoto el 8 de junio de 1998 y lo ratificó el 30 de noviembre del mismo año.

En seguimiento a los compromisos adoptados, ANAM creó el Programa Nacional de Cambio Climático mediante resolución N°AG-0583-2002, y mediante la Resolución No. AG-0280-2004 se designa al Programa Nacional de Cambio Climático como Unidad Coordinadora de los temas relacionados con Recursos Energéticos y Cambio Climático adscrito a la Sub-Administración General de la Autoridad Nacional del Ambiente. Posteriormente, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó la Política Nacional de Cambio Climático mediante Decreto Ejecutivo No. 35 de 26 de febrero de 2007, y a su vez procedió a la creación del Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP) mediante Decreto Ejecutivo No. 1 de 9 de enero de 2009. Durante este periodo, Panamá se convirtió en uno de los países pilotos para la elaboración de una Estrategia REDD+ a nivel global. Según COONAPIP, los pueblos indígenas nunca fueron considerados durante la preparación de estos documentos a pesar de que hoy día la mayoría de los bosques se encuentran en sus tierras.

## 2.2. Breve descripción del Programa

El Programa Nacional ONU-REDD tiene un presupuesto de 5,3 millones de dólares, que es ejecutado directamente por las 3 agencias de Naciones Unidas involucrados (FAO, PNUD, PNUMA), en colaboración con el ente estatal designado; ANAM. La duración prevista del programa es de 3 años; de enero 2011 a enero 2014.

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

El Programa cuenta con dos resultados principales:

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

El Equipo prevé profundizar la descripción y evaluación de los resultados obtenidos en la segunda fase de su trabajo en Panamá (ver sección 1.4.) pero con relación a los resultados generales, se destacan los siguientes resultados específicos:

#### Resultado 1:

- Establecimiento de la Mesa Nacional REDD+ con sus 5 sub-mesas temáticas. La Mesa Nacional ha tenido hasta hora 2 reuniones orientadas hacia la elaboración de una estrategia nacional REDD+. Tanto la Mesa como las sub-Mesas han tenido participación indígena, básicamente a través de algunos de los Congresos territoriales y no como COONAPIP en su conjunto. Se discutió ideas de crear específicamente una Mesa o una sub-Mesa de pueblos indígenas para el tema REDD+, pero la discusión aparentemente se cerró con el retiro de COONAPIP del Programa.

#### Resultado 2:

- Avances en la elaboración de un nuevo mapa de cobertura boscosa y de uso de la tierra, a base de imágenes satelitales y verificación en terreno, que servirá como línea base para la medición de deforestación y degradación de los bosques. Se ha capacitado a varios técnicos y profesionales indígenas de distintos Congresos y Comarcas para estos trabajos.
- Avances en la elaboración de un inventario nacional forestal de contenido de carbono en diferentes tipos de bosques

En general, el Programa, por varias razones, no ha avanzado tan rápidamente como esperado, y quedan todavía pendientes resultados esperados relacionados a:

- Marco legal para la formulación de la Estrategia Nacional REDD+, incluyendo actividades relacionadas a la "*formulación de un Plan de fortalecimiento e Intercambio de experiencias de la COONAPIP y Congresos Indígenas para la participación en el programa REDD+*" (Documento de Programa: 29).
- Marco operacional establecido para la implementación de la estrategia REDD+, incluyendo actividades relacionadas a "*desarrollo de un Plan y Mecanismos de Participación Indígena en REDD+*" (Ibíd: 30).
- Capacidades sectoriales, institucionales municipales e individuales fortalecidas.
- Un sistema transparente e pago y distribución de beneficios validado y operacional.
- Un escenario de emisiones de referencia.
- El sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones.

### **2.3. Denuncias de COONAPIP**

En junio de 2012, COONAPIP envió una carta a ONU-REDD, anunciando su retiro definitivo del Programa en

Panamá, si no se cumpliera con un número de puntos, incluyendo el establecimiento de una Comisión de Alto Nivel para definir un convenio de cooperación, definiendo el plan de trabajo y el presupuesto disponible para el fortalecimiento de COONAPIP y los mecanismos de transferencia de recursos de apoyo a COONAPIP.

La Comisión de Alto Nivel estableció a un Comité Técnico para resolver los obstáculos en la colaboración entre ONU-REDD y COONAPIP. Entre septiembre de 2012 y enero de 2013, el Comité Técnico mantuvo 4 reuniones consecutivas con la última reunión celebrada el 14 de enero de 2013.

El 25 de febrero de 2013, COONAPIP emitió una Resolución (No. 2-2013) anunciando su retiro



del Programa Nacional de ONU-REDD. En carta de 27 de febrero de 2013, COONAPIP comunicó la Resolución No. 2-2013 públicamente. El 1ro de marzo 2013, COONAPIP emitió una respuesta a una nota anterior enviado por PNUD (COONAPIP/32-13) y el 25 de marzo COONAPIP emitió una carta pública con respecto al caso (COONAPIP 065/13).

El Equipo, en base de estas resoluciones y cartas, ha agrupado las varias denuncias de COONAPIP, de acuerdo a seis temas principales:

- Falta de mecanismos de participación plena y efectiva;
- No-reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas;
- No cumplimiento de acuerdos;
- Procedimientos no-adecuados;
- Falta de buena fe, y;
- Falta de cumplir con responsabilidades por parte del Estado y de Naciones Unidas.

Cabe resaltar que es el conjunto de estas denuncias el que se traduce en acusaciones de violaciones de los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, consagrados en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. No habido denuncias o acusaciones por parte de COONAPIP de que el Programa ONU-REDD ha violado derechos humanos individuales. El listado de denuncias de COONAPIP, organizado de acuerdo a los 6 temas identificados por el Equipo es:

| <b>Temas principales</b>                                     | <b>Denuncia de COONAPIP</b>  | <b>Referencia</b>   |
|--|--|---|
| <b>Falta de mecanismos de participación plena y efectiva</b> | ONU-REDD y ANAM no han designado ninguna contraparte para trabajar con la comisión, lo que ha hecho imposible continuar el trabajo.  | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM), 20 .6.2012       |
|  | Se tomó nota de la intención de los funcionarios de la ONU y el gobierno panameño de marginar la participación colectiva de los siete pueblos indígenas y las doce estructuras tradicionales de los pueblos indígenas que componen la COONAPIP; los que, actuando de buena fe, brindaron confianza y apoyo a las Naciones Unidas [con la esperanza de que] el Programa ONU-REDD - Panamá en su fase preparatoria sea aceptado e implementado con la participación plena y efectiva de la COONAPIP. | Resolución No. 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013      |
|  | [El Programa ONU-REDD] actualmente no ofrece garantías [de] la participación plena y efectiva de los Pueblos Indígenas de Panamá en todas las fases y en la ejecución de dicho programa.   | Nota COONAPIP 31-13, 27 de febrero 2013                       |
|  | Los mecanismos que ONU-REDD y ANAM han utilizado para fortalecer nuestra institución no son los adecuados. La forma en que han actuado con COONAPIP ha generado confusión e inconformidad de las comunidades indígenas y es un asalto a los principios y aspiraciones de nuestros pueblos, y su deseo de buscar la unidad y consolidar sus esfuerzos   | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM), 20 de junio 2012 |
| <b>No reconocimien</b>                                       | Un funcionario de ANAM ha hecho varios intentos para reunirse con las autoridades  | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y                         |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <b>to de las instituciones representativas de los pueblos indígenas</b> | tradicionales por separado e intentar de negociar fuera del marco de la COONAPIP, lo que es totalmente inadecuado.   | ANAM, 20.6.2012   |
|   | ONU-REDD+ y la ANAM no han logrado entender que la COONAPIP es el representante político de los pueblos indígenas y un órgano facilitador, y no simplemente una agencia ejecutora.   | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012  |
|   | Su última carta [de ONU-REDD a COONAPIP] muestra su intención de dividir a los [pueblos indígenas] a toda costa  | Nota COONAPIP 32/13, 01 de marzo 2013.                  |
|   | Funcionarios de las Naciones Unidas se han encargado de incitar y someter a algunos de los líderes de los pueblos indígenas, bajo el pretexto de apoyar con programas y proyectos financiados directamente por los diversos organismos de las Naciones Unidas.   | Letra Pública COONAPIP/065-13 , 25 de marzo 2013        |
|   | ... Los hechos demuestran una clara interferencia y manipulación de algunos líderes indígenas, con el fin de socavar la unidad de los pueblos indígenas reunidos en la COONAPIP, y para intentar de debilitarnos. Consideramos a las autoridades relacionadas con el programa conjunto de ONU-REDD/ANAM-PANAMÁ de las Naciones Unidas, plenamente responsables de atentar contra la unidad de los pueblos indígenas de Panamá. | Letra Pública COONAPIP/065-13 , 25 de marzo 2013        |
| <b>No-cumplimiento de acuerdos</b>                                      | 29 meses han pasado desde que este proceso comenzó y no hemos visto ningún progreso y ningún recurso financiero ha sido puesto a nuestra disposición para realizar actividades en nuestros territorios y comunidades.  | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012  |
|   | El plan anual que presentaron ONU-REDD y ANAM en abril de ninguna manera refleja el acuerdo que habían hecho de proveer \$ 1.79 [millones] para fortalecer la COONAPIP y aplicar el PEIP   | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012  |
|   | Hasta esta fecha COONAPIP ha sido incapaz de firmar el acuerdo con estas organizaciones [del Programa ONU-REDD/ANAM - de Panamá] que se negoció y acordó en septiembre de 2011.  | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM), 20.6. 2012 |
|   | Los acuerdos contraídos en el marco de la aprobación de dicho programa se han incumplido.  | Resolución 2-2013 de COONAPIP, 25.2. 2013               |
| <b>Procedimientos no-ade cuados</b>                                     | El proceso iniciado por la ONU-REDD y la ANAM ha estado plagado de incongruencias y contradicciones tanto con respecto al contenido de los documentos propuestos (R-PP) y el proceso en sí.  | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012  |
|   | Como COONAPIP nos sentimos utilizados en este proceso. No entendemos cómo es posible que las Naciones Unidas –como el promotor y difusor de  | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012  |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras iniciativas de apoyo a los pueblos indígenas- pueden actuar en formas que son tan incompatibles con estos principios en su tratamiento de los pueblos indígenas de Panamá  |  |
|   | La informalidad y la falta de transparencia han sido constantes en la forma en que ONU-REDD y ANAM se han comportado en este proceso.  | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012 |
| <b>Falta de buena fe</b>  | Tampoco hemos visto buena voluntad y buena fe por parte de ONU-REDD, y menos aún de la ANAM, la entidad gubernamental responsable del proceso de preparación de la estrategia REDD+ en la República de Panamá en coordinación con los pueblos indígenas.   | Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012 |
|   | ... la mala fe se hace patente en los obstáculos jurídicos y administrativos [utilizado] para posponer y evitar el pleno cumplimiento de la aplicación del Plan Estratégico para la Injerencia Política del COONAPIP (PEIP), que garantiza salvaguardas para los Pueblos Indígenas de Panamá y [respeto a su] consentimiento libre, previo e informado consagrado en las leyes nacionales vigentes, y [además] que | Resolución 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013   |
|   | ... [no hay] indicios claros de un compromiso serio de construir una relación de cooperación, ni la voluntad política para atender a los derechos de los Pueblos Indígenas y [su] participación plena y efectiva en las distintas fases de ejecución, y que la COONAPIP por lo tanto, declara que este diálogo ha fracasado tanto en el contenido, la forma y la participación.                                    | Resolución 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013   |
|   | Las Naciones Unidas con crudeza, y de manera engañosa e irresponsable ha utilizado a la COONAPIP y ha abusado nuestra buena fe con la única intención de lograr la aprobación su programa.   | Nota COONAPIP 32/13, 01 de marzo 2013.                 |
|   | La última carta de ONU-REDD [a COONAPIP] demuestra una vez más la falta de voluntad y la intención de someter a los [pueblos indígenas]  | Nota COONAPIP 32/13, 01 de marzo 2013.                 |
|   |  |  |
| <b>Falta de cumplir con responsabilidades del Estado y de Naciones Unidas</b> | ..es la obligación de los Estados y de las Naciones Unidas de eliminar o superar tales obstáculos [jurídicos y administrativos para la aplicación del PEIP].   | Resolución 2-2013 COONAPIP, 25.2. 2013                 |
|   | Para asegurarse de que las agencias de la ONU y su personal, que tienen la obligación legal de respetar la declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas, no se burlan de ellos.   | Resolución 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013   |
| <b>Violaciones de los derechos de los pueblos</b>                             | La aplicación [del Programa ONU-REDD/ANAM - de Panamá] hasta la fecha no ha tenido en cuenta las normas mínimas relativas a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas de   | Resolución. 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013  |

|                  |  |   |
|------------------|--|---|
| <b>indígenas</b> | Panamá,  |   |
|                  | El Programa [ONU-REDD] actualmente no ofrece garantías para el respeto de los derechos indígenas   | Nota COONAPIP, 31-13, 27.2.2013           |
|                  | ... Debido a la violación de nuestros derechos humanos ... así como los actos discriminatorios a los que fuimos sometidos por las agencias de la ONU y el Gobierno de Panamá, y por sus funcionarios ... | Letra Pública COONAPIP/065-13 , 25.3.2013 |

## 2.4. Cronología de eventos

A continuación, el Equipo presenta una cronología del proceso de interacción entre ONU-REDD y COONAPIP, basado en la información compartida con el Equipo por las varias partes involucradas en este proceso:

### 2.4.1. Rechazo inicial y acuerdo preliminar

En esta fase, comprendido entre febrero y octubre de 2009, el Documento de Programa inicial de ONU-REDD es inicialmente rechazado por la Junta Normativa de ONU-REDD. Luego se inicia un proceso de colaboración entre ONU-REDD Panamá y COONAPIP, que culmina con la validación del Documento de Programa por COONAPIP y la aprobación del mismo por la Junta Directiva de ONU-REDD.

| <b>Fecha</b> | <b>Evento</b>  |
|--------------|--|
| Enero 2009   | 8 talleres de información sobre FCPF/REDD+, organizados por COONAPIP con fondos de FCPF/Banco Mundial.   |
| 12.2.2009    | Las Autoridades Originarias de los Pueblos Indígenas de Panamá (AOPIP) envían carta emitiendo opinión contraria al informe de Panamá al Órgano Subsidiario Científico y Técnico de la Convención Marco de Cambio Climático (SBSTA).  |
| 5.3.2009     | La Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá (ANAM) instaló el Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP), un equipo de trabajo conformado por representantes de diferentes instituciones que tenían como objetivo gestionar acciones para mitigar el impacto del cambio climático en el país.  |
| 22.5.2009    | Acta de primera reunión de observación sobre R-PLAN del Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) del Banco Mundial. COONAPIP envió una carta a ANAM, observando que "no hubo consulta previa, libre e informada" con respecto al R-PLAN del FCPF y criticando que éste adolecía de muchos elementos para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas. |
| Junio 2009   | Presentación del documento del Programa Nacional Conjunto (PNC) a la segunda Junta Normativa de ONU-REDD. Esta propuesta es rechazada por no haberse realizado una reunión de validación. Se realiza una evaluación técnica independiente (realizada por el Dr. David Kaimowitz) en la que señala la falta de participación de los pueblos indígenas.                    |
| 18.9.2009    | ANAM convoca a la sociedad civil a una reunión informativa en el Hotel Caribe sobre el proceso REDD de Panamá, respaldado por FCPF del Banco Mundial y ONU-REDD. COONAPIP participa en este evento, incluyendo con presidente y vice-presidente .  |
| 23.9.2009    | En respuesta a los reclamos de COONAPIP, se inicia la consultoría:   |

|               |  |
|---------------|--|
|               | "Elaboración de un marco de referencia sobre la participación de los pueblos indígenas de la República de Panamá dentro del contexto de la propuesta de UN-REDD Panamá". Como producto principal de la consultoría se prepara un documento de consenso que señala 19 puntos que deben ser integrados al documento general del Programa ONU-REDD Panamá REDD, además se sugiere agregar tres anexos para tomar en cuenta en el proceso. |
| 6.10.2009     | Reunión de validación del PNC con las autoridades tradicionales. Se firma acta de acuerdo para el trabajo conjunto (Acta 0001).  |
| 13.10.2009    | Reunión Final con el Coordinador Residente de Naciones Unidas en Panamá, José Eguren. Se integran los 19 puntos de la propuesta de COONAPIP y se propone agregar los documentos rectores para la implementación del Programa (que se integraron como anexos al acta del 6 de octubre): Marco de Principios para operar REDD, Metodología de Balu Wala y Pueblos Indígenas y REDD (Acta de Reunión).                                    |
| 29-20.10.2009 | El Documento del Programa validado y el acta firmada de la reunión de validación se presentaron a la tercera reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD (PB3) al que asistieron ANAM y el Presidente de la COONAPIP, Cacique Betanio Chiquidama (Washington, D. C.). PB3 aprobó el Programa revisado con un presupuesto de USD 5,3 millones.  |

#### 2.4.2. Periodo de Inactividad

En este periodo, comprendido entre octubre de 2009 y octubre de 2010, no hay avances ya que el Programa es recién firmado por el gobierno de Panamá en octubre 2010, debido a cambios de gobierno y de personal encargado en ANAM,

| Fecha                        | Evento  |
|------------------------------|---|
| Octubre 2009 al octubre 2010 | Año completo de inactividad. Firma del documento del Programa en octubre de 2010, después de varios cambios a lo interno de ANAM. |

#### 2.4.3. Arranque del Programa, elaboración de PEIP y surgimiento de obstáculos y temas conflictivos

En esta fase, comprendida entre noviembre de 2010 y enero de 2011, COONAPIP trabaja su Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP) con aspiraciones de que éste sea financiado por el Programa ONU-REDD. En las discusiones posteriores surge el obstáculo relacionado a la falta de personalidad jurídica de COONAPIP lo que le limita en cuanto a recibir fondos de ONU-REDD. Se inician las discusiones relacionadas a los temas conflictivos principales de la colaboración ONU-REDD y COONAPIP: el marco presupuestario para el financiamiento de ONU-REDD al PEIP; los temas de PEIP a ser tratados en el contexto del Programa ONU-REDD y; el rol de COONAPIP vis-a-vis los congresos y autoridades territoriales y su rol en la administración de fondos del Programa.

|                |   |
|----------------|---|
| Noviembre 2010 | A finales de 2010, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ), a solicitud de ONU-REDD Panamá, acordó facilitar fondos para la evaluación de las necesidades de capacitación y un plan de fomento de capacidad de la COONAPIP – el Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP). GTZ canalizó los fondos a la COONAPIP a través de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza |
|----------------|---|

|              |   |
|--------------|---|
|              | (UICN). COONAPIP no tenía personalidad jurídica para firmar un contrato con GTZ, y la UICN facilitó y proporcionó orientación técnica a la COONAPIP en el proceso. Se realizaron 4 reuniones de consultas sobre PEIP en los territorios y comarcas indígenas.   |
| Enero 2011   | Recién se logra activar el presupuesto del Programa.  |
| Marzo 2011   | Se reestructura ANAM para comenzar a implementar el Programa.   |
| 6.6.2011     | Aprobación del PEIP y validación por las autoridades máximas de la COONAPIP en la comunidad de Guabo de Yorkín, en el territorio Bribri, con un presupuesto estimado de USD 1,789,845.95.   |
| 15.6.2011    | Carta del Presidente COONAPIP designando al Lic. Heraclio Herrera para formar parte del grupo de trabajo de REDD+.  |
| Julio 2011   | Se contrata el Coordinador del Programa en ANAM.  |
| Agosto 2011  | El PEIP es entregado formalmente a ONU-REDD y ANAM.   |
| 21.9.2011    | En una reunión formal entre COONAPIP, ONU-REDD y ANAM, ONU-REDD indica los elementos que considera pueden financiarse del PEIP y los que están fuera del alcance de ONU-REDD.   |
| 22.9.2011    | Nota 1085-COONAPIP-2011 solicitando apoyo financiero para la tramitación de la personería jurídica (USD 2,400.00) y Nota 1086-COONAPIP-2011 para eventos sobre Salvaguardas Ambientales y Sociales de FCPF y participación en Pre-COP en Panamá (USD 4,328.82).   |
| 26-28.9.2011 | Se celebra la <i>Consulta Mesoamericana Sobre Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales del FCPF en el Marco de REDD+ desde Los Territorios</i> . Una consultora del PNUD anuncia que el Programa ONU-REDD proporcionaría el financiamiento completo para el PEIP (ONU-REDD lo desmiente después de casi un año y medio, en febrero 2013). |
| Octubre 2011 | Una nota fue enviada por la Presidencia de COONAPIP a ONU-REDD señalando que no había ningún avance concreto desde la entrega del PEIP.   |
| 28.10.2011   | COONAPIP presentó a ONU-REDD una propuesta en borrador para un acuerdo de financiar el PEIP, pidiendo USD 1,789.845.95 para la financiación del PEIP y dando instrucciones a ONU-REDD de poner a disposición estos recursos a través del Congreso General de la Comarca Emberá y Wounaan (DIGICH 1417-12 Minuta de Reunión y Lista de Asistencia).          |
| 1.11.2011    | Reunión para la revisión del PEIP por ONU-REDD. Una oficial de PNUD explica que solamente se pueden utilizar dos de las cinco modalidades de PNUD existentes para transferir fondos a COONAPIP (DIGICH 1417-12 Minuta de Reunión y Lista de Asistencia).  |
| 7.12.2011    | En correo electrónico dirigido a PNUD, el abogado de COONAPIP informó que la documentación se había presentado al Ministerio de Gobierno para la tramitación de la personería jurídica de COONAPIP. Dos días después, les envió copia del Poder y la Solicitud en un correo electrónico por separado.   |
| 17.1.2012    | Invitación del Consejo General del Pueblo Buglé al Coordinador de ONU-REDD para que participe en Primer Congreso General Bugle en Río Grande, Valle Bonito, entre el 20-24 de marzo de 2012.  |

#### 2.4.4. Apoyos puntuales, estancamiento del proceso y agudización del conflicto

En esta fase, comprendida entre febrero 2012 y enero 2013, COONAPIP recibe un apoyo puntual que la permite mantener una oficina en la Ciudad de Panamá. No obstante, no hay avances en el proceso de negociación hasta que, a solicitud de COONAPIP, se establece una Comisión de Alto Nivel –seguidos por varias reuniones de un Comité Técnico – para resolver los obstáculos en cuanto al marco presupuestario para el financiamiento de ONU-REDD al PEIP; los temas de PEIP a ser tratados en el contexto del Programa ONU-REDD y; el rol de COONAPIP en relación a los Congresos y autoridades territoriales y su rol en la ejecución de fondos del Programa. Los trabajos de las cuatro reuniones del Comité Técnico aparentemente nunca son retro-alimentados a la Comisión de Alto Nivel.

|              |   |
|--------------|---|
| Febrero 2012 | El Programa ONU-REDD (a través de la oficina regional del PNUMA) proporcionó fondos a la <i>Organización de Jóvenes Emberá Wounaan</i> en representación de COONAPIP para alquilar una oficina en la Ciudad de Panamá (US\$ 25,000)..   |
| 5.3.2012     | Presentación de propuesta de COONAPIP al PNUD por USD 54,880 para contratación del personal técnico necesario para dar seguimiento al proceso REDD+.  |
| 20.4.2012    | Nuevamente, se presenta propuesta al PNUD para la contratación de personal técnico de COONAPIP.   |
| 21.5.2012    | Carta de invitación del Congreso General Guna al Coordinador de ONU-REDD, Alexis Baúles, invitándolo a participar en el próximo congreso general entre 24-28 de mayo de 2012.   |
| 20.6.2012    | COONAPIP envía carta dirigida Sra. Lucía Chandeck, Administradora General de la ANAM y a la Sra. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas, señalando que han pasado 29 meses desde el inicio del proceso y no se ha visto avance, ni disponibilidad de recursos financieros para desarrollar actividades en territorios y comunidades. Se denuncian intentos por parte de funcionarios de ANAM de reunirse por separado con Autoridades Tradicionales al margen de COONAPIP. En la misma carta, COONAPIP comunicó que no buscaría tener personería jurídica y solicitó el establecimiento de una Comisión de Alto Nivel integrada por ANAM, COONAPIP y ONU-REDD. |
| 2.7.2012     | Solicitud de nueva reunión informativa de parte del Consejo General del Pueblo Buglé en Santa Fe de Veraguas el día 21 de julio de 2012.  |
| 8.8.2012     | El Programa ONU-REDD respondió a COONAPIP, invitando a los dirigentes de COONAPIP a una reunión y respondiendo por escrito a algunas de las quejas de COONAPIP.   |
| 19.9.2012    | Primera Reunión de Alto Nivel con la participación de Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas, Gerardo González, Director Nacional de Cuencas de ANAM y dirigentes de los pueblos originarios de todo el país (Acta de Reunión y Lista de Asistencia).  |
| 24.9.2012    | Primera reunión del Comité Técnico, establecido por la Comisión de Alto Nivel. En la reunión se reafirmó la importancia de COONAPIP dentro de ONU-REDD Panamá y se discutieron las opciones de implementación en los territorios indígenas, incluyendo (i) a través de una sola entidad, y (ii) a través de varias entidades, por ejemplo, congresos, indígenas.  |
| 28.9.2012    | Segunda reunión del Comité Técnico. Los participantes coincidieron en que la modalidad de las consultas en los territorios indígenas,   |

|            |   |
|------------|---|
|            | incluyendo que el agente administrativo para administrar los fondos de ONU-REDD, sería decidido por cada grupo étnico. La Comisión Técnica acordó que los grupos indígenas interesados en tener más información sobre REDD podrían presentar una petición al Programa ONU-REDD. Participantes en la reunión revisaron el marco lógico del PEIP e identificaron aquellas actividades comprendidas dentro del mandato del Programa, las que no estarían comprendidas, y las que merecerían mayor discusión.   |
| 30.9.2012  | El Rey Naso, Reinaldo Santana, y el Bulu Bribri, Joaquín González, solicitan a ONU-REDD un taller de información sobre REDD+ para los días 16 y 17 de octubre de 2012.  |
| 8.10.2012  | Tercera reunión del Comité Técnico. Utilizando como base la categorización de las actividades elegibles realizadas en la reunión anterior, los participantes estimaron el financiamiento total disponible de ONU-REDD para el PEIP. Este ejercicio expuso una diferencia significativa entre las aspiraciones de financiamiento del PEIP y el mandato y recursos disponibles en el marco del programa ONU-REDD. Mientras que el presupuesto total del PEIP es de USD 1,7 millones, las actividades identificadas en forma conjunta como parte del mandato de ONU-REDD estaban en el rango de USD 300.000 – USD 400 000. |
| 17.10.2012 | El Rey Naso, Reinaldo Santana, y el Bulu Bribri, Joaquín González, solicitan a ONU-REDD otro taller de información sobre REDD+ para los días 29 y 30 de noviembre de 2012.  |
| 10.1.2013  | Asamblea General Extraordinaria de COONAPIP. El Congreso rechaza la propuesta de ONU-REDD de ofrecer un presupuesto de USD 300,000.   |
| 24.1.2013  | Cuarta y última reunión de la Comisión Técnica.   |

#### 2.4.5. Ruptura y Retiro de COONAPIP

En esta fase, COONAPIP se retira del Programa ONU-REDD y denuncia al Programa por vulnerar los derechos de los pueblos indígenas.

|           |   |
|-----------|---|
| 25.2.2013 | Resolución No. 2-2013 anunciando el retiro de COONAPIP del Programa ONU-REDD.   |
| 25.2.2013 | Nota PNUD-PA-2013-01294 en la que se desmienten las declaraciones realizadas por la consultora de PNUD el 26-28 de septiembre de 2011 en base a una grabación de este evento.   |
| 27.2.2013 | Carta de COONAPIP comunicando Resolución No. 2-2013 y anunciando retiro del Programa ONU-REDD.  |
| 27.2.2013 | Carta de Joaquín González, Bulú del Pueblo Bribri, expresando que su pueblo se mantendrá colaborando con ONU-REDD.  |
| 1.3.2013  | Respuesta de COONAPIP a nota PNUD-PA-2013-01294 (COONAPIP/32-13).   |
| 8.3.2013  | Carta de ANAM y ONU-REDD a COONAPIP proponiendo la contratación de un facilitador externo y una evaluación independiente del Programa.  |
| 14.3.2013 | Anuncio Público de la posición del Programa ONU-REDD con relación a las comunicaciones de COONAPIP. En este anuncio se presenta una propuesta para una mediación independiente y así como la implementación inmediata de una evaluación de medio término del Programa Nacional de Panamá. |
| 20.3.2013 | Resolución No. 20 de 2013 del Congreso Nacional del Pueblo Wounaan  |



|                    |  |
|--------------------|--|
|                    | en la que se anuncia su retiro temporal de COONAPIP.   |
| 20-<br>21.3.2013   | Misión de altos funcionarios de ONU-REDD a Panamá para reunirse con COONAPIP. La misma es atendida por los asesores técnicos de COONAPIP, ya que el Presidente y otras autoridades no estaban disponibles.   |
| 25.3.2013          | Carta pública de COONAPIP (COONAPIP 065/13), en la que se solicita el cierre total y definitivo del Programa actualmente en ejecución; la redefinición del Programa ONU-REDD en su relación directa con los pueblos indígenas; y el diseño de una nueva iniciativa REDD propia de pueblos indígenas de Panamá. |
| 28.3.2013          | Nota del Congreso General Guna al Presidente de COONAPIP, en la que se cuestiona la Resolución 02-2013.  |
| 12-<br>23.4.2013   | Convocatoria de ONU-REDD a un Equipo de Evaluación Independiente para investigar las denuncias presentadas por COONAPIP y realizar una evaluación de medio término de ONU-REDD Panamá.   |
| 3-7.5.2013         | Misión a Panamá de observadores a la Junta Normativa de ONU-REDD de la Sociedad Civil y de Pueblos Indígenas por América Latina y de la sociedad civil de países del Norte para recoger información para la Junta Normativa con relación a la situación entre COONAPIP y ONU-REDD.                             |
| 17.5.2013          | Nota del Congreso General Guna al Presidente de COONAPIP, en la que se cuestiona la campaña de COONAPIP en relación a ONU-REDD.  |
| 28.5.-<br>7.6.2013 | Visita a Panamá del Equipo de investigación y evaluación independiente Birgitte Feiring y Eduardo Abbott para investigar las denuncias presentadas por COONAPIP y realizar una evaluación del Programa ONU-REDD.   |

### 3. Parte analítica: Análisis y conclusiones preliminares de la investigación y evaluación

#### 3.1. Participación en la fase de diseño y revisión del Programa

La interlocución directa de COONAPIP en relación a ONU-REDD comenzó en septiembre de 2009. Según un informe de COONAPIP, ANAM convocó una reunión a mediados de septiembre 2009, abriendo *“una ventana de diálogo entre las Naciones Unidas y COONAPIP facilitando el proceso de preparación de la propuesta UN-REDD”*. Concretamente, se constituyó un Equipo Técnico interdisciplinar de COONAPIP, integrado por 6 profesionales indígenas, y se firmó una Carta de Acuerdo entre ONU-REDD y COONAPIP, cuyas finalidades eran: Realización de un Plan de Trabajo, definiendo las actividades, con su respectivo cronograma, para el logro de los objetivos propuestos.

- Coordinación y definición con el equipo técnico de ONU-REDD Panamá, la ejecución de las actividades del Programa a través de una metodología participativa.
- Revisión e incorporación de comentarios técnicos en el borrador de documento ONU-REDD asegurando una sinergia con el proceso de revisión del documento R-PP del FCPF entonces en proceso bajo el liderazgo de COONAPIP.
- Organización, preparación y convocatoria a los once (11) Congresos y Consejos y a sus respectivas autoridades aglutinadas en la COONAPIP para la presentación técnica de la propuesta ONU-REDD Panamá.
- Participación en la reunión de validación de la entrega del documento ONU-REDD.

Según el cronograma acordado, el trabajo de revisión del documento comenzó el 23 de

septiembre, se presentó el documento en una reunión entre COONAPIP, ANAM y Naciones Unidas el 13 de octubre y se presentó el documento a la Junta Normativa de ONU-REDD, en Washington los días 29 y 30 de octubre del mismo año.

Según el informe de COONAPIP, los resultados del proceso fueron los siguientes:  
*“Autoridades Indígenas Tradicionales han sido correctamente informados en términos técnicos sobre el proceso de REDD.*

- *Propuesta de UN-REDD sobre la participación indígena en el marco del Programa Conjunto ha sido evaluada y aceptada, en sinergia con el proceso de revisión del documento R-PP del FCPF en proceso de consulta a los pueblos indígenas.*
- *Se ha establecido un espacio de diálogo para definir mecanismos de coordinación con los pueblos indígenas en la implementación de REDD.*
- *Se ha participado en una reunión de validación entre el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, ANAM y COONAPIP”.*

El Informe establece que *“COONAPIP tuvo participación en el proceso UN REDD a través de un equipo técnico cuyos aportes fueron consultados, ampliados y validados a través de un taller de consulta a sus autoridades tradicionales”.*

Es en este taller de consulta a las autoridades tradicionales en que se definen **19 puntos** a ser contemplados en el Programa ONU-REDD Panamá. Entre los 19 puntos se destacan:

- Plan de Fortalecimiento de la COONAPIP,
- Plan de Participación de los pueblos indígenas en todos los procesos REDD en Panamá,
- Valorar los derechos colectivos territoriales, sobre la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas en el documento REDD,
- Promover los tratados internacionales, como el Convenio Núm. 169 de la OIT,
- Seguridad jurídica de los territorios indígenas.

Además de los 19 puntos, se *“entregó 4 anexos que harán parte integrante e igualmente vinculante del documento principal”.* Estos son: Marco de Principios para operar REDD; Metodología de Balu Wala, y; Pueblos Indígenas y REDD, y; Resumen del Proceso de Participación de COONAPIP en la elaboración del Documento UN-REDD Panamá.

Finalmente, como ya se indicó, COONAPIP apoyó y participó en la presentación del Documento de Programa ante la Junta Normativa de ONU-REDD en Washington DC en octubre de 2009, donde fue aprobado.

El equipo considera que:

- La consulta, participación y validación inicial de COONAPIP del Programa ONU-REDD Panamá, indica que COONAPIP al inicio tenía un sentido de apropiación del Programa y una aspiración justificada a ser un actor clave en la ejecución de sus actividades.
- Se debe cuestionar si un proceso de consulta y revisión con pueblos indígenas numerosos y geográficamente dispersos de sólo 3 semanas es suficiente para garantizar la legitimidad y calidad necesaria para un Programa de esta naturaleza.
- La validación por parte de COONAPIP y la participación en la presentación del Programa ante la Junta Normativa indudablemente fue un factor determinante para la aprobación del Programa.
- La expectativa de inclusión de los 19 puntos y 4 anexos en el documento principal de ONU-REDD Panamá (aunque no figuran explícitamente en el documento firmado en

octubre de 2010) implicaba una aspiración de buena fe por parte de COONAPIP que se iba a trabajar temas amplios sobre territorios, promoción del Convenio Núm. 169 etc.

- No quedó claro hasta que punto el Estado panameño tenía un compromiso claro ante los 19 puntos planteados por COONAPIP; muchos de los cuales requieren de una voluntad política por parte del gobierno para hacerse realidad.
- El retiro de COONAPIP en febrero 2013 puede explicarse por el fracaso posterior de concretizar y operacionalizar los compromisos y expectativas iniciales generados en cuanto a una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la ejecución del Programa.

### 3.2. Diseño del Programa Nacional

Es la impresión del Equipo que el diseño del Programa Nacional muestra muchas contradicciones y vacíos. Entre estos se destacan:

- Residuos de un programa anterior – o reflejo de aspiraciones de diseñar un programa conjunto – con FCPF, que no se hizo realidad. No obstante, quedan referencias a salvaguardas y procedimientos del Banco Mundial en el Documento del Programa.
- Grandes vacíos en cuanto a definir el marco referencial de directrices aplicables a ONU-REDD, y en cuanto a definir mecanismos de dirección y gestión y marcos presupuestarios en relación a los resultados previstos y actores involucrados.
- Falta de coherencia en el enfoque, visión y orientación del programa. En particular, se nota contrastes entre el análisis y la parte operativa del Programa. Por ejemplo, el anexo 4 presenta un Plan de consulta y participación, que parte de un supuesto de que el éxito de la Estrategia Nacional REDD+ depende en gran medida de una transformación de la cultura ambiental de los Panameños; lo que a la vez *“depende fundamentalmente de la capacidad del Estado para fomentar una gestión ambiental responsable y compartida con todos los sectores interesados”*. Este Anexo no hace mención del rol de los pueblos indígenas y no es consistente y prácticamente contradice el análisis del mismo Programa, que indica que los pueblos indígenas juegan un rol clave en la protección de los bosques.
- Algunos de los puntos prioritarios de COONAPIP han sido incluidos entre las “actividades indicativas” del Programa, pero no han sido captados sistemáticamente.

En general, el Equipo opina que el proceso apresurado de incluir las preocupaciones y prioridades de COONAPIP en el diseño del Programa es una de las razones principales del actual conflicto, ya que en la ausencia de marcos y modalidades bien definidas, se dio lugar a una diversidad de interpretaciones muchas veces contradictorias.

### 3.3. Directrices y salvaguardas

El Programa ONU-REDD Panamá fue diseñado en un periodo en que todavía la definición de directrices de ONU-REDD estaban en proceso de desarrollo. Por ejemplo, las Directrices sobre Consentimiento, Previo, Libre e Informado recién se finalizaron en enero de 2013. No obstante, existía desde el inicio un compromiso general del programa ONU-REDD de respetar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El mismo Documento de Programa indica que *“durante el proceso de la estrategia nacional de REDD+, la ANAM iniciará con los pueblos indígenas un proceso de diálogo y concertación a través de mecanismos basados en el consentimiento previo, libre e informado que identifique: la situación jurídica, institucional, social y económica, y la adecuación de las medidas legislativas y administrativas que evite cualquier forma de discriminación y exclusión de estos pueblos con el fin de garantizar la participación real y efectiva en el Programa REDD+”* (página 21). Además, se tenía dos documentos de reglamentos/directrices vigentes en 2009:

**Reglamento y orientación operacional del Programa ONU-REDD:** Este Reglamento estipula, entre otras cosas, la necesidad de validar el borrador del documento de Programa como parte de un proceso consultivo continuo, para asegurar la apropiación por parte del gobierno y el involucramiento de actores de la sociedad civil. El Reglamento hace mención específica a la necesidad de tener evidencia de consultas con pueblos indígenas, por ejemplo minutas firmadas de una reunión de validación. Además indican que los Programas serán evaluados en base del sentido de apropiación por parte de los gobiernos y actores de sociedad civil y el nivel de consulta, participación e involucramiento. En cuanto a los representantes de pueblos indígenas, el Reglamento estipula que estos tienen que ser representantes auto-determinados, seleccionados a base de los siguientes criterios:

- Seleccionados a través de un proceso participativo y consultativo
- Teniendo cobertura nacional o de redes
- Experiencia previa trabajando con el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas
- Experiencia demostrada en servir como representante, recibiendo insumos de, consultando con y dando retroalimentación a una amplia gama de organizaciones indígenas y de sociedad civil (Ibíd.: 9, traducción propia).

**Directrices Operativas: La participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques:** Este documento de trabajo es de junio 2009, y por lo tanto vigente durante el periodo de diseño del programa. Este documento estipula, entre otras, que:

- Los pueblos indígenas deben estar representados en los Comités Directivos u otros órganos similares;
- La consulta y estrategia de responsabilidad social del Programa Nacional debe, de manera efectiva, incluir los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, y organizaciones de la sociedad civil en todas las etapas, incluyendo el diseño de programas, implementación, monitoreo y evaluación (página 11).
- En un Anexo, el Documento menciona la necesidad de realizar un mapeo de las organizaciones, autoridades e instituciones de los pueblos indígenas; articular las autoridades tradicionales con organizaciones indígenas con capacidad técnica; trabajar en forma abierta e inclusiva, y estar atentos a conflictos internos que puedan existir (página 16).

Con respecto a salvaguardas, el Documento de Programa ONU-REDD Panamá indica que: *“Se prevé una sensibilización y consulta para los pueblos indígenas utilizando los mecanismos internos contemplados en sus costumbres y legislaciones, establecimiento de una salvaguarda de cumplimiento de las políticas del Programa UN-REDD y del Banco Mundial (WB) en las comunidades indígenas y control de protocolo de implementación (Documento de Programa, p. 20).* La última parte de la frase en español es casi inentendible, y la referencia a salvaguardas del Banco Mundial parece ser un residuo del documento anterior.

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

El Equipo tiene las siguientes observaciones en cuanto a la aplicación de salvaguardas:

- El rechazo de la Junta Normativa de ONU-REDD del Documento inicial del Programa Nacional de Panamá en junio 2009, debido a la falta de un taller/actas de

validación (y posiblemente las observaciones de la revisión técnica independiente), indica que los mecanismos internos del Programa ONU-REDD han servido como salvaguardas para asegurar consulta y participación de los pueblos indígenas al inicio del proceso.

- El programa ONU-REDD Panamá nace con un compromiso explícito con los derechos de los pueblos indígenas, en particular, su derecho a otorgar – y/o retener - su consentimiento libre, previo e informado ante medidas legislativas o administrativas que les puedan afectar.
- En general, la referencia a directrices y salvaguardas en el documento es bastante confuso, lo que posiblemente ha impedido una aplicación más sistemática.
- Se identificó a COONAPIP como instancia representativa de los pueblos indígenas en base a los criterios estipulados en el Reglamento Operativo del Programa ONU-REDD, pero no se hizo un análisis o mapeo más profundo de las organizaciones indígenas y su capacidad técnica para ejecución de programas, ni los posibles conflictos o retos internos.
- El programa ONU-REDD Panamá cumple con el requisito estipulado en el Reglamento Operativo del Programa de realizar consultas iniciales con los pueblos indígenas, en este caso representados por COONAPIP. Además, el Documento de Programa ha sido validado en reunión que cuenta con firmas de las autoridades de los pueblos indígenas, de acuerdo a las Reglas establecidas.
- El programa ONU-REDD Panamá, ante la decisión de COONAPIP de retirarse del Programa (25 febrero de 2013), ha decidido parar todas las actividades con pueblos indígenas y otras nuevas actividades ya previstas. Esto es una muestra clara del respecto del Programa al derecho de los pueblos indígenas de retener su consentimiento.

### 3.4. Representación y participación de los pueblos indígenas en el Programa

#### 3.4.1. Representación política

Desde un inicio, COONAPIP fue reconocido como un representante legítimo de los pueblos indígenas por el Programa ONU-REDD. La interlocución de COONAPIP con el tema de REDD+ surge por el liderazgo que asume COONAPIP al denunciar la falta de consulta al R-PLAN del Programa FCPF del Banco Mundial. En este contexto, COONAPIP solicita que *“en representación de los Pueblos Indígenas en Suiza para la negociación sobre el tema de Cambio Climático, la persona designada sea por parte de COONAPIP”* y, además que la *“COONAPIP no avala la representación de otra persona en nombre propio o de otra ONG, lo mismo que podrán hacerlo a nivel personal y no en representación de los 7 pueblos indígenas”* (Ibíd).

En la fase de revisión del documento del programa ONU-REDD, las autoridades indígenas de los 11 territorios, como parte del taller participativo de consulta, aportaron los siguientes principios de ejecución del programa ONU-REDD: *“COONAPIP, será la Mesa Nacional Indígena para la Comunicación y coordinación de actividades en áreas indígenas”*.

COONAPIP está constituido por las once autoridades territoriales, pero, de acuerdo a los propios usos y costumbres de cada pueblo, y conforme a la normativa internacional, cada pueblo tiene el derecho a la auto-determinación. Además, cada pueblo tiene sus propios procedimientos internos de consulta y toma de decisiones, lo que frecuentemente implica la celebración de asambleas o congresos para estos efectos. No obstante, el Equipo ha notado que tanto ONU-REDD como los Congresos y Consejos reconocen el rol que juega COONAPIP como interlocutor nacional de las once Congresos y Consejos de los pueblos indígenas.

Esto implica la necesidad de definir con mucha precisión y delicadeza los roles y

competencias de COONAPIP como instancia nacional y de las once autoridades como instancias territoriales. Conforme a la evidencia recogida por el Equipo, las acusaciones a ONU-REDD de fomentar divisionismo interno han surgido en casos en que ONU-REDD ha respondido a solicitudes directas de autoridades territoriales de obtener apoyo financiero o talleres de información, durante el proceso de negociaciones prácticamente estancadas entre COONAPIP y ONU-REDD. En este sentido, el problema radica en el hecho que la contradicción se da entre las instancias representativas territoriales y la misma instancia nacional, constituida por las instancias territoriales.

#### **3.4.2. Rol en la ejecución de actividades**

El Documento de Programa indica que la *“COONAPIP, los congresos y consejos generales serán las instituciones tradicionales de coordinación y comunicación para el proceso de la preparación e implementación de la estrategia nacional de REDD+ en áreas indígenas”* (página 20). Más allá de la comunicación y coordinación, el mismo documento también indica que COONAPIP *“será responsable de las actividades en la fase preparatoria del Programa UN REDD en territorios indígenas”* (Ibíd), pero que para *“la consulta e implementación de la estrategia nacional de REDD+ se contará con el apoyo de los Congresos Indígenas”* (página 38).

El Equipo encuentra que el lenguaje en el mismo Documento de Programa tiene cierta ambigüedad acerca del rol que COONAPIP va a jugar en la ejecución de actividades en relación a los Congresos y Consejos generales. No queda claro si este rol será de comunicación y coordinación o si COONAPIP tendrá una responsabilidad directa de actividades en los territorios. Esto posiblemente refleja que cuando COONAPIP inició su trabajo tanto técnico como de interlocución política frente al Programa ONU-REDD en septiembre 2009, la nueva estructura de integración de las once autoridades territoriales era relativamente nueva y no se contaba con estatutos – o experiencias prácticas – que definieran claramente el rol de COONAPIP con relación a las autoridades territoriales.

El Equipo pudo notar la existencia de cierta ambigüedad en las posiciones que tienen varios de los Congresos y Consejos frente al rol de COONAPIP en la ejecución de actividades. COONAPIP sostiene que es una decisión política de que programas nacionales sean implementados a través de COONAPIP para no discriminar a ciertos pueblos más pequeños que no cuentan con una capacidad técnica propia.

En el contexto del Programa ONU-REDD, la discusión de roles ha estado ligado a la discusión de posibles modalidades para la canalización de fondos del Programa a COONAPIP. COONAPIP no cuenta con personería jurídica, que es un requisito para recibir fondos públicos de la cooperación externa. Hasta junio 2012 se pensaba que COONAPIP iba a solicitar personería jurídica (con apoyo financiero del Programa ONU-REDD) pero en junio COONAPIP informó a ONU-REDD que no seguiría este camino ya que le obligaría asumir un rol como ONG (asociación sin fines de lucro). Una limitante en esto son las reglas administrativas del PNUD, que pone ciertos requisitos en cuanto a montos y modalidades como, por ejemplo, la conducción de concursos abiertos para ciertos tipos de contratación de “servicios” y la imposibilidad de que el mismo ente (instancia indígena) sea beneficiario y ejecutor a la vez.

En el caso de FAO (en el contexto del resultado 2 del Programa), ya se estaba entrando en procesos de contratación directa de empresa indígenas para hacer trabajos más puntuales, relacionados al inventario forestal en tierras indígenas. Se hizo consultas a la sede de FAO en Roma para evitar concurso abierto y poder contratar empresas indígenas con aval de los Congresos. Los contratos ya estaban por realizarse cuando ocurrió la paralización del Programa.

El Equipo no tiene elementos para identificar cuales serían las mejores modalidades para resolver esta limitante de carácter legal-administrativo, pero urge a las instancias de Naciones Unidas y de los pueblos indígenas de conjuntamente encontrar modalidades que respetan el carácter y rol de las instituciones representativas y técnicas de los pueblos indígenas (por ejemplo evitando los concursos abiertos a ONGs no-indígenas para trabajos en territorios indígenas) y que a la vez dan pautas para cumplir con los requisitos legales sustanciales del Sistema de Naciones Unidas.

En realidad, hasta hora, no se ha definido con certeza cual sería el mecanismo idóneo para que COONAPIP pueda funcionar como gestor de fondos de cooperación externa y la colaboración prevista con ONU-REDD no se concretizó. Esto, a la vez, ha tenido consecuencias para las autoridades tradicionales que prestaron su legitimidad y apoyo al Programa desde el inicio. En la medida que el Programa no podía cumplir con las expectativas generadas, ellos vieron su autoridad dentro de las comunidades afectada.

- Es la opinión del Equipo que COONAPIP fue identificado de buena fe por el Programa ONU-REDD como un legítimo representante de los pueblos indígenas de Panamá, basado en el aval otorgado a COONAPIP para asumir esta representación por las once autoridades territoriales de los siete pueblos (respetando el artículo 18 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- No obstante, también es la impresión del Equipo que COONAPIP, en septiembre de 2009, había recién reestructurado su organización y por ello no tenía una clara definición formal – ni experiencias operativas - para determinar con precisión las competencias, roles y responsabilidades de representación política y de ejecución técnica de COONAPIP en relación a las autoridades territoriales y de gobernanza de los pueblos indígenas de Panamá.
- Asimismo, es la opinión del Equipo que el Programa ONU-REDD no realizó un análisis previo y profundo de las instituciones representativas de los pueblos indígenas de Panamá para aclarar competencias, roles y responsabilidades de representación política y de ejecución técnica a nivel territorial y nacional, como lo estipulan las Directrices para el involucramiento de pueblos indígenas.
- Es la clara impresión del Equipo que esta aparente omisión inicial por parte de ONU-REDD - y la falta de aclaraciones internas entre COONAPIP y sus propios constituyentes - han tenido graves consecuencias para la ejecución del Programa ONU-REDD ya que nunca se logró un entendimiento concertado sobre el rol político/técnico de COONAPIP en relación a las once autoridades indígenas territoriales y de gobernanza. Esto ha llevado a una situación en que ONU-REDD es acusado, tanto de crear divisiones entre los pueblos indígenas por responder a solicitudes de Congresos y autoridades de pueblos indígenas individuales, como de ignorar a los legítimos representantes de los pueblos indígenas por haber trabajado a través de COONAPIP. Asimismo, las diferencias internas aparentemente han contribuido a debilitar y fragmentar a COONAPIP, con varios Congresos expresando su desacuerdo con la posición de COONAPIP frente al Programa ONU-REDD.
- Ante esta situación, el Equipo hace un llamado a las instancias externas nacionales e internacionales a respetar la diversidad de instituciones de los pueblos indígenas y a apoyar, en la medida necesaria y solicitada, a las instituciones indígenas a nivel territorial y nacional a resolver internamente la definición de sus roles, responsabilidades y competencias frente al Estado y la cooperación externa.

- De manera particular, se recomienda a ONU-REDD estudiar posibles modalidades para flexibilizar y resolver las limitantes que surgen de las reglas y procedimientos del Sistema de Naciones Unidas en cuanto a reconocer a las instancias políticas y técnicas de los pueblos indígenas en sus varias funciones como instancias representativas y gestores de programas.

### 3.5. Definición y asignación de un marco presupuestario

Uno de los grandes temas de desacuerdo y conflictividad entre ONU-REDD y COONAPIP ha sido la discusión sobre el alcance temático y la asignación presupuestaria para los trabajos a realizarse con los pueblos indígenas. Los dos temas están interrelacionados ya que el presupuesto requerido obviamente varía de acuerdo a los temas a trabajar.

En el marco del Documento del Programa, no se definió asignaciones presupuestarias específicas para las actividades relacionadas a COONAPIP. Partiendo de los 19 puntos a tratar en el contexto del Programa, definidos al inicio por COONAPIP, COONAPIP trabajó entre noviembre de 2010 y agosto de 2011 en la elaboración del Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP) que contiene una propuesta detallada sobre la participación indígena en la preparación del REDD+. El PEIP abarca temas amplios de gobernanza relacionados a los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, como la ratificación del Convenio Núm. 169, preparación de proyecto de ley que sancione la invasión de tierras y territorios. El presupuesto estimado de todas las actividades del PEIP era de US\$1.789.845,95 pero ONU-REDD no había definido un marco presupuestario para PEIP antes de apoyar a COONAPIP a entrar en el proceso de formulación.

Poco después comienzan largas e infructuosas discusiones entre COONAPIP y ONU-REDD sobre cuales de los componentes del PEIP que serian parte del marco de resultados del Programa. En una reunión, el PNUD indica que, entre otras, la ratificación del Convenio No. 169 y la presentación de un proyecto de ley respecto a una comarca Naso “*escapan al ámbito de acción de UNREDD*”.

Esta posición parece ser contraria al análisis del documento de programa que indica que la “*seguridad judicial de las tierras juega un rol en los procesos de deforestación. En particular, la seguridad de tenencia de tierras tiene un efecto positivo en tierras indígenas*” (página 16). Asimismo, el Documento indica que el menú de medidas requeridas para disminuir la deforestación debería incluir “*una mayor seguridad judicial de tierras para pueblos indígenas*” (Ibíd., página 17).

El tema de seguridad legal de tierras y territorios es uno de los 19 puntos definidos para COONAPIP como prioridad y considerado como una condición para su apoyo al Programa. Consultas realizados por el Equipo con los Congresos y autoridades integrantes de COONAPIP confirman que para muchos de ellos el tema de seguridad legal respecto de sus tierras sigue siendo su prioridad principal. No obstante, el tema fue uno de los que no se podía trabajar de acuerdo al Programa.

Relacionado a la discusión del alcance temático de los trabajos con pueblos indígenas, surge la discusión sobre el presupuesto a asignar para las actividades de estos. Mientras que COONAPIP sostiene que el Programa tiene un compromiso de financiar el PEIP en pleno (aproximadamente 1.7 millones), aparentemente la “oferta” final de ONU-REDD, después de largas e infructuosas discusiones sobre el tema, fue de US\$ 300,000.- Un cálculo simple y preliminar realizado por el Equipo, indica que el presupuesto tentativo de los elementos marcados en verde por PNUD en 2011 (como elementos legítimos para financiamiento dentro



del Programa) suman alrededor de US\$ 814 000 (minutas reunión 21.9.2011).

Otro cálculo indica que el monto promedio disponible para cada uno de los 11 congresos que conforman COONAPIP - bajo la hipótesis de un presupuesto de US\$ 300,000 - sería aproximadamente US\$ 27 000 para cada uno, sin considerar fondos necesarios para la coordinación y comunicación por parte de COONAPIP como tal.

El equipo considera que:

- COONAPIP ha tenido legítimas aspiraciones de que el Programa ONU-REDD iba a abarcar temas amplios de seguridad territorial y gobernanza, ya que estas aspiraciones surgen de los 19 puntos considerados en el rediseño inicial del Programa.
- El presupuesto ofrecido de US\$300 000 no parece ser adecuado para abordar ni los temas originando de los 19 puntos ni aquellos que ONU-REDD estaba considerando financiar.

### **3.6. Comité de Dirección y otros cuerpos de toma de decisiones**

Desde el inicio del proceso de diseño y aprobación del Programa, hay preocupaciones por la adecuada inclusión de los pueblos indígenas en las instancias de toma de decisión. Las observaciones sobre el documento de Programa inicial de David Kaimowitz en junio 2009 indican que “no hay un plan explícito para incluir a los Pueblos Indígenas en el Comité Directivo Nacional de REDD+ u otras instancias de toma de decisión (página 3, traducción propia). Entre sus recomendaciones figura que “ANAM debiera crear un mecanismo de alto nivel para diálogo con COONAPIP y buscar acuerdos concretos y verificables con COONAPIP sobre REDD (página 7, traducción propia).

Según el documento de Programa aprobado en octubre de 2009, se establecerá un Comité Nacional REDD+ (o Comité Conductor Nacional REDD+) para proveer coordinación operativa al Programa Conjunto, coordinar actividades a nivel nacional e integrar la estrategia nacional de REDD+ en los procesos de la planificación nacional (documento de programa, p. 37). El texto del Documento no elabora más sobre la composición del Comité Nacional REDD+, pero en el resumen ejecutivo (p. 7) se menciona que el Comité estará compuesto por *“actores de gobierno y representantes de la sociedad civil y de grupos indígenas, el cual cumplirá funciones de proveer lineamiento estratégicos, asegurar la participación de actores claves y brindar asesoría y seguimiento a las acciones programadas para la fase preparatoria”*. Hubo un intento en 2011 por parte de la Oficina del Programa ONU-REDD para que ANAM resolviera constituir dicho Comité Nacional REDD+ (CONAREDD) pero esta iniciativa nunca tuvo acogida legal o política. El borrador de la Resolución para la creación de dicho Comité tampoco parece asegurar adecuadamente la participación indígenas ya que solo COONAPIP participaría con un representante entre 19 miembros del Comité.

En realidad, hasta hora no se ha establecido CONAREDD y el informe anual de 2011 parece presentar una situación demasiado optimista ya que menciona la existencia de un Comité Nacional de REDD+ que integran un número de instituciones gubernamentales y organizaciones públicas, aunque señala que este Comité requiere “reactivación y fortalecimiento” (Informe 2011, 2.1.4., traducción propia). El informe de 2011 también da una impresión de que los pueblos indígenas, a través de COONAPIP, son miembros formales de un Comité de Manejo del Proyecto ONU-REDD que discute actividades, planes de trabajo y presupuestos (Informe 2011, 2.3.3.) , aunque este Comité no aún está establecido.

A comienzos de 2012 se estableció el Comité Directivo, de alto nivel, integrado por los representantes de las agencias de ONU que conforman ONU-REDD, ANAM y el Ministerio de Economía y Finanzas. El Comité ha tenido 3 reuniones hasta la fecha y se habría considerado

que COONAPIP podría participar en calidad de observador, sin que esta participación se haya hecho realidad todavía.

En realidad, COONAPIP no ha participado en las pocas instancias de toma de decisión que se han establecido en el marco del Programa. Sin embargo, en septiembre de 2012, se estableció una Comisión de Alto Nivel, a solicitud de COONAPIP, para tratar los problemas y obstáculos del Programa. Luego, un Comité Técnico establecido por la Comisión de Alto Nivel se reunió 4 veces entre septiembre de 2012 y enero 2013, pero el trabajo del Comité aparentemente nunca fue entregado a la Comisión de Alto Nivel ya que en febrero de 2013 se produjo el retiro de COONAPIP del Programa.

El Equipo considera que:

- El establecimiento muy tardío del Comité Directivo y la falta de representación de los pueblos indígenas en dicho Comité, tal como lo estipulan las directrices de ONU-REDD, implica que no han habido espacios formales e institucionalizados para ir resolviendo los obstáculos y retos encontrados. Los mecanismos ad hoc, establecidos por solicitud de COONAPIP, no han logrado llenar este vacío.

### 3.7. La comunicación con las partes interesadas

El Equipo pudo notar que varios de los Congresos y Consejos de los pueblos indígenas no tenían mayor conocimiento sobre el Programa. Esto se debe a que todo el proceso de información y consulta en áreas indígenas, supuestamente iba a darse a través de la colaboración con COONAPIP, lo que desafortunadamente no se concretizó. Esto apunta hacia la necesidad de separar lo que es un adecuado proceso de difusión e información sobre el Programa ~~a una ante de una~~ fase inicial, que sería responsabilidad de ONU-REDD (en estrecha coordinación con las autoridades indígenas a nivel nacional y territorial) y los procesos propios de consulta y concertación en relación a REDD+, que serían procesos internos de las instancias de autogobiernos de los pueblos indígenas, a integrarse como un componente fundamental del Programa.

### 3.8. Resolución de conflictos y gestión de riesgos

Respecto de los riesgos descritos en el Documento de Programa, dos parecen estar relacionados con pueblos indígenas, indicando que: *“Una participación activa de los pueblos indígenas es clave”* en relación a la definición del Marco Legal y del Marco Operacional para la implementación de una estrategia REDD.

Los Informes Anuales reportan problemas sobre las relaciones con COONAPIP pero de un modo que hace pensar que todo esta en vías de arreglo, hasta el Informe del Primer Semestre de 2012, que es bastante abierto en cuanto al diagnóstico de los problemas da la misma impresión. Los siguientes párrafos sirven de ilustración:

*“Hay varios factores que influyen en las dificultades para agilizar la implementación. El primero es que en algunos casos los procesos administrativos de agencias de ONU han causado atrasos al cronograma de actividades. El segundo son los largos plazos que toman dentro del equipo de proyecto los procedimientos para la toma de decisiones, definición de actividades, definición y aprobación de TDRs, visto bueno a las contrataciones y otros aspectos administrativos. El tercero es que los procesos internos de ANAM están generando retrasos, algunos substanciales, por la forma en que se deben definir y aprobar las actividades del proyecto, las cuales pueden llegar a requerir la aprobación de los más altos mandos de ANAM independientemente de la magnitud o impacto de las actividades propuestas.*

*Una dificultad que ha afectado la calidad de implementación ha sido la ausencia de una*

plataforma formal de participación efectiva para el involucramiento de todos los actores relevantes al proyecto. Desde 2011 existe un borrador de decreto para la creación de la CONAREDD (Comité Nacional REDD), a ser conformada por entidades del gobierno, actores de la sociedad civil y pueblos indígenas. Este decreto todavía no ha logrado la aprobación de ANAM.

El segundo factor que está afectando la tasa de implementación del proyecto ha sido dificultades para el involucramiento pleno de COONAPIP en la implementación de actividades del proyecto. La falta de personería jurídica de esta entidad, lo cual impide a las agencias de ONU el transferir fondos, combinado con un atraso general en las actividades del programa, derivó en un conflicto con COONAPIP que ha resultado en la suspensión momentánea de actividades con esta entidad **(en proceso de resolución).**”

Ante las problemáticas encontradas, el Programa ha carecido de instancias formalizadas y regulares de solución de problemas y de un cierto irrealismo en detectar, describir y solucionar los problemas que finalmente paralizaron la implementación del Programa.

### 3.5. Validez, pertenencia e importancia de preocupaciones COONAPIP

En esta sección se analiza brevemente cuan significativas y pertinentes son las preocupaciones expresadas por COONAPIP a la luz del Documento de Programa Conjunto de 2009 y los objetivos, políticas y estándares identificadas en el mismo. Como algunos aspectos de estas preocupaciones ya han sido descritas y analizadas en forma temática en otras secciones de este informe, presentamos aquí, sin restarle su importancia y trascendencia, una visión esquemática del tema, retomando los siete temas indicados en sección 2.4.

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

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

|  |  |
|--|--|
|  | externo al Programa marcado por muchos conflictos y presiones. |
|--|--|

#### **4. Recomendaciones preliminares**

El Equipo se encuentra limitado en materia de opciones a ofrecer como recomendaciones para remediar el curso del programa, ya que se ha dado una ruptura entre COONAPIP y ONU-REDD y COONAPIP ha declarado su retiro del Programa. No obstante, el Equipo considera que se podría dar una reorientación y reprogramación fundamental del Programa - dentro del presupuesto todavía disponible - acogiendo las propuestas de COONAPIP en cuanto al enfoque temático y buscando soluciones inmediatas frente a los obstáculos de carácter administrativos/procedimentales que han obstaculizados el avance. Todo esto siempre y cuando COONAPIP exprese interés en reiniciar un diálogo con ONU-REDD y ONU-REDD y ANAM tengan voluntad de efectuar dicha reorientación y reprogramación. En la situación actual, y respetando el pleno derecho de COONAPIP a no participar en el programa ONU-REDD, el Equipo ofrece las siguientes recomendaciones preliminares:

##### **Se recomienda a ANAM:**

- Conjuntamente con la Dirección Nacional de Política Indígena, convocar a una reunión con los caciques y autoridades que conforman COONAPIP para discutir posibles mecanismos de consulta, participación y consentimiento de los pueblos indígenas en una futura estrategia REDD+ de Panamá.
- Conjuntamente con el Equipo de evaluación e investigación, convocar a una reunión amplia de evaluación de los resultados del Programa ONU-REDD con todos los partes interesados, y definir una estrategia para la sostenibilidad de dichos resultados. La reunión debería discutir: finalización e institucionalización de productos informáticos y capacidades relativos a la cobertura forestal y uso de suelos; el inventario forestal; el futuro de la Mesa Nacional REDD+, y otros temas consensuados por los participantes.

##### **Se recomienda a ONU-REDD:**

- Documentar ampliamente las experiencias y lecciones aprendidas del Programa ONU-REDD Panamá y usarlas para informar la aplicación práctica de sus directrices, políticas y lineamientos operativos.
- Aplicar con mucho rigor las directrices operativas de involucramiento de pueblos indígenas, basándose en los principios de UNDRIP, y definir con precisión los marcos, mecanismos y procedimientos de consulta, participación y consentimiento, concertadas con pueblos indígenas, como requisito previo a la aprobación de un programa ONU-REDD.

##### **Se recomienda a la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Panamá:**

- Convocar una reunión de alto nivel entre los caciques y autoridades que conforman COONAPIP y las agencias que conforman ONU-REDD para reflexionar sobre las lecciones aprendidas del programa y formas de colaboración futura.