

Note préliminaire sur les constats, conclusions et recommandations

**Équipe indépendante pour l'enquête et l'évaluation du
Programme ONU-REDD Panama**

22 juin 2013

Note préliminaire sur les constats, conclusions et recommandations.....	1
Liste des abréviations.....	3
1. Introduction.....	4
1.1. Contexte et objectifs.....	4
1.2. Principes de travail	5
1.3. Méthodologie.....	6
1.4. Prochaines étapes	6
2. Section descriptive - constats résultant de l'enquête et de l'évaluation....	7
2.1. Contexte	7
2.1.1. Les peuples autochtones et leur relation spéciale aux forêts du Panama.....	7
2.1.2. L'émergence du COONAPIP	8
2.1.3. Politique nationale sur les changements climatiques et les peuples autochtones au Panama.....	9
2.2. Brève description du Programme	9
2.3. Plaintes du COONAPIP.....	11
2.4. Chronologie des événements.....	15
2.4.1. Formulation et rejet initial ; Processus d'examen, de validation et d'approbation	15
2.4.2. Période d'inactivité	17
2.4.3. Début du programme, Élaboration du PEIP et Apparition d'obstacles et de questions litigieuses	18
2.4.4. Soutien spécifique, blocage du processus et aggravation du conflit	20
2.4.5. Rupture et retrait du COONAPIP.....	21
3. Section d'analyse : Analyse et conclusions préliminaires de l'enquête et de l'évaluation	23
3.1. Participation à la phase de conception, de révision et d'approbation du Programme	23
3.2. Conception du Programme national.....	25
3.7 Directives et garanties	26
3.4 Représentation et participation des peuples autochtones dans le Programme	28
3.4.1. Représentation politique	28
3.4.2. Rôle dans la mise en œuvre des activités	29
3.5. Portée thématique et répartition d'un cadre budgétaire	32
3.6. Comité de pilotage et autres organes de décision	34
3.7 Communication avec les parties prenantes	36
3.8. Résolution des conflits et gestion des risques	36
3.5. Validité, appartenance et l'importance des préoccupations du COONAPIP	37
4. Recommandations préliminaires	39
Annexe A : Liste des personnes interrogées.....	41

Liste des abréviations

ANAM	Autorité Nationale de l'Environnement du Panama
ANIP	Association nationale autochtone du Panama
APOP	Association des peuples autochtones du Panama
COONAPIP	Organe national de coordination des peuples autochtones du Panama
COP	Conférence des Parties
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
GIZ	Société allemande pour la coopération internationale
OIT	Organisation Internationale du Travail
UICN	Union internationale pour la Conservation de la Nature
NCCCCP	Comité national sur le changement climatique du Panama
NES	Stratégie environnementale nationale
NJP	Programme national mixte
PEIP	Plan de défense de la politique stratégique du COONAPIP
R-Plan	Plan de préparation R-Plan (FCPF)
SBSTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologiques de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
ONU-REDD	Programme des Nations Unies sur la réduction des émissions résultant du déboisement et la dégradation forestière (REDD) dans les pays en développement

1. Introduction

1.1. Contexte et objectifs

En février 2013, invoquant un manque de garanties pour le respect des droits des peuples autochtones et la participation pleine et effective des peuples autochtones, l'Organe national de coordination des peuples autochtones du Panama (COONAPIP) a publié une résolution annonçant leur retrait du Programme national de Panama du Programme des Nations Unies sur la réduction des émissions résultant du déboisement et la dégradation forestière (REDD) dans les pays en développement (ONU-REDD).

En réponse aux plaintes formulées par le COONAPIP, et avec l'accord de l'Autorité nationale de l'environnement (ANAM) du Panama, le Programme ONU-REDD a décidé de mener une enquête approfondie et indépendante sur les plaintes déposées par le COONAPIP et de procéder à une évaluation à mi-parcours du Programme national afin de déterminer les causes profondes du conflit et d'identifier les solutions possibles. Pendant ce temps, toutes les nouvelles activités du Programme National d'ONU-REDD Panama étaient (et sont encore) suspendues en attendant l'enquête et l'évaluation.

Le 20 mai 2013, une équipe indépendante et externe ¹ a commencé le processus d'enquête et d'évaluation. L'Équipe est composée des experts indépendants suivants :

- Mme Brigitte Feiring, anthropologue spécialisée dans les droits et le développement des peuples autochtones (chef de l'équipe) ;
- M. Eduardo Abbott, avocat, ancien Secrétaire exécutif de la Commission d'inspection de la Banque mondiale, chercheur indépendant.

Cette Note préliminaire (la Note) sur les constats, conclusions et recommandations, a été rédigée sur la base des 10 premiers jours de travail de l'Équipe au Panama. Lors de cette première étape, l'Équipe s'est concentrée davantage sur l'enquête et une deuxième visite (en juillet 2013) est prévue pour couvrir les questions techniques en suspens pour l'évaluation.

La Note contient une **partie descriptive** qui présente un résumé des informations reçues au sujet du processus de mise en œuvre du Programme ONU-REDD au Panama, depuis sa création jusqu'à ce jour. La **partie analytique** comprend l'analyse, les conclusions et les recommandations préliminaires de l'Équipe, ce qui reflète son opinion indépendante, fondée sur la partie descriptive et les observations de terrain. Les recommandations sont adressées à l'ONU-REDD et l'ANAM en tant qu'intrants pour leur réflexion sur l'avenir du Programme ONU-REDD au Panama et dans d'autres pays, le cas échéant.

¹ Dénommée "l'Équipe" dans la présente Note.

L'Équipe a invité toutes les parties prenantes à ajouter des informations, suggestions et commentaires à la Note avant le 21 juin 2013. Dans la mesure du possible, l'Équipe a intégré ces intrants et commentaires dans cette Note révisée, tandis que d'autres commentaires et questions seront abordés au cours de la deuxième visite de l'Équipe à Panama, prévue pour juillet 2013.

L'Équipe est reconnaissante pour les commentaires et suggestions reçus, dont beaucoup sont reflétés dans ce document. Néanmoins, l'Équipe demeure le seul et unique auteur du document.

L'élaboration de cette Note n'aurait pas été possible sans le soutien et la précieuse contribution de nombreuses personnes. L'Équipe tient à remercier tout particulièrement le COONAPIP et ses dirigeants, ainsi que les principaux représentants des peuples et communautés autochtones qui ont participé aux réunions au cours de la visite de l'Équipe à Panama. Nous tenons également à adresser nos remerciements aux conseillers du leadership autochtone, qui ont fourni des indications, des informations et un soutien non négligeables.

L'Équipe tient également à exprimer sa gratitude aux nombreux représentants du Gouvernement national, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), que nous avons rencontrés. Eux également nous ont fourni des informations et des idées extrêmement précieuses. L'Équipe est également très reconnaissante vis-à-vis de l'équipe du PNUE, le PNUD et la FAO, qui a collaboré à l'organisation logistique et nous a aidés à obtenir les documents nécessaires avec la rapidité qui s'imposait compte tenu de l'urgence de notre mission. L'Équipe remercie également M. Osvaldo Jordan pour ses contributions et le professionnalisme qui l'a toujours caractérisé.

1.2. Principes de travail

L'Équipe a travaillé en suivant les principes suivants :

Indépendance : L'Équipe a été choisie à la suite d'un processus mené par l'Unité de conformité sociale et environnementale (SECU) dans le Bureau de la vérification et des enquêtes (OAI), du PNUD à New York. L'Équipe cherche à présenter les informations reçues de la manière la plus transparente et équitable et invite toutes les parties prenantes à examiner et suggérer des corrections à apporter aux données présentées. L'Équipe assume l'entière responsabilité des conclusions et recommandations, mais invite toutes les parties intéressées à présenter leurs observations sur ses constats et recommandations préliminaires. Si d'importantes recommandations n'ont pas été partagées par l'Équipe, cette dernière enregistrera ces commentaires et expliquera sa position dans le rapport final.

Transparence et confidentialité : L'Équipe a cherché à travailler de manière transparente, en cherchant une large base d'informations et le respect de la confidentialité des personnes qui l'ont demandée. Tous les produits mis au point

par l'Équipe (Rapport initial et cette Note) ont été diffusés aussi largement que possible, les parties intéressées étant invitées à vérifier et à apporter des informations et des commentaires.

Respect des droits des peuples autochtones : L'Équipe a basé son travail sur les droits des peuples autochtones, tels qu'ils sont consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Concrètement, cela a impliqué une information complète aux organisations représentatives des peuples autochtones au sujet de l'évaluation/l'enquête, en s'assurant qu'ils ont été consultés et ont pu participer à l'évaluation/l'enquête s'ils le voulaient, toujours avec leur consentement préalable à une telle participation.

Large participation : Pour disposer de la base la plus large possible pour l'enquête/l'évaluation, l'Équipe a cherché la participation et la contribution d'une grande diversité d'organisations et de personnes liées au Programme ONU-REDD au Panama, sans aucune incidence sur leur participation ou non-participation future à d'autres processus ou activités dans le cadre de l'ONU-REDD.

1.3. Méthodologie

La méthodologie comprenait les principaux éléments suivants :

- **L'examen des documents** : L'ONU-REDD, l'ANAM, le COONAPIP et les organisations de la société civile ont facilité l'accès à une vaste documentation que l'Équipe est encore en train d'examiner et d'analyser plus en détail.
- **Interviews et rencontres avec des organisations et des personnes clés** : L'Équipe a consulté et interviewé un grand nombre d'organisations et d'individus à travers des téléconférences, réunions et ateliers (voir l'Annexe A pour la liste des personnes interrogées).
- **Présentation des conclusions et recommandations préliminaires de l'enquête**. L'Équipe a présenté les conclusions et recommandations préliminaires dans le cadre d'un atelier avec les parties prenantes qui s'est tenu le 7 juin au Panama.

1.4. Prochaines étapes

Les prochaines étapes de l'enquête et de l'évaluation sont les suivantes :

- **La diffusion et la présentation de cette Note préliminaire**. La Note préliminaire a été distribuée à toutes les parties prenantes, en les invitant à apporter leurs corrections, suggestions et commentaires. Reflétant les commentaires reçus jusqu'au 21 juin, l'Équipe présentera la Note à la réunion du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD, qui se tiendra du 25 au 28 juin 2013 en Indonésie.
- **Deuxième visite au Panama, avec un accent mis sur les aspects techniques de l'évaluation** : L'Équipe a prévu une deuxième visite au Panama en juillet 2013 pour couvrir les questions d'évaluation qui restent en suspens (les questions liées à l'institutionnalisation et à la

durabilité des résultats ; la gestion partagée, adaptative et financière; suivi et comptes-rendus).

- **Rédaction du rapport final.** L'Équipe rédigera le rapport final détaillé, en y intégrant ou en y faisant référence aux commentaires et aux retours des parties prenantes. Le rapport final sera remis à l'ONU-REDD en août 2013.

2. Section descriptive - constats résultant de l'enquête et de l'évaluation

2.1. Contexte

2.1.1. Les peuples autochtones et leur relation spéciale aux forêts du Panama

Au Panama vivent sept groupes autochtones reconnus, dotés de langues et de formes culturelles distinctes : Bribrí, Naso, Ngöbe, Buglé, Guna, Emberá et Wounaan, qui représentent 12% de la population nationale selon le dernier recensement tenu en 2010. Les groupes et leurs collectivités territoriales respectives sont dans des états très divers. Par exemple, le Congrès général du Kuna Yala a un territoire, reconnu voici 60 ans, et avec des systèmes d'autonomie et d'auto-développement (basés sur les recettes du tourisme, etc.) En revanche, les Bribrí représentent une population de 2000 âmes seulement sur le territoire panaméen, sans terres reconnues et dotés d'institutions représentatives récemment constituées, qui sont encore fragiles, telles le Bulu (roi) et le Congrès général Bribrí, qui constituent la structure politique et administrative.

La couverture forestière de la République du Panama a considérablement diminué au cours des cinquante dernières années, et la plupart des forêts qui restent inexploitées aujourd'hui sont situées dans les territoires autochtones (Rapport PRISMA, 2013). Cette répartition inégale et contrastée est le fruit de visions distinctes du développement, où les peuples autochtones ont attaché une valeur différente à leur relation aux forêts tropicales, ce qui empêche le progrès de l'agriculture et de la construction de mégaprojets de développement ayant des impacts environnementaux et sociaux élevés. En général, les relations entre les peuples autochtones et l'État sont marquées par des conflits et la méfiance et par des processus de développement qui sont considérés comme inégaux et sources d'exclusion.

La différence de vision du développement entre les peuples autochtones et non autochtones a également conduit à un haut niveau de conflit quant à l'utilisation et au contrôle des ressources naturelles au niveau national. Depuis les années soixante-dix, les terres habitées par les peuples autochtones ont été assiégées par les progrès de l'agriculture et le développement de mégaprojets. Dans de nombreux cas, ces conflits ont dégénéré en manifestations et confrontations directes, atteignant parfois des conséquences fatales. Ces défis ont motivé les efforts des peuples autochtones pour obtenir la reconnaissance juridique de leur occupation territoriale et de leurs droits de propriété sur les ressources

naturelles selon leur propre vision du monde. En commençant par la lutte du peuple Guna pour atteindre l'autonomie dans l'archipel San Blas, sept groupes autochtones ont soutenu leurs efforts pour parvenir à la reconnaissance de leurs territoires, ce qui a abouti à l'adoption d'une législation nationale pour la création de cinq territoires autochtones et l'approbation de la Loi N°72 de 2008 sur les terres collectives.²Malgré ces efforts, 40-60% de la population indigène nationale vivent encore sur des terres qui ne sont pas légalement reconnues, ce qui représente une situation précaire permanente. Aussi, être dans les Comarcas (districts) ou sur les Terres collectives n'a pas garanti la sécurité de l'occupation des sols - dans la mesure où des pressions sont exercées par l'exploitation minière, les projets hydroélectriques et industriels, ainsi que par des colons illégaux qui contestent la libre occupation et utilisation des terres autochtones.

Dans ce contexte stratégique, REDD semble constituer une nouvelle menace et en même temps une occasion sans précédent de faire avancer les revendications des peuples autochtones en s'appuyant sur la définition des droits de propriété et la génération de données techniques pour la prise de décisions concernant les ressources forestières. Par exemple, certains ont aspiré à ce que la REDD puisse contribuer à la réalisation de la sécurité foncière et mette fin à l'invasion des colons. Ce fut l'une des raisons pour lesquelles le COONAPIP a supervisé et suivi l'évolution de cette initiative et de son éventuelle mise en œuvre sur ses territoire au Panama.

2.1.2. L'émergence du COONAPIP

Historiquement, de nombreux efforts ont été mis en œuvre pour unifier les luttes et les aspirations des sept groupes autochtones du Panama. Ces efforts se sont intensifiés avec la création du territoire autochtone du Kuna Yala en 1953, qui a conduit à la création de l'Association nationale autochtone du Panama (NIAP) et à la mise en place du congrès national autochtone entre 1969 et 1978. Bien que cette organisation se soit désintégréée à la fin des années soixante-dix, la création du COONAPIP a offert la chance de sauver l'héritage de ces efforts déployés plus tôt au niveau national.

Le COONAPIP a été fondé en 1991 en tant que plate-forme de la lutte pour la reconnaissance territoriale et la défense des droits sociaux et culturels des peuples autochtones au Panama. Ainsi le COONAPIP devint l'héritier des efforts déployés par des générations.

Durant ses premières années, le COONAPIP a apporté solidarité et soutien aux luttes des Ngöbe, Buglé et Guna pour la création des territoires de Ngöbe-Buglé (1997), Madungandi (1996) et Warandi (2000), et également à la proposition des peuples Embera et Wounaan pour la reconnaissance de leurs terres collectives. Malheureusement, en raison de dissensions internes, il y eut une scission avec le Congrès général du Kuna Yala, ce qui entraîna par la suite l'affaiblissement institutionnel de l'organisation. Cependant, une nouvelle intensification des conflits territoriaux au Panama a conduit à la création, en 2008, de l'Association des peuples autochtones du Panama (AIPP), qui

² Les cinq territoires autochtones constitués au niveau national sont les suivants : Kuna Yala (1953), Embera-Wounaan (1982), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) et Wargandi (2000).

commença à tenir des réunions et à émettre des déclarations sur les grandes questions qui affectent ces peuples, telles que les mégaprojets de développement, l'éducation interculturelle bilingue ou l'adoption de la Convention N°169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Bien que l'AIPP soit initialement apparue comme une plate-forme de lutte qui était séparée du COONAPIP, en 2008, un accord a été conclu pour l'unification de la lutte autochtone au Panama et a conduit à la restructuration du COONAPIP et au rétablissement du Congrès général du Kuna Yala en 2008. Du fait de cette restructuration, dès 2008 le COONAPIP n'était plus représenté par des experts techniques, mais plutôt par les plus hautes autorités territoriales des peuples autochtones (chefs et rois).

2.1.3. Politique nationale sur les changements climatiques et les peuples autochtones au Panama

La République du Panama est devenue signataire de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques le 18 mars 1993 et a procédé à sa ratification le 25 mai 1995. Par la suite, le Panama a également signé le Protocole de Kyoto, le 8 juin 1998, et l'a ratifié le 30 novembre de la même année.

Suite aux engagements pris, l'ANAM a créé le Programme national sur les changements climatiques par la résolution N°AG-0583-2002, et, par la résolution N°AG-0280-2004, il a désigné le Programme national sur les changements climatiques comme l'Unité de coordination des questions liées aux ressources énergétiques et au changement climatique, attaché à la Direction générale adjointe de l'ANAM. Par la suite, le ministère des Finances a approuvé la Politique nationale sur les changements climatiques par le Décret exécutif N°35 du 26 février 2007, et à son tour, se mit à créer le Comité national sur le changement climatique du Panama (NCCCP) par le Décret exécutif N°1 du 9 janvier 2009. Pendant cette période, le Panama est devenu l'un des pays pilotes pour la mise au point d'une stratégie mondiale REDD+. Les peuples autochtones n'ont pas été pris en considération lors de l'élaboration initiale de ces documents, même si, comme nous l'avons déjà indiqué, la plupart des forêts sont sur leurs terres.

2.2. Brève description du Programme

Le Programme national mixte (NJP) de l'ONU-REDD au Panama est mené par l'agence d'État désignée (ANAM) et mis en œuvre avec l'appui technique direct des 3 agences compétentes des Nations Unies (FAO, PNUD, PNUE). Le NJP dispose d'un budget de 5,3 millions de dollars, qui est mis en œuvre directement par les 3 agences de l'ONU, en collaboration avec l'ANAM. La durée du programme est de 3 ans, de janvier 2011 à janvier 2014.

Selon le Document du Programme, l'objectif de ce dernier est « *d'aider le Gouvernement du Panama à élaborer un régime de REDD+ efficace.* » Le Programme vise à contribuer à la réalisation de l'objectif que « *d'ici la fin de 2013, le Panama est prêt à mettre en œuvre REDD+ et a la capacité de réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts au niveau national.* »

Le Programme a deux objectifs principaux :

- Résultat 1 : *La capacité institutionnelle est établie pour la coordination et la mise en œuvre efficaces de la stratégie nationale REDD+ du Panama.* Ce résultat est une responsabilité partagée entre l'ANAM, le PNUD et le PNUE.
- Résultat 2 : *Capacité technique de contrôler, mesurer, rapporter et vérifier les réductions d'émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts.* Ce résultat est une responsabilité partagée entre l'ANAM, la FAO et le PNUE.

L'Équipe vise à étendre la description et l'évaluation des résultats obtenus au cours de la deuxième phase de ses travaux au Panama (voir section 1.4.), Mais en ce qui concerne les résultats généraux les résultats spécifiques suivants se démarquent :

Résultat 1 :

- Création du Comité national REDD+ avec ses 5 sous-comités thématiques. Le Comité national a tenu 2 réunions visant à élaborer une stratégie nationale REDD+ Tant le Comité national que les sous-comités comprenaient la participation des autochtones, à travers quelques-uns des Congrès territoriaux plutôt que via le COONAPIP dans son ensemble. L'idée de créer un Comité ou sous-comité des peuples autochtones a été discutée, mais la discussion a apparemment pris fin avec le retrait du COONAPIP du programme. En général, les activités du Comité et des sous-comités établis ont été suspendus à la suite de la décision de suspendre les activités nouvelles.
- Des progrès ont également été réalisés dans l'analyse du cadre juridique avec la participation des représentants ou des conseillers des peuples autochtones.

Résultat 2 :

- Progrès du développement d'une nouvelle carte de la couverture forestière et de l'utilisation des terres, basée sur de l'imagerie par satellite et une vérification sur le terrain, qui servira de référence pour mesurer la déforestation et la dégradation des forêts.
- Progrès de l'élaboration d'un inventaire forestier national multi-usages, qui permettra d'estimer la teneur en carbone dans différents types de forêts. En mai-juin 2012, quatre experts techniques autochtones et des professionnels de différents Congrès et Territoires ont été formés à la méthodologie à utiliser dans la forêt nationale et les stocks de carbone.

En général, le Programme, pour diverses raisons, n'a pas progressé aussi rapidement que prévu, et les résultats attendus liés aux éléments suivants sont toujours en attente :

- Le cadre juridique pour l'élaboration de la stratégie nationale REDD+, y compris les activités liées à la « *formulation d'un plan pour le renforcement*

et l'échange d'expériences du COONAPIP et des Congrès autochtones pour la participation à la REDD + » (Document du Programme : 29).

- Cadre opérationnel mis en place pour mettre en œuvre la stratégie REDD+, y compris les activités liées à l'« *élaboration d'un plan et de mécanismes de participation des peuples autochtones à la REDD+* » (Ibid : 30).
- Renforcement des capacités sectorielles, institutionnelles, municipales et individuelles.
- Système transparent validé et opérationnel pour le paiement et la répartition des bénéfices.
- Scénario de référence pour les émissions (prévu pour la fin 2013).
- Système de comptabilisation du carbone et de génération des données sur les émissions (prévu pour la fin 2013).

2.3. Plaintes du COONAPIP

Depuis l'adoption du Programme en 2009, l'ONU-REDD a explicitement reconnu le COONAPIP et les Congrès et Conseils généraux en tant qu'institutions traditionnelles de coordination et de communication pour le processus de préparation et de mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ dans les régions autochtones. En juin 2012, le COONAPIP envoyé une lettre à l'ONU-REDD, en annonçant son retrait définitif imminent du Programme Panama si certains points n'étaient pas respectés, notamment la création d'une Commission de haut niveau pour définir un accord de coopération, définir le plan de travail et le budget disponible pour le renforcement du COONAPIP et les mécanismes de transfert des ressources de soutien au COONAPIP.

La Commission de haut niveau a mis en place un Comité technique pour surmonter les obstacles à la collaboration entre l'ONU-REDD et le COONAPIP. Entre septembre 2012 et janvier 2013, le Comité technique a tenu 4 réunions consécutives; la dernière réunion s'est tenue le 14 janvier 2013. D'après l'ONU-REDD, les experts techniques nommés en tant que membres du Comité technique sont chargés de communiquer les questions examinées aux représentants de la Commission de haut niveau, mais le COONAPIP a annoncé son retrait avant que les travaux des quatre réunions du Comité technique aient été renvoyés à la Commission de haut niveau.

Le 25 février 2013, le COONAPIP a adopté une résolution (N°2-2013) annonçant son retrait du Programme national ONU-REDD. Dans une lettre en date du 27 février 2013, le COONAPIP communiquait publiquement la Résolution N°2-2013. Le 1er mars 2013, COONAPIP publia une réponse à une précédente note adressée par le PNUD (COONAPIP/32-13) et le 25 mars, le COONAPIP publia une lettre ouverte sur l'affaire (COONAPIP 065/13).

L'Équipe, se basant sur ces résolutions et ces lettres, a regroupé les différentes plaintes déposées par le COONAPIP en six thèmes principaux :

- L'absence de mécanismes de participation pleine et effective ;
- La non-reconnaissance des institutions représentatives des peuples autochtones ;
- Le non-respect des accords ;

- L'inadéquation des procédures ;
- Le manque de bonne foi et;
- Le manquement de l'État et des Nations Unies à assumer leurs responsabilités.

Il est à noter que c'est cet ensemble de plaintes qui se traduit par des allégations de violations des droits humains collectifs des peuples autochtones, consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il n'y a pas eu de plaintes ou d'allégations spécifiques du COONAPIP selon lesquelles le Programme ONU-REDD aurait violé certains droits de l'homme.. La liste des griefs du COONAPIP, organisés selon les six thèmes identifiés par l'Équipe, est la suivante :

Principaux thèmes	Plainte du COONAPIP	Référence
Absence de mécanismes de participation pleine et effective	L'ONU-REDD et l'ANAM n'ont pas désigné d'homologue pour travailler avec la Commission, ce qui a rendu impossible la poursuite du travail.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
	Nous avons pris note de l'intention de l'ONU et des responsables gouvernementaux du Panama de marginaliser la participation collective des sept groupes autochtones et des douze structures traditionnelles des peuples autochtones qui composent le COONAPIP, qui, agissant de bonne foi, a donné sa confiance et apporté son soutien aux Nations Unies [dans l'espoir que] le Programme ONU-REDD Panama, dans sa phase de préparation, serait accepté et mis en œuvre avec la participation pleine et effective du COONAPIP.	Résolution N°2-2013 du COONAPIP, 25 février 2013
	[Le Programme ONU-REDD] n'offre actuellement pas de garanties [de] la participation pleine et effective des peuples autochtones du Panama dans toutes les phases et dans la mise en œuvre dudit Programme.	Note 31-13 du COONAPIP, 27 février 2013
	Les mécanismes que l'ONU-REDD et l'ANAM sont utilisés pour renforcer notre institution ne sont pas suffisants. La façon dont ils ont agi avec le COONAPIP a suscité confusion et insatisfaction chez les communautés autochtones et constitue une atteinte aux principes et aux aspirations de nos peuples, ainsi qu'à leur désir de rechercher l'unité et de consolider leurs efforts.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20 juin 2012
Non-reconnaissance des institutions	Un responsable de l'ANAM a fait plusieurs tentatives pour rencontrer les autorités traditionnelles séparément et tenter de négocier en dehors du cadre du COONAPIP, ce qui est totalement inapproprié.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012

représentativ es des peuples autochtones	L'ONU-REDD+ et l'ANAM n'ont pas réussi à comprendre que le COONAPIP est le représentant politique des peuples autochtones et un organe de facilitation, et pas simplement une agence d'exécution.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
	Votre dernière lettre [de l'ONU-REDD au COONAPIP] indique votre intention de diviser les [peuples autochtones] à tout prix.	Note 32/13 du COONAPIP, 1er mars 2013.
	Les fonctionnaires des Nations Unies ont pris sur eux d'inciter et de soumettre quelques-uns des dirigeants autochtones, au prétexte de soutenir les programmes et projets financés directement par les différents organismes des Nations Unies.	Lettre ouverte du COONAPIP/065-13, 25 mars 2013
	... Les faits montrent une ingérence manifeste et la manipulation des dirigeants autochtones afin de saper l'unité des peuples autochtones réunis au sein du COONAPIP, et de tenter de nous affaiblir. Nous considérons que les autorités concernées du Programme conjoint ONU-REDD/ANAM-PANAMA des Nations Unies sont pleinement responsables des agissements visant à saper l'unité des peuples indigènes du Panama.	Lettre ouverte du COONAPIP/065-13, 25 mars 2013
Non-respect des accords	29 mois se sont écoulés depuis que ce processus a commencé et nous n'avons constaté aucun progrès et aucune ressource financière n'a été mise à notre disposition pour les activités dans nos territoires et nos collectivités.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
	Le plan annuel présenté par l'ONU-REDD et l'ANAM en avril ne reflète en rien l'accord qui avait été conclu pour fournir 1,79 [millions] de dollars pour renforcer le COONAPIP et mettre en œuvre le PEIP.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
	À ce jour le COONAPIP a été dans l'incapacité de signer l'entente avec ces organisations [du Programme ONU-REDD/ANAM de Panama] qui a été négocié et convenu en septembre 2011.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
	Les accords conclus dans le cadre de l'approbation dudit Programme n'ont pas été respectés.	Résolution 2-2013 du COONAPIP, 25/02/2013
Inadaptation des procédures	Le processus lancé par l'ONU-REDD et l'ANAM est truffé de contradictions et d'incohérences, tant en ce qui concerne le contenu des documents proposés (R-PP) que le processus lui-même.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
	En tant que COONAPIP, nous nous sentons utilisés dans ce processus. Nous ne comprenons pas comment il se fait que les Nations Unies en tant que promoteur et diffuseur de la Déclaration sur les droits des peuples	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012

	autochtones et d'autres initiatives à l'appui des peuples autochtones, puissent agir d'une manière qui est donc incompatible avec ces principes dans leur traitement des peuples autochtones du Panama.	
	L'informalité et le manque de transparence ont été permanents dans la façon dont l'ONU-REDD et l'ANAM se sont comportés dans ce processus.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
Manque de bonne foi	Nous n'avons pas non plus constaté de bonne volonté ni de bonne foi de la part de l'ONU-REDD, et encore moins de l'ANAM, l'entité gouvernementale responsable du processus de préparation de la stratégie REDD+ en République du Panama en coordination avec les peuples autochtones.	Lettre du COONAPIP à l'ONU-REDD Panama et à l'ANAM, 20.6.2012
	...la mauvaise foi est évidente dans les obstacles juridiques et administratifs [utilisés] pour retarder et éviter la pleine conformité au Plan stratégique de la politique de défense (PEIP) du COONAPIP, qui offre des garanties pour les peuples autochtones du Panama et [le respect de leur] consentement libre, préalable et éclairé inscrit dans les lois nationales, et [aussi] que ...	Résolution 2-2013 du COONAPIP, 25/02/2013
	... [il n'y a pas de] preuve claire d'un engagement sérieux à construire une relation de coopération, ni de volonté politique d'aborder les droits des peuples autochtones et [leur] participation pleine et effective dans les différentes étapes de mise en œuvre, et le COONAPIP déclare donc que ce dialogue a échoué dans son fond, sa forme et sa participation.	Résolution 2-2013 du COONAPIP, 25/02/2013
	L'Organisation des Nations Unies, d'une manière brute, irresponsable et trompeuse, a utilisé le COONAPIP et a abusé de notre bonne foi dans le seul but de nous inciter à approuver le Programme.	Note 32/13 du COONAPIP, 1er mars 2013.
	La dernière lettre de l'ONU-REDD [au COONAPIP] démontre une fois de plus le manque de volonté et l'intention de soumettre les [peuples autochtones].	Note 32/13 du COONAPIP, 1er mars 2013.
Manquement de l'État et des Nations Unies à assumer leurs responsabilités	.. il est du devoir des États et des Nations Unies d'éliminer ou de surmonter ces obstacles [juridique et administratif pour la mise en œuvre de la PEIP].	Résolution 2-2013 du COONAPIP, 25/02/2013
	S'assurer que les agences des Nations Unies et leur personnel, qui ont l'obligation légale de respecter la Déclaration des Nations Unies sur les peuples indigènes, ne puissent pas se moquer	Résolution 2-2013 du COONAPIP, 25/02/2013

	d'eux.	
Les violations des droits des peuples autochtones	La mise en œuvre [du Programme ONU-REDD/ANAM de Panama] à ce jour n'a pas pris en compte les normes minimales relatives aux droits de l'homme des peuples autochtones du Panama,	Résolution 2-2013 du COONAPIP, 25/02/2013
	Le programme [de l'ONU-REDD] n'offre actuellement pas de garanties du respect des droits des peuples autochtones.	Note 31-13 du COONAPIP, 27/02/2013
	... En raison de la violation de nos droits de l'homme ... et des actes discriminatoires que nous ont fait subir les agences des Nations Unies et le Gouvernement du Panama, et ses fonctionnaires ...	Lettre ouverte du COONAPIP/065-13, 25/03/2013

2.4. Chronologie des événements

Ensuite, l'Équipe présente une chronologie du processus d'interaction entre l'ONU-REDD et le COONAPIP, basée sur les informations partagées avec l'Équipe par les différentes parties impliquées dans ce processus :

2.4.1. Formulation et rejet initial ; Processus d'examen, de validation et d'approbation

Dans cette phase, entre juin 2008 et octobre 2009, le Programme national mixte (NJP) de l'ONU-REDD fut préparé par l'ANAM et d'abord conditionné par le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, car il n'avait pas été dûment consulté et validé. Ensuite commence un processus de collaboration entre l'ONU-REDD Panama et le COONAPIP, aboutissant à l'examen et à la validation du Document du Programme par le COONAPIP et à l'approbation par le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD.

Date	Événement
Juin 2008	Panama est choisi comme pays pilote pour lancer des activités de démonstration de REDD par le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale et commence à préparer le plan de préparation à la REDD Pays (R-Plan).
8 septembre 2008	Le Panama demande à l'ONU-REDD des ressources pour son R-Plan, « Considérant que les fonds fournis par le FCPF ne seront pas suffisants. »
Septembre-Novembre 2008	Développement d'une stratégie REDD par l'ANAM, encadrée dans la Stratégie nationale pour l'environnement (ENA). Dialogues initiaux entre l'ANAM et les agences et l'ONU-REDD et la Banque mondiale pour la stratégie qui sera présentée à la fois au FCPF / Banque mondiale et à l'ONU-REDD. Organisation de deux sessions d'information avec les autorités du Kuna Yala et de l'Emberá Wounaan. Le directeur général du Kuna Yala est invité en tant que délégué observateur à la 14e Conférence des Parties (COP 14) de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques.
Janvier 2009	8 ateliers d'information sur le FCPF/la REDD + sont organisés par le COONAPIP avec des fonds FCPF/Banque mondiale.

20/01/2009	Commentaires des agences de l'ONU-REDD et de la Banque mondiale sur la stratégie REDD développée par l'ANAM. Les agences de l'ONU-REDD constatent, entre autres, une « <i>faible participation des parties prenantes locales</i> » dans le développement de la stratégie et indiquent que ces acteurs « <i>devraient avoir un rôle fondamental dans le processus de décision et ne pas se contenter de faire l'objet de consultations afin de recueillir des informations.</i> » En outre, la Banque mondiale recommande un processus plus minutieux et approfondi de consultation et de socialisation.
2.12.2009	Les autorités traditionnelles des peuples autochtones du Panama (TAIPP) envoient une lettre faisant état d'une opinion contraire au rapport de Panama à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA).
5.3.2009	L'ANAM a installé la Commission sur les changements climatiques nationales du Panama (NCCCP), une équipe composée de représentants de diverses institutions dans le but de gérer des actions pour atténuer l'impact du changement climatique dans le pays.
22.5.2009	Procès-verbal de la première réunion d'observation sur la stratégie REDD par l'ANAM. Le COONAPIP a envoyé une lettre à l'ANAM, notant qu'« <i>il n'y a pas eu de consultation préalable, libre et éclairée</i> » en ce qui concerne le R-Plan du FCPF et critiquant le fait qu'il manquait de nombreux éléments pour garantir la participation effective des peuples autochtones.
1.6.2009	L'ANAM envoie un projet de proposition du Programme national mixte pour le Coordonnateur résident des Nations Unies au Panama, en demandant sa présentation au Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD.
5.6.2009	Le Coordonnateur résident prévient l'ANAM que la proposition de Programme national mixte doit être discutée avec et validée par, un certain nombre d'acteurs, parmi lesquels l'on a insisté sur la société civile et les peuples autochtones.
14 juin 15	Présentation informelle par l'ANAM du Document du Programme national mixte (PNC) pour le second conseil de politique de l'ONU-REDD, auquel participent également les représentants du COONAPIP. Le Conseil d'orientation, en principe, désigne un budget de 5,3 millions de dollars pour la proposition, sous trois conditions : réunion de validation, examen du document par le Secrétariat de l'ONU-REDD et ; examen par des experts techniques indépendants.
15 juin 18	La réunion du FCPF a approuvé en principe le plan de préparation du Panama sous certaines conditions, y compris la nécessité de mener des consultations plus approfondies et étendues avec la société civile et des peuples autochtones. Le transfert de fonds du FCPF à Panama est toujours en attente en juin 2013.
25 juin	Lettre du Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies au Panama au ministre de l'Economie et des Finances du Panama, indiquant que le Programme national mixte de l'ONU-REDD doit se conformer aux directives et procédures, y compris aux Directives opérationnelles : Engagement des peuples autochtones et autres communautés tributaires des forêts.

1er juillet 2009	Changement de gouvernement au Panama. Le nouveau gouvernement doit s'approprier la stratégie REDD et l'adapter à ses priorités.
9.18.2009	La société civile de l'ANAM appelle à une réunion d'information sur le processus REDD au Panama à l'Hôtel Caribe, avec le soutien de la Banque mondiale, du FCPF et de l'ONU-REDD. Le COONAPIP participe à cet événement, y compris son président et son vice-président.
23.9.2009	En réponse aux revendications du COONAPIP, les agences des Nations Unies participant au programme, conformément à l'ANAM, rendent la consultation possible : « <i>Développement d'un cadre pour la participation des peuples autochtones de la République du Panama dans le cadre de la proposition de l'ONU-REDD Panama.</i> » La consultation permet le recrutement de six experts techniques du COONAPIP pour l'examen et la validation du NJP proposé. En tant que principal produit de la consultation, les intrants sont prêts à être directement insérés dans le Document du Programme en tant que sorties et qu'activités, ainsi que trois annexes concernant le processus.
6.10.2009	Consultation et réunion de validation avec les autorités traditionnelles qui constituent le COONAPIP. Les autorités traditionnelles définissent 19 points en tant que « <i>principes pour la mise en œuvre du Programme ONU-REDD Panama.</i> » Les autorités traditionnelles signent un accord (Loi 0001).
10.13.2009	Réunion de validation finale avec le Coordonnateur résident des Nations Unies au Panama, José Eguren, l'ANAM et le COONAPIP. Il est proposé d'ajouter les documents directeurs pour la mise en œuvre du Programme (qui ont été inclus en annexe au procès-verbal du 6 octobre): Cadre de principes pour le fonctionnement de la REDD, Méthodologie de Balu Wala, et Peuples autochtones et REDD.
29-30.10.2009	Le Document du Programme validé et les procès-verbaux signés de la réunion de validation sont présentés à la troisième réunion du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD (PB3), à laquelle ont assisté l'ANAM et le président du COONAPIP, le Chef Betanio Chiquidama (Washington, DC). PB3 a approuvé le Programme révisé avec un budget de 5,3 millions de dollars US.

2.4.2. Période d'inactivité

Durant cette période, entre octobre 2009 et octobre 2010, il n'y a pas de progrès car le Programme n'est signé par le Gouvernement du Panama qu'en octobre 2010 en raison de changements dans le gouvernement et dans le personnel de l'ANAM.

Date	Événement
Octobre 2009 à octobre 2010	Année complète d'inactivité. Signature du Document du Programme en octobre 2010, après plusieurs changements internes au sein de l'ANAM.
Septembre 2010	ONU-REDD est informé par téléconférence avec la Banque mondiale que l'intention d'unifier les programmes d'ONU-REDD et FCPF d'avoir un document commun unique ne peut être réalisé depuis FCPF cherchera

	un accord séparé avec le gouvernement du Panama.
Novembre 2010	Panama demande que le PNUD soit le « Partenaire de livraison » des fonds provenant (et en attente depuis 2009) du FCPF de la Banque mondiale. Un accord formel à cet effet est signé en août 2012.

2.4.3. Début du programme, Élaboration du PEIP et Apparition d'obstacles et de questions litigieuses

Durant cette phase, entre novembre 2010 et janvier 2011, l'ANAM, avec l'appui des organismes qui participent au Programme, parvient à obtenir un soutien financier de la Société allemande pour la coopération internationale (GIZ), afin de soutenir le développement du COONAPIP de son plan d'action pour la politique stratégique (PEIP) en espérant qu'il soit financé par le Programme ONU-REDD. Lors de discussions ultérieures, la question de l'absence de statut juridique du COONAPIP se pose, car elle constitue un obstacle à l'obtention de fonds de l'ONU-REDD. Des discussions sont engagées sur les principales questions litigieuses dans la collaboration entre l'ONU-REDD et le COONAPIP : le cadre budgétaire du financement par l'ONU-REDD du PEIP ; les questions de PEIP à aborder dans le cadre du Programme ONU-REDD et ; le rôle du COONAPIP vis-à-vis des Congrès et des collectivités territoriales et leur rôle dans l'administration des fonds du Programme.

Novembre 2010	À la fin de 2010, la Société allemande pour la coopération internationale (GIZ), à la demande de l'ONU-REDD Panama, a convenu de fournir des fonds pour l'évaluation des besoins de formation et un plan de renforcement des capacités du COONAPIP - Plan d'action pour la politique stratégique (PEIP). La GIZ a transmis des fonds au COONAPIP par le biais de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Le COONAPIP n'avait pas de statut juridique pour signer un contrat avec la GIZ et l'UICN a facilité et fourni des conseils techniques au COONAPIP dans le processus. 4 réunions de consultation sur le PEIP se sont tenues dans les territoires et districts autochtones.
Janvier 2011	Récemment, le budget du Programme est activé dès que le premier décaissement du Fonds d'affectation spéciale multi-donateurs des agences de l'ONU-REDD a lieu.
Mars 2011	L'ANAM désigne le personnel technique pour commencer la mise en œuvre du Programme.
6.6.2011	Validation et approbation du PEIP par les plus hautes autorités des peuples autochtones du COONAPIP, dans la communauté de Guabo de Yorkín sur le territoire Bribri, avec un budget estimé à 1 789 845,95 \$ US.
15.6.2011	Lettre du Président du COONAPIP désignant M. Heraclio Herrera pour rejoindre le groupe de travail sur la REDD+.
Juillet 2011	Le Coordonnateur du Programme ONU-REDD est engagé et le PNUD agit en tant qu'entrepreneur.
Août 2011	Le PEIP est officiellement présenté à l'ONU-REDD et à l'ANAM.
21.9.2011	Lors d'une réunion formelle entre le COONAPIP, l'ONU-REDD et l'ANAM,

	l'ONU-REDD énonce les éléments du PEIP qu'il considère pouvoir être financés et ceux qui sont en dehors du cadre de l'ONU-REDD.
22.9.2011	La Note 1085-2011 du COONAPIP, demandant un soutien financier pour l'enregistrement du statut juridique (2 400,00 \$ US) et la Note-1086-COONAPIP-2011 sur les événements concernant les garanties environnementale et sociale du FCPF et la participation à la pré-COP au Panama (4 328,82 \$ US).
23.9.2011	Le PNUD prend des mesures pour couvrir les frais de transport nécessaires pour participer à la pré-COP au Panama (2 039,00 \$ US)
26-28.9.2011	La réunion de la <i>Consultation méso-américaine sur une approche commune pour la garantie environnementale et sociale du FCPF dans le cadre de la REDD+ des Territoires</i> est maintenue. Un consultant du PNUD annonce que le Programme ONU-REDD va fournir une partie du financement ³ pour le PEIP.
Octobre 2011	La direction du COONAPIP envoie une note à ONU-REDD faisant remarquer qu'il n'y a pas eu de progrès concrets depuis la présentation du PEIP.
27.10.2011	Le PNUD indique qu'il est en mesure de soutenir le processus d'obtention du statut juridique du COONAPIP. Un budget de 1 300 \$ US est approuvé. Le premier versement de 500 \$ est effectué le 17.11.2011, à l'avocat désigné par le COONAPIP.
28.10.2011	Le COONAPIP présenté à l'ONU-REDD un projet de proposition d'un accord pour financer le PEIP, demandant 1 789 845,95 dollars pour financer le PEIP et ordonnant à l'ONU-REDD de mettre ces ressources à disposition à travers le Congrès général du Territoire des Embera et Wounaan (DIGICH 1417-12 Procès-verbal de la réunion et liste des présents).
1.11.2011	Réunion pour faire examiner le PEIP par l'ONU-REDD. Un fonctionnaire du PNUD explique que seulement deux des cinq modalités du PNUD existant peuvent être utilisées pour transférer des fonds au COONAPIP (DIGICH 1417-1412 Procès-verbal de la réunion et liste des présents).
7.12.2011	Dans un courriel adressé au PNUD, le conseiller du COONAPIP a rapporté que la documentation avait été soumise au ministère du gouvernement pour l'enregistrement du statut juridique du COONAPIP. Deux jours plus tard, il a envoyé une copie de la procuration et la demande dans un courriel séparé.
17.1.2012	Invitation par le Conseil général des peuples Buglé au Coordonnateur de l'ONU-REDD pour participer au premier Congrès général Buglé à Rio Grande, Valle Bonito, du 20 au 24 mars 2012.

³ Une transcription des mots de la consultante, traduits en anglais, indique qu'elle a dit : "Je tiens à préciser que le budget total du Programme ONU-REDD au Panama est d'environ 5,3 millions de dollars et qu'il comprend une composante d'environ 1 million de dollars pour le volet de la participation des peuples autochtones. C'est plus ou moins ce qui a été prévu au budget, mais je n'ai pas les données exactes. La personne qui sait vraiment ce qu'il en est, c'est Alexis. L'autre Alexis. Le véritable coordinateur du Programme. La composante pour le renforcement institutionnel qui a été préparée par le COONAPIP est autre chose. Elle représente environ 1,7 million de dollars. Mais une partie de cette somme proviendra de l'ONU-REDD et une partie proviendra d'autres bailleurs de fonds comme la GIZ. C'est ce qui est discuté actuellement. "

2.4.4. Soutien spécifique, blocage du processus et aggravation du conflit

Dans cette phase, entre février 2012 et janvier 2013, le COONAPIP a reçu l'appui du PNUE pour maintenir un bureau dans la ville de Panama. Cependant, il n'y a pas de progrès dans le processus de négociation jusqu'à ce que, à la demande du COONAPIP, une Commission de haut niveau soit établie, suivie de plusieurs réunions d'un comité technique pour surmonter les obstacles concernant le cadre budgétaire pour le financement du PEIP par l'ONU-REDD ; les questions de PEIP à aborder dans le cadre du Programme ONU-REDD ; le rôle du COONAPIP concernant les congrès et les autorités régionales et leur rôle dans la mise en œuvre des fonds du Programme.

Février 2012	Le Programme ONU-REDD (via le bureau régional du PNUE) a fourni des fonds à l'Organizacion de Jóvenes Embera Wounaan pour le compte du COONAPIP afin de louer un bureau à Panama City (25 000 \$ US).
5.3.2012	Le COONAPIP présente une proposition au PNUD pour 54 880 \$ US pour l'embauche de personnel technique pour contrôler le processus REDD+.
20.4.2012	Encore une fois, la proposition est soumise au PNUD pour l'embauche de personnel technique pour le COONAPIP.
21.5.2012	Lettre d'invitation du Congrès général Guna au Coordonnateur de l'ONU-REDD, Alexis Baoulé, l'invitant à participer au prochain congrès général les 24-28 mai 2012.
20.6.2012	Le COONAPIP envoie une lettre adressée à Mme Lucia Chandeck, administrateur général de l'ANAM et à Mme Kim Bolduc, Coordonnateur résident des Nations Unies, notant que 29 mois se sont écoulés depuis le début du processus et qu'aucun progrès n'a été réalisé, et qu'aucune ressource financière n'a été mise à disposition pour développer des activités dans les territoires et les communautés. Il dénonce les tentatives des fonctionnaires de l'ANAM de se réunir séparément avec les autorités traditionnelles hors du COONAPIP. Dans la même lettre, la COONAPIP annonce qu'il ne demande pas de statut juridique et qu'il a demandé l'établissement d'une commission de haut niveau composée de l'ANAM, du COONAPIP et de l'ONU-REDD.
2.7.2012	Demande du Conseil général des Peuples Buglé concernant un nouvel atelier d'information à Santa Fe de Veraguas le 21 juillet 2012.
8.8.2012	Le Programme ONU-REDD répond au COONAPIP, invitant les chefs du COONAPIP à participer à une réunion et répondant par écrit aux griefs soulevés par le COONAPIP.
19.9.2012	Première réunion de haut niveau avec la participation de Kim Bolduc, Coordonnateur résident des Nations Unies, de Gerardo Gonzalez, directeur national de l'ANAM des bassins fluviaux, et des dirigeants des peuples autochtones de tout le pays (Procès-verbal de la réunion et liste des présents).
24.9.2012	Première réunion du Comité technique, établi par la Commission de haut niveau. La réunion a réaffirmé l'importance du COONAPIP au sein de l'ONU-REDD Panama et les options de mise en œuvre dans les territoires autochtones ont été discutées, notamment : (i) via une seule entité, et (ii) via plusieurs entités, par exemple les Congrès autochtones.
28.9.2012	Deuxième réunion du Comité technique. Les participants ont convenu que la modalité de consultation dans les territoires autochtones, y

	compris l'agent administratif pour gérer les fonds de l'ONU-REDD, serait décidée par chaque groupe ethnique. Le Comité technique a convenu que les groupes autochtones qui souhaitent plus d'informations sur la REDD pourraient s'adresser au Programme ONU-REDD. Les participants ont examiné le cadre logique du PEIP et identifié les activités qui relèvent du mandat du Programme, celles qui ne relèvent pas du mandat, et celles qui méritent un examen plus approfondi.
30.9.2012	Le roi Naso, Reinaldo Santana, et le Bribri Bulu, Joaquín González, font une demande à l'ONU-REDD concernant un atelier d'information sur la REDD+ qui se tiendra les 16-17 octobre 2012.
8.10.2012	Troisième réunion du Comité technique. En utilisant comme base la catégorisation des activités admissibles engagées dans la session précédente, les participants ont estimé le financement total de l'ONU-REDD disponible pour le PEIP. Cet exercice a exposé une différence significative entre les aspirations du financement du PEIP et le mandat et les ressources disponibles au titre du programme ONU-REDD. Alors que le budget total du PEIP est de 1,7 millions de dollars, les activités identifiées conjointement dans le cadre du mandat de l'ONU-REDD étaient de l'ordre de 300 000 \$ US - 400 000 \$ US (ces contributions ne comprenaient pas ce que la FAO prévoyait de couvrir comme intrants par l'embauche d'entreprises/d'organisations autochtones pour l'inventaire forestier dans les territoires autochtones).
14-15.10.12	Invitation et demande de fonds par Silvia Carrera, directeur général des Ngöbe-Buglé pour tenir une réunion de dirigeants à Sitio Prado les 14-15 octobre 2012.
17.10.2012	Le roi Naso, Reinaldo Santana, et le Bribri Bulu, Joaquín González, soumettent une autre demande à l'ONU-REDD concernant un atelier d'information sur la REDD+ qui aura lieu les 29-30 novembre 2012.
10.1.2013	Assemblée Générale Extraordinaire du COONAPIP. L'Assemblée rejette la proposition de l'ONU-REDD de proposer un budget de 300 000 \$.
24.1.2013	Quatrième et dernière réunion du Comité technique. L'ANAM répond positivement à la demande du COONAPIP de créer un sous-comité spécifique pour les peuples autochtones au sein de la Commission nationale REDD+. Il demande au Programme ONU-REDD de proposer des projets de protocoles afin d'opérationnaliser les activités de consultation avec les peuples autochtones.
22-23.2.2013	Invitation et demande de fonds par Marcelo Guerra, Président du Congrès général des Buglé, pour mener à bien la deuxième réunion des dirigeants buglé à La Trinidad les 22-23 février 2013. Résolution N°01_2013 du Congrès général, exprimant leur désir de participer dans les activités du Programme REDD+ et que toutes les activités soient coordonnées directement avec les dirigeants du Congrès.

2.4.5. Rupture et retrait du COONAPIP

Durant cette phase, le COONAPIP se retire du Programme ONU-REDD et dénonce le Programme pour violation des droits des peuples autochtones. Plusieurs Congrès prennent des positions individuelles en ce qui concerne REDD.

25.2.2013	Résolution N°2-2013 annonçant le retrait du COONAPIP du Programme
-----------	---

	ONU-REDD.
25.2.2013	Note PNUD-PA-2013-01294 réfutant les déclarations faites par le consultant du PNUD les 26-28 septembre 2011 sur la base d'un enregistrement de cet événement.
27.2.2013	Lettre du COONAPIP communiquant la Résolution N°2-2013 et annonçant le retrait du Programme ONU-REDD.
27.2.2013	Lettre de Joaquín González, Bulu du peuple Bribri, communiquant que son peuple va continuer à travailler avec l'ONU-REDD.
1.3.2013	Réponse du COONAPIP à la Note PNUD-PA-2013-01294 (COONAPIP/32-13).
8.3.2013	Lettre de l'ANAM et de l'ONU-REDD au COONAPIP proposant l'embauche d'un médiateur externe et une évaluation indépendante du Programme.
14.3.2013	Annnonce publique de la position du Programme ONU-REDD en matière de communications du COONAPIP. L'annonce est une proposition de médiation indépendante et de mise en œuvre immédiate d'une évaluation à mi-parcours du Programme national de Panama.
20.3.2013	Résolution N°20 de 2013 du Congrès National des Peuples Wounaan, dans laquelle est annoncé leur retrait temporaire du COONAPIP.
20-21.3.2013	Mission de haut niveau du personnel de l'ONU-REDD au Panama pour rencontrer le COONAPIP. La mission rencontre les conseillers techniques du COONAPIP, le Président et d'autres responsables n'étant pas disponibles.
25.3.2013	Lettre publique du COONAPIP (COONAPIP 065/13), demandant la fermeture complète et définitive du programme en cours d'exécution, la redéfinition de l'ONU-REDD dans sa relation avec les peuples autochtones, et la conception d'une nouvelle REDD avec l'appropriation par les peuples indigènes du Panama.
28.3.2013	Note du Président du Congrès général des Guna, s'interrogeant sur la façon dont le COONAPIP met en œuvre la Résolution 02-2013.
12-23.4.2013	Appel par l'ONU-REDD pour une Équipe d'évaluation indépendante pour enquêter sur les plaintes du COONAPIP et procéder à une évaluation à mi-parcours du Programme ONU-REDD Panama.
3-7.5.2013	Mission à Panama d'observateurs auprès du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, de la société civile et des peuples autochtones d'Amérique latine et de la société civile des pays du Nord, pour recueillir des informations pour le Conseil d'orientation concernant la situation entre le COONAPIP et l'ONU-REDD.
17.5.2013	Note du Président du Congrès général des Guna, remettant en question la campagne du COONAPIP à l'égard de l'ONU-REDD.
28.5.-7.6.2013	Visite au Panama de l'Équipe indépendante d'enquête et d'évaluation, Birgitte Feiring et Eduardo Abbott, pour enquêter sur les plaintes présentées par le COONAPIP et procéder à une évaluation du Programme ONU-REDD.
6-9 juin 2013	Résolution N°5 du Congrès général des Guna de se retirer de toutes les discussions nationales et internationales sur la REDD+, jusqu'à ce que le Congrès prenne une autre décision sur la question.

3. Section d'analyse : Analyse et conclusions préliminaires de l'enquête et de l'évaluation

3.1. Participation à la phase de conception, de révision et d'approbation du Programme

Tôt dans le processus de définition d'un programme de préparation à la REDD au Panama, l'ANAM et les agences de l'ONU-REDD pensaient qu'ils allaient mettre au point un programme ONU-REDD et FCPF conjoint, partageant ainsi un seul document de programme et une seule matrice des résultats. Le document du Programme ONU-REDD a été élaboré sur la base de cette hypothèse, et ce n'est qu'en septembre 2010, que la Banque mondiale a annoncé qu'elle n'était pas en mesure de signer un document commun. Par conséquent, en septembre-octobre 2010 le travail a été fait pour « nettoyer » le document de NJP ONU-REDD de toutes références au FCPF, mais certaines sont restées.

L'interaction directe entre le COONAPIP et le NJP a commencé en septembre 2009. Selon un rapport du COONAPIP⁴, l'ANAM a convoqué une réunion à la mi-septembre 2009, ouvrant ainsi une « *fenêtre de dialogue entre les Nations Unies et le COONAPIP afin de faciliter le processus de préparation de la proposition de l'ONU-REDD.* » Concrètement, une *Équipe technique pluridisciplinaire du COONAPIP a été constituée, composée de six professionnels autochtones, et une Lettre d'entente a été signée entre la FAO et le COONAPIP (en utilisant le Congrès général des Embera Wounaan en tant qu'intermédiaire pour le transfert de fonds), dont les objectifs étaient les suivants :*

- a) Élaborer un plan de travail, définissant les activités avec leur calendrier respectif, pour atteindre les objectifs proposés.
- b) Coordination et définition avec l'équipe technique de l'ONU-REDD Panama, pour la mise en œuvre des activités du Programme à travers une méthodologie participative.
- c) Examen et incorporation des commentaires techniques sur le projet de document de l'ONU-REDD assurant une synergie avec le processus d'examen du document R-PP du FCPF en cours à l'époque, sous la direction du COONAPIP.
- d) Organisation, préparation et tenue des onze (11) Congrès et Conseils et de leurs autorités respectives regroupés au sein du COONAPIP pour la présentation technique de la proposition de l'ONU-REDD Panama.
- e) Participation à la réunion de validation pour la présentation du document de l'ONU-REDD.

Selon le calendrier convenu, le travail d'examen du document a commencé le 23 septembre, le document a été présenté lors d'une réunion de validation entre le COONAPIP, l'ANAM et les Nations Unies le 13 octobre et le document a été

⁴ Rapport final sur l'élaboration d'un cadre de référence sur la participation des peuples autochtones de la République du Panama dans le cadre de la proposition de l'ONU-REDD Panama, COONAPIP, 12 octobre 2009.

présenté au Conseil d'orientation de l'ONU-REDD à Washington les 29 et 30 octobre de la même année.

Selon le rapport du COONAPIP, les résultats du processus sont les suivants :

- *« Les Autorités traditionnelles autochtones ont été correctement informées en termes techniques sur le processus REDD.*
- *La proposition de l'ONU-REDD sur la participation des autochtones au Programme mixte a été évaluée et acceptée, en synergie avec l'examen du document R-PP du FCPF dans le cadre d'un processus de consultation avec les peuples autochtones.*
- *Un forum de dialogue a été établi pour définir les mécanismes de coordination avec les peuples autochtones dans la mise en œuvre de la REDD.*
- *Nous avons participé à une réunion de validation entre le Coordonnateur résident des Nations Unies, l'ANAM et le COONAPIP. »*

Le rapport indique que *« Le COONAPIP a participé à l'ONU-REDD à travers une équipe technique dont les contributions ont été consultées, étendues et validées à travers un atelier de consultation avec leurs autorités traditionnelles. »*

C'est dans cet atelier de consultation que les autorités traditionnelles ont défini **19 points** à prendre en compte dans le Programme ONU-REDD au Panama. Les 19 points soulignent :

- Prévoir de consolider le COONAPIP ;
- Prévoir la participation des peuples autochtones dans tous les processus REDD au Panama ;
- Valoriser les droits territoriaux collectifs sur la terre et les ressources naturelles des peuples autochtones dans le document REDD ;
- Promouvoir les traités internationaux tels que la Convention N°169 de l'OIT ;
- Assurer la sécurité juridique des territoires autochtones.

En plus des 19 points, trois annexes ont été mises en avant *« qui feront également partie intégrante et obligatoire du document principal. » Elles traitent des points suivants : Cadre de principes pour le fonctionnement de la REDD ; Méthodologie de Balu Wala ; et Peuples autochtones et REDD.*

Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, le COONAPIP a soutenu et participé à la présentation du document au Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD à Washington DC en octobre 2009, où il a été approuvé.

L'équipe estime que :

- La première consultation, la participation et la validation par le COONAPIP du NJP, indique que le COONAPIP, après la résolution de ses préoccupations initiales, avait un sentiment d'appropriation du Programme et une aspiration justifiée à être un acteur clé dans la mise en œuvre de ses activités.
- Il faut se demander si un processus d'examen du document du NJP avec de nombreux peuples autochtones dispersés géographiquement sur une période de 3 semaines seulement suffit pour assurer la légitimité et la qualité nécessaires à la validation d'un Programme de cette nature.

- La validation par le COONAPIP et la participation à la présentation du Programme au Conseil d'orientation ont sans doute été un facteur clé dans l'adoption du Programme.
- L'inclusion attendue des 19 points et 3 annexes dans le document principal du NJP (bien que non explicitement indiquée dans le document signé en octobre 2010) impliquait une aspiration de bonne foi du COONAPIP à ce que de grands thèmes soient abordés, y compris les questions relatives à ses territoires la promotion de la Convention N°169, etc.
- L'on ne comprenait pas clairement dans quelle mesure le gouvernement panaméen avait un engagement clair vis-à-vis des 19 points soulevés par le COONAPIP, dont beaucoup exigent une volonté politique du gouvernement pour pouvoir être réalisés.
- Le retrait du COONAPIP en février 2013 peut s'expliquer par l'échec ultérieur de concrétiser et d'opérationnaliser les engagements et les attentes initiales générées relatives à la participation pleine et effective des peuples autochtones dans la mise en œuvre du programme.

3.2. Conception du Programme national

L'Équipe a l'impression que la conception du NJP montre de nombreuses contradictions et lacunes. Parmi celles-ci :

- Restes d'un précédent programme - ou le reflet des aspirations de concevoir un programme mixte - avec le FCPF, qui ne s'est pas concrétisé. Cependant, le Document du Programme contient des références aux garanties et procédures de la Banque mondiale.
- Des écarts importants dans la définition du cadre des lignes directrices applicables de l'ONU-REDD, et dans la définition des mécanismes de direction et de gestion et des cadres budgétaires par rapport aux résultats attendus et aux parties prenantes.
- Manque de cohérence dans l'approche, la vision et l'orientation du Programme. En particulier, contrastes entre l'analyse et la partie opérationnelle du programme. « Par exemple, l'Annexe 4 présente un plan de consultation et de participation, qui découle de l'hypothèse que le succès de la stratégie nationale REDD+ dépend en grande partie d'une transformation de la conscience environnementale des Panaméens, qui à son tour *« dépend principalement de la capacité de l'État à promouvoir l'intendance environnementale responsable et partagée auprès de toutes les parties prenantes. »* Cette Annexe ne mentionne pas le rôle des peuples autochtones et, de l'avis de l'Équipe, n'est pas cohérente et contredit pratiquement l'analyse du même Programme, qui indique que les peuples autochtones jouent un rôle clé dans la protection des forêts.
- Certaines des priorités du COONAPIP ont été incluses parmi les « activités indicatives » du Programme, mais n'ont pas été systématiquement capturées et ne constituent pas un ensemble d'activités assorties d'un budget défini.

Dans l'ensemble, l'équipe estime que :

- Le processus accéléré qui consiste à inclure les préoccupations et les priorités du COONAPIP dans la conception du Programme est l'une des

principales raisons du conflit actuel, puisque l'absence de cadres et de modalités bien définis a conduit à une variété d'interprétations souvent contradictoires.

3.7 Directives et garanties

L'ONU-REDD Panama a été conçu à une époque où la définition de lignes directrices de l'ONU-REDD était encore en développement. Par exemple, les 7 garanties découlant de la Conférence de Cancun ne sont sorties qu'en décembre 2010 et les lignes directrices sur le consentement libre, préalable et éclairé ont été achevées en janvier 2013. Cependant, depuis le début il y avait un engagement général de l'ONU-REDD à respecter la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le document du Programme stipule que « pendant le processus de la stratégie nationale pour la REDD+, l'ANAM entamera avec les peuples autochtones un processus de dialogue et de concertation à travers des mécanismes fondés sur le consentement préalable, libre et éclairé qui identifie : le statut juridique, institutionnel, social et économique, et l'adéquation des mesures législatives et administratives pour éviter toute forme de discrimination et d'exclusion des peuples autochtones afin d'assurer une participation réelle et effective à la REDD+ »(page 21).

En outre, il y avait deux documents de réglementation/lignes directrices en place pour l'ONU-REDD en 2009 :

Règles de procédure et directives opérationnelles du Programme ONU-REDD⁵:Ce règlement stipule, entre autres choses, la nécessité de valider l'ébauche du Document de programme dans le cadre d'un processus de consultation permanent visant à assurer l'appropriation par le gouvernement et l'implication des acteurs de la société civile. Les directives opérationnelles mentionnent expressément la nécessité d'avoir des preuves de la consultation des peuples autochtones, tels que procès-verbaux signés d'une réunion de validation. Elles indiquent également que les programmes seront évalués sur la base de l'appropriation par les gouvernements et les acteurs de la société civile et du niveau de consultation, de participation et d'implication. En ce qui concerne les représentants des peuples autochtones, les Directives stipulent qu'ils doivent être des représentants autodéterminés, choisis en fonction des critères suivants :

- Sélection selon un processus participatif et de consultation ;
- Avec une couverture nationale ou de réseaux ;
- Expérience du travail avec le gouvernement et le système des Nations Unies ;
- Expérience confirmée à un poste de représentant, recevant des intrants de la part de, se concertant avec, et transmettant des réactions à, un large éventail d'organisations autochtones et de la société civile (ibid.: 9, propre traduction).

⁵ <http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IAG%2020Mar09.pdf>

Directives opérationnelles : Participation des peuples autochtones et autres communautés tributaires de la forêt. Ce document de travail est de juin 2009 et était donc en vigueur au cours de la phase de conception du Programme. Ce document stipule, entre autres, que :

- Les peuples autochtones devraient être représentés au sein des comités de direction ou des organes similaires ;
- La stratégie de consultation et d'engagement du Programme national devrait, effectivement, inclure les peuples autochtones et autres communautés tributaires de la forêt et les organisations de la société civile à tous les stades, y compris la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes (page 11).
- Dans une annexe, le document mentionne la nécessité d'une cartographie des organisations, des autorités et des institutions des peuples autochtones ; d'articuler les points de vue des autorités traditionnelles par le biais des organisations autochtones ayant compétence technique ; de travailler de façon ouverte et inclusive ; et d'être attentif aux conflits internes qui peuvent exister (page 16).

En ce qui concerne les garanties, le Document de Programme de l'ONU-REDD Panama indique qu'« *il est prévu qu'il y aura une sensibilisation et une consultation des peuples autochtones, qui utilisera les mécanismes internes auxquels font référence leurs coutumes et leurs lois, mise en place d'un respect d'une garantie de conformité des politiques au sein de l'ONU-REDD et du Programme de la Banque mondiale (BM) dans les communautés autochtones, et un suivi du protocole d'implémentation* » (Document du Programme, p. 20). La dernière partie de la phrase en espagnol est presque inintelligible, et la référence aux garanties de la Banque mondiale semble être un vestige du document précédent.

Dans l'ensemble, le personnel des agences de l'ONU-REDD se dit préoccupé par les difficultés à traduire les directives « idéales » dans la réalité complexe du terrain, et face à la nécessité de se concentrer davantage sur la systématisation des expériences et des leçons apprises découlant des expériences pratiques et opérationnelles.

L'équipe a les observations suivantes sur l'application des garanties :

- Les conditions posées par le Conseil d'orientation de l'ONU-REDD pour l'approbation du document initial du NJP Panama en juin 2009, à savoir que la consultation et la validation doivent être assurées, indique que les mécanismes internes du Programme ONU-REDD ont servi de garanties pour assurer la consultation et la participation des peuples autochtones au début du processus.
- Le Programme ONU-REDD Panama est né avec un engagement explicite vis-à-vis des droits des peuples autochtones, en particulier le droit d'accorder - et/ou de refuser - leur consentement libre, préalable et éclairé concernant les mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner.

- En général, la référence aux lignes directrices et aux garanties dans le document est assez déroutante, qui peut avoir empêché une application plus systématique.
- Le COONAPIP a été identifié comme l'organe représentatif des peuples autochtones sur la base des critères énoncés dans le Guide opérationnel du Programme ONU-REDD, mais une analyse plus approfondie et une cartographie des organisations autochtones et de leur capacité technique à mettre en œuvre des programmes ou des conflits potentiels ou défis internes n'ont pas été effectuées.
- Le Programme ONU-REDD Panama répond à l'exigence stipulée dans le Guide opérationnel de mettre en œuvre des consultations initiales avec les peuples autochtones, dans ce cas représentés par le COONAPIP. En outre, le document du Programme a été validé lors d'une réunion qui a produit les signatures des autorités autochtones, selon les règles établies.
- Le Programme ONU-REDD Panama, face à la décision du COONAPIP de se retirer du Programme (25 février 2013), a décidé d'arrêter toutes les activités avec les peuples autochtones et d'autres nouvelles activités prévues précédemment. C'est un signe clair de respect qu'a le programme pour le droit des peuples autochtones à conserver leur consentement.

3.4 Représentation et participation des peuples autochtones dans le Programme

3.4.1. Représentation politique

Dès le début, le COONAPIP a été reconnu par le Programme ONU-REDD comme un représentant légitime des peuples autochtones. L'interlocution du COONAPIP concernant la question de la REDD+ se pose en raison de la direction que la COONAPIP a assumée en dénonçant le manque de consultation concernant le R-PLAN du FCPF de la Banque mondiale⁶. Dans ce contexte, les demandes du COONAPIP que « *pour la représentation des peuples autochtones en Suisse lors les négociations sur la question du changement climatique, la personne désignée soit le COONAPIP* » et aussi que « *le COONAPIP ne soutient pas la représentation d'une autre personne en son nom ou d'autres ONG, qui pourraient agir personnellement et non pas au nom des 7 peuples autochtones.* » (Ibid).

Durant la phase d'examen des documents du Programme ONU-REDD, les autorités indigènes des 11 territoires, dans le cadre de l'atelier de consultation participative, ont énoncé les principes suivants pour la mise en œuvre du Programme ONU-REDD : « Le COONAPIP sera la Commission nationale des autochtones pour la communication et la coordination des activités dans les zones indigènes. »⁷

⁶ Lettre du COONAPIP à l'ANAM le 22 mai 2009, signée par les 5 chefs généraux, le Saila Dunmad Kuna Yala et le roi Naso Terdy.

⁷ Voir Rapport final sur l'élaboration d'un cadre de référence sur la participation des peuples autochtones de la République du Panama dans le cadre de la proposition de l'ONU-REDD Panama, COONAPIP, 12 octobre 2009.

Le COONAPIP se compose de onze collectivités territoriales, mais selon les coutumes et les traditions de chaque peuple, et conformément aux normes internationales, chaque groupe a droit à l'autodétermination. En outre, chaque peuple a ses propres procédures internes de consultation et de prise de décision, ce qui implique souvent de tenir des réunions ou des conférences à cet effet. Cependant, l'Équipe a remarqué que tant l'ONU-REDD que les Congrès et les conseils reconnaissent le rôle joué par le COONAPIP en tant que porte-parole national des onze Congrès et Conseils des peuples autochtones⁸.

Cela implique la nécessité de définir très précisément et soigneusement les rôles et les compétences du COONAPIP en tant qu'organisme national et des onze autorités en tant que collectivités territoriales. Selon les témoignages recueillis par l'Équipe, les allégations selon lesquelles l'ONU-REDD avait promu les divisions internes sont apparues dans les cas où l'ONU-REDD a répondu pour diriger les demandes des autorités territoriales pour obtenir un soutien financier ou des ateliers d'information au cours du processus de négociation en quasi-stagnation entre le COONAPIP et l'ONU-REDD. En ce sens, le problème est enraciné dans les contradictions entre les instances représentatives territoriales et l'organisme national, constitué par ces organes territoriaux. Certains représentants de la société civile et des conseillers des peuples autochtones ont insisté sur le fait que les opinions dissidentes concernant le COONAPIP ont effectivement été demandées par le personnel travaillant pour l'ONU-REDD. L'Équipe n'a pas trouvé de preuves pour vérifier ces allégations de manière indépendante.

Il convient de noter que le PNUD, dans le cadre d'autres initiatives en cours, a apporté un soutien et une assistance aux peuples autochtones, qui comprennent les processus de consultation sur le terrain avec divers Congrès et Conseils des peuples autochtones, par exemple, pour élaborer le Plan de développement global des peuples autochtones de Panama.

3.4.2. Rôle dans la mise en œuvre des activités

Le document du NJP indique que « *Le COONAPIP, les congrès et les conseils généraux seront les institutions traditionnelles de coordination et de communication pour le processus de préparation et de mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ dans les zones indigènes* » (page 20). Au-delà de la communication et de la coordination, le même document indique également que le COONAPIP « *sera responsable des activités de la phase de préparation du Programme ONU-REDD dans les territoires autochtones* » (ibid.), mais pour « *la consultation et la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+, il aura le soutien des Congrès autochtones* » (page 38).

L'Équipe a constaté que le langage utilisé dans le document du NJP a une certaine ambiguïté quant au rôle du COONAPIP dans la mise en œuvre des activités relatives au Congrès et Conseils généraux. Il est difficile de savoir si ce rôle est la

⁸ Bien que le Congrès général des Wounaan ait décidé de se retirer temporairement du COONAPIP.

communication et la coordination ou si le COONAPIP a une responsabilité directe concernant les activités dans les territoires. Ceci est probablement dû au fait que lorsque le COONAPIP a commencé à la fois le travail technique et le dialogue politique en concernant le Programme ONU-REDD en septembre 2009, la nouvelle structure intégrant les onze collectivités territoriales était relativement nouvelle et il n'y avait pas encore de statuts ni d'expérience pratique définissant clairement le rôle du COONAPIP concernant la conservation, par les collectivités territoriales, de leur entière autonomie dans la prise de décisions en fonction de leurs structures particulières.

Les dossiers examinés par l'Équipe témoignent de la communication entre le NJP et les experts techniques et les membres du conseil du COONAPIP, ainsi qu'avec les dirigeants et les experts techniques de la plupart des structures territoriales, Congrès et Conseils autochtones, qui sont dans la plupart des cas nés de demandes spécifiques émanant des autorités des différents Congrès et Conseils.

Pour leur part, les agences de l'ONU disent avoir répondu de bonne foi à des invitations à participer à des événements et des ateliers, et ont répondu aux demandes de financement afin d'organiser des événements et des réunions d'information, entre autres, sans que les agences considèrent cela comme une ingérence dans le rôle représentatif du COONAPIP ou comme une intention de diviser le COONAPIP. Au contraire, elles montrent que les réponses ont été respectueuses de l'autodétermination qui correspond à chacun des peuples autochtones et se sont abstenues d'intervenir dans les territoires autochtones, au-delà des séances d'information et de sensibilisation directement demandées par les peuples autochtones.

L'Équipe a pu constater l'existence d'une certaine ambiguïté dans les positions de plusieurs Congrès et Conseils en ce qui concerne le rôle du COONAPIP dans la mise en œuvre des activités. Le COONAPIP soutient que le fait que les programmes nationaux soient mis en œuvre à travers le COONAPIP constitue une décision politique, car cela empêche la discrimination contre certains peuples plus petits qui ne disposent pas de leur propre capacité technique.

Dans le cadre du NJP, la discussion des rôles a été liée à la discussion des modalités possibles d'acheminement des fonds du Programme au COONAPIP. L'Équipe note que, bien que le NJP reconnaisse le COONAPIP comme un partenaire et un représentant des peuples autochtones, le COONAPIP n'a pas de statut juridique, ce qui est une exigence administrative et juridique afin de recevoir des fonds publics de coopération extérieure. Jusqu'à juin 2012, l'on pensait que le COONAPIP demanderait un statut juridique (avec le soutien financier du Programme ONU-REDD), mais en juin le COONAPIP a informé de l'ONU-REDD qu'il ne poursuivrait pas ce processus parce que cela l'obligerait à jouer un rôle en tant qu'ONG, à savoir une structure juridique qui serait incompatible avec le rôle du COONAPIP de représenter des peuples autochtones. Une limitation à cet égard est que le PNUD est régi par des règles administratives, qui placent certaines exigences en termes de montants et de modalités, par exemple en exigeant la mise en concurrence pour le contrat de certains types de « services » et l'impossibilité pour la même entité (organe

autochtone) d'être à la fois un bénéficiaire et un exécutant. En outre, les agences de l'ONU ne sont pas autorisées à transférer des fonds à des entités qui ne sont pas légalement reconnues. Selon l'ONU, chaque agence doit se conformer à ses politiques, règles, règlements et procédures, et elle doit se faire obéir en vertu de la responsabilité fiduciaire qui est nécessaire pour la gestion des ressources financières.

Dans le cas de la FAO (dans le cadre du Résultat 2 du Programme), il y avait déjà un processus en cours pour le recrutement sous contrat direct de sociétés autochtones en vue de réaliser certains travaux spécifiques liés à l'inventaire forestier sur les terres indigènes. Des enquêtes ont été faites au siège de la FAO à Rome pour contourner une concurrence ouverte et être en mesure d'engager des sociétés autochtones avec l'approbation des Congrès. Les contrats étaient sur le point de commencer quand le Programme a été interrompu.

L'Équipe n'a pas d'éléments pour identifier quels seraient les meilleurs moyens de résoudre cette limitation juridique et administrative, mais demande instamment aux organismes des Nations Unies et aux peuples autochtones de chercher des modalités qui respectent le caractère et le rôle des institutions représentatives et des techniques autochtones (par exemple, en évitant la mise en concurrence ouverte aux ONG non-autochtones pour travailler dans les territoires autochtones) et qui fournissent également des lignes directrices pour répondre aux exigences légales substantielles du système des Nations Unies.

En fait, jusqu'à présent, aucun mécanisme idéal à travers lequel le COONAPIP pourrait fonctionner en tant qu'administrateur des fonds de coopération avec l'étranger n'a été défini avec certitude, et la collaboration attendue avec le NJP ne s'est pas concrétisée. Cela a eu un impact sur les autorités traditionnelles, qui dès le début ont fourni une légitimité et un soutien au Programme. Dans la mesure où le Programme n'a pas pu répondre aux attentes suscitées, leur autorité au sein des communautés a été touchée.

En raison du manque de financement, le COONAPIP n'était pas en mesure d'avoir une équipe technique pour lui permettre de participer ou de contribuer pleinement au processus associé à la REDD+ au Panama et au lieu de cela a dû compter sur la volonté de collaborer des experts techniques.

- L'Équipe est d'avis que le COONAPIP a été identifié en toute bonne foi par le NJP en tant que représentant légitime des peuples autochtones du Panama, en se basant sur la validation donnée au COONAPIP pour assumer cette représentation par les onze collectivités territoriales des sept groupes (conformément à l'Article 18 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones).
- Cependant, l'Équipe a également l'impression que le COONAPIP, en septembre 2009, a récemment restructuré son organisation et n'avait donc pas de définition claire et formelle - ni d'expérience opérationnelle - pour déterminer avec précision les compétences, les rôles et les responsabilités de la représentation politique et la mise en œuvre technique du COONAPIP en relation avec les collectivités territoriales et la gouvernance des peuples

autochtones du Panama.

- L'Équipe est également d'avis que le PNC n'a pas procédé à une analyse approfondie préalable des institutions représentatives des peuples indigènes du Panama afin de clarifier les compétences, les rôles et les responsabilités de la représentation politique et la mise en œuvre technique au niveau territorial et national, tel que stipulé dans les Directives opérationnelles sur l'engagement des peuples autochtones.
- L'Équipe a la nette impression que cette omission initiale apparente du NJP - et le manque de clarification interne entre le COONAPIP et ses propres électeurs - ont eu de graves conséquences pour la mise en œuvre du NJP car il n'est jamais parvenu à une compréhension claire et partagée du rôle politique/technique du COONAPIP concernant les onze collectivités territoriales autochtones et la gouvernance. Cela a conduit à une situation dans laquelle le NJP est accusé, à la fois de créer des divisions entre les peuples autochtones en répondant aux demandes des Congrès et des autorités indigènes individuelles, et d'ignorer les représentants légitimes des peuples autochtones en travaillant à travers le COONAPIP. En outre, des différences apparemment internes ont contribué à affaiblir et fragmenter le COONAPIP, plusieurs Congrès ayant exprimé leur désaccord avec la position du COONAPIP vis-à-vis du NJP.
- Dans cette situation, l'équipe invite les acteurs nationales et internationales, à respecter la diversité des institutions autochtones et à soutenir, dans la mesure du nécessaire et sur demande, les institutions autochtones au niveau territorial et national afin de résoudre en interne la définition de leurs rôles, responsabilités et compétences en ce qui concerne l'État et la coopération extérieure.
- En particulier, il est recommandé que l'ONU-REDD étudie les manières possibles d'atténuer et résoudre les contraintes liées aux règles et procédures du système des Nations Unies en matière de reconnaissance, également pour des raisons administratives, des institutions politiques et techniques des peuples autochtones dans leurs diverses fonctions telles que les organes représentatifs et les réalisateurs de Programme.

3.5. Portée thématique et répartition d'un cadre budgétaire

L'un des principaux points de désaccord et de conflit entre l'ONU-REDD et le COONAPIP a été la discussion sur la portée thématique et l'allocation budgétaire pour les travaux à réaliser avec les peuples autochtones. Les deux questions sont liées, car le budget nécessaire varie bien évidemment selon les thèmes abordés.

Le cadre budgétaire par résultat et par agence était déjà établi dans le Document du Programme, mais les dotations budgétaires spécifiques pour les activités liées au COONAPIP n'étaient pas définies. Concernant les 19 points à aborder dans le cadre du Programme, définis au début par les autorités traditionnelles, le COONAPIP travaillé entre novembre 2010 et août 2011 sur le développement du Plan d'action pour la politique stratégique (PEIP) contenant une proposition détaillée sur la participation des autochtones dans préparation à la REDD+. Le PEIP comprend des questions de gouvernance complètes liées aux territoires et aux ressources naturelles des peuples autochtones, comme la ratification de la Convention N°169 ou la préparation d'un projet de loi sur la sanction de

l'invasion de leurs terres et territoires. Le budget prévisionnel de l'ensemble des activités du PEIP était de 1 789 845,95 \$ US, mais le NJP n'avait pas de cadre défini pour appuyer le budget du PEIP avant d'aider le COONAPIP à entrer dans le processus d'élaboration du Plan. L'aspiration du COONAPIP est que le PEIP soit entièrement financé, tandis que les agences indiquent que la nécessité d'avoir le PEIP est le résultat du dialogue entre le COONAPIP, l'ANAM et les agences, sachant qu'il est possible que plusieurs des éléments d'un document stratégique puissent aller au-delà du cadre du Programme.

Peu de temps après la validation du PEIP par les autorités autochtones ont commencé des discussions longues et infructueuses entre l'ONU-REDD et le COONAPIP visant à déterminer quelles composantes du PEIP feraient partie du cadre de résultats du Programme⁹. Lors d'une réunion, le PNUD a indiqué que, entre autres choses, la ratification de la Convention N°169 et la présentation d'un projet de loi sur le territoire Naso était « *au-delà de la portée de l'ONU-REDD.* »

Cette position semble être contraire à l'analyse du document du programme, ce qui indique que la « *sécurité juridique des terres joue un rôle dans le processus de déforestation. En particulier, la sécurité du régime foncier a un effet positif sur les terres autochtones* » (page 16). » En outre, le document indique que le menu des mesures nécessaires pour réduire la déforestation devrait inclure « *une plus grande sécurité juridique des terres des peuples autochtones* » (ibid., page 17).

La question de la sécurité juridique des terres et territoires est l'un des 19 points énoncés par les autorités traditionnelles comme priorité et considéré comme une condition de leur soutien au Programme. Les consultations menées par l'Équipe avec les membres du Congrès et les autorités du COONAPIP confirment que, pour beaucoup d'entre eux le thème de la sécurité juridique de leurs terres demeure une priorité. Toutefois, cette question est une de celles qui au début (septembre 2011) étaient identifiées comme impossibles à aborder dans le cadre du Programme, mais elle a par la suite fait partie des discussions de la Commission de haut niveau et du Comité technique connexe.

Lié à la discussion de la portée thématique des travaux avec les peuples autochtones, le

En ce qui concerne la discussion des 19 points, l'équipe a reçu un commentaire de la part de l'équipe régionale et pays du PNUD, présenté ci-dessous pour sa pertinence et son degré de réflexion : "Avec le recul, si nous devons entamer une consultation aujourd'hui, nous ferions davantage d'efforts pour identifier les parties prenantes, comprendre les aspirations (comme les 19 points) et nous éviterions d'entrer dans des processus accélérés comme ceux dont il était convenu à l'époque entre les agences de l'ONU, l'ANAM et le COONAPIP. À l'avenir, il vaudra mieux prendre les mesures nécessaires pour assurer :

- A) Un processus d'écoute active et approfondie concernant ce qu'entendent les peuples autochtones par chacun des 19 points.
- B) Une analyse groupée (NJP, ANAM, COONAPIP, agences des Nations Unies) sur quels points peuvent être pris en charge, lesquels sont au-delà des mandats du Programme, et quelles sont les limites attendues du programme d'action, afin d'obtenir les effets suivants :

- i) Un point de départ de profond respect pour leurs visions du monde, leur diversité culturelle et les manières dont les peuples autochtones veulent participer au Programme,
- ii) La gestion des attentes quant à la portée du Programme et la capacité des organismes à intervenir dans un pays souverain et une société,
- iii) L'établissement de priorités d'intervention ;
- iv) La clôture du dialogue avec le Programme mondial pour identifier et résoudre les problèmes structurels."

⁹ Procès-verbal de la réunion entre les représentants des agences des Nations Unies, l'ANAM et le COONAPIP. 21/9/2011

budget à allouer aux activités fait l'objet de discussions. Alors que le COONAPIP fait valoir que le Programme a pris l'engagement de financer le PEIP dans sa totalité (environ 1,7 millions d'euros), apparemment « l'offre » finale de l'ONU-REDD, après des discussions longues et infructueuses sur le sujet, était de 300 000 \$ US. Un simple calcul préliminaire effectué par l'Équipe indique que les postes budgétaires provisoires marqués en vert par le PNUD en 2011 (comme des éléments légitimes de financement au titre du Programme) s'élèvent à environ 814 000 \$ US (Procès-verbal de la réunion du 21.9.2011).

Un autre calcul montre que le montant moyen disponible pour chacun des 11 Congrès qui composent le COONAPIP - dans l'hypothèse d'un budget de 300.000 \$ US - serait d'environ 27 000 dollars pour chacun, à l'exception des fonds pour la coordination et la communication versés par le COONAPIP.

L'équipe estime que :

- Le COONAPIP aspirait légitimement à ce que le Programme ONU-REDD couvre les questions plus larges de la sécurité territoriale et de la gouvernance, ces aspirations étant issues des 19 points pris en compte dans la refonte du Programme initial.
- Le budget de 300 000 \$ US proposé ne semble pas être approprié pour aborder les questions couvertes par les 19 points, ni ceux que l'ONU-REDD envisageait de financer.

3.6. Comité de pilotage et autres organes de décision

Depuis le début du processus de conception et d'approbation du NJP, il y a eu des préoccupations au sujet de la bonne façon d'inclure les peuples autochtones dans les instances de décision. Des commentaires sur le Document du programme initial par David Kaimowitz en juin 2009¹⁰ indiquent qu'« *il n'y a pas de plan explicite pour inclure les peuples autochtones au sein du Comité directeur national sur la REDD+ ou d'autres instances de prise de décision* » (page 3, propre traduction). L'une de ses recommandations est que « *l'ANAM crée un mécanisme de haut niveau pour maintenir un dialogue avec le COONAPIP et rechercher des accords concrets et vérifiables avec le COONAPIP concernant la REDD* » (page 7, propre traduction).

Selon le document du NJP, un Comité national REDD+ (ou un comité de pilotage National REDD+) sera créé pour assurer la coordination opérationnelle du Programme mixte, coordonner les activités au niveau national et intégrer la stratégie dans les processus de planification nationale (Document du programme, p. 37). Le texte de ce document ne s'étend pas davantage sur la composition du Comité national REDD+, mais dans le résumé (p. 7), il mentionne que le Comité est composé d'« *acteurs gouvernementaux et de représentants de la société civile et des groupes autochtones, qui devront remplir les fonctions de*

¹⁰ David Kaimowitz : Examen technique du « Programme ONU-REDD Panama », Document du Programme national ONU-REDD - examen technique indépendant, 2009.

fourniture d'orientations stratégiques, assurer la participation des parties prenantes et proposer des conseils et un suivi des activités prévues pour la phase de préparation. » En 2011 le Bureau du NJP a tenté d'obtenir un engagement de l'ANAM pour établir ledit Comité national REDD+ (CONAREDD). Toutefois, cette initiative n'a jamais obtenu d'adhésion juridique ou politique. Le projet de résolution pour la création d'un tel Comité ne semble pas garantir de manière adéquate la participation des autochtones puisque seul le COONAPIP participerait en tant que représentant parmi les 19 membres du Comité. Selon l'ANAM, cela pourrait être corrigé en attribuant un représentant de chacun des peuples autochtones à ce Comité, ainsi que de toutes les autres parties prenantes (groupes d'agriculteurs, Afro-descendants et autres).

En réalité, le CONAREDD n'a pas encore été établi. Par conséquent, le rapport annuel de 2011 semble présenter une situation trop optimiste car il mentionne l'existence d'un Comité national REDD+ qui intègre un certain nombre d'organisations gouvernementales et publiques, mais note que ce Comité a besoin de « renouveau et de renforcement » (rapport de 2011, 2.1.4., propre traduction). Le rapport de 2011 donne également l'impression que les peuples autochtones, à travers le COONAPIP, sont des membres officiels d'un Comité de gestion du Programme ONU-REDD qui traite des activités, plans de travail et budgets (rapport de 2011, 2.3.3.), bien que ce Comité ne soit pas encore établi .

Au début de 2012, le Comité de pilotage de haut niveau a été créé, composé de représentants des agences des Nations Unies ONU-REDD, de l'ANAM et du ministère de l'Economie et des Finances. Le Comité a tenu à ce jour trois réunions et a considéré que le COONAPIP peut participer en tant qu'observateur, mais cette participation n'a pas encore eu lieu. Selon l'ANAM, la participation des peuples autochtones et d'autres parties prenantes au Comité de pilotage est une tâche en attente. L'Équipe régionale et pays du PNUD est d'avis qu'« *avant d'intégrer de nouveaux acteurs, il est essentiel d'améliorer et d'encourager (en collaboration et conjointement) la relation entre les acteurs reconnus par tous comme stratégiques (ANAM, peuples autochtones et COONAPIP, et agences des Nations Unies). Et il semble également évident que l'inclusion d'autres parties prenantes qui dépendent des forêts devrait faire partie des discussions et des dialogues avec les peuples autochtones et le COONAPIP. Une action prioritaire et proactive avec les peuples autochtones est très différente d'une mesure qui les exclut.*»

En fait, le COONAPIP n'a pas participé aux quelques instances de prise de décision qui ont été établies dans le cadre du Programme. Toutefois, en septembre 2012, une Commission de haut niveau a été créée, à la demande du COONAPIP, pour aborder les problèmes et les contraintes du Programme. Ensuite, le Comité de haut niveau a mis en place un Comité technique. Il s'est réuni à quatre reprises entre septembre 2012 et janvier 2013, mais les travaux de la commission n'ont jamais été livrés à la Commission de haut niveau, car en février 2013 le COONAPIP s'est retiré du Programme.

L'Équipe estime que :

- La mise en place très tardive du Comité de pilotage et le manque de représentation des peuples autochtones au sein du Comité, telle que stipulée par les lignes directrices de l'ONU-REDD, impliquent qu'il n'y a pas eu d'espaces formels et institutionnalisés pour résoudre les obstacles et les défis rencontrés. Les mécanismes ad hoc créés à la demande du COONAPIP n'ont pas été en mesure de combler cette lacune.

3.7 Communication avec les parties prenantes

L'Équipe pouvait voir que plusieurs des Congrès et Conseils des peuples autochtones avaient peu de connaissances concernant le Programme. C'est parce que l'ensemble du processus d'information et de consultation dans les régions autochtones devait être réalisé grâce à la collaboration avec le COONAPIP, qui, malheureusement, ne s'est pas concrétisée. Cela souligne la nécessité de séparer ce qui est un processus approprié de diffusion et d'information sur le programme lors d'une phase initiale, qui serait de la responsabilité du NJP (en étroite coordination avec les autorités autochtones aux niveaux national et territorial), des processus de consultation et de coordination concernant la REDD+, qui seraient les processus internes des organes autonomes des peuples autochtones, à intégrer en tant que composantes fondamentales du Programme.

3.8. Résolution des conflits et gestion des risques

En ce qui concerne les risques décrits dans le Document du Programme, deux semblent être liés aux peuples autochtones¹¹, ce qui indique que : « *La participation active des peuples autochtones est la clé* » par rapport à la définition des cadres juridiques et opérationnels pour la mise en œuvre d'une stratégie REDD.

Les rapports annuels font état de problèmes concernant les relations avec le COONAPIP mais d'une manière qui suggère que tout est en cours de résolution, jusqu'au rapport semi-annuel de 2012, qui est tout à fait ouvert sur le diagnostic des problèmes. Toutefois, de l'avis de l'Équipe, il n'est pas réaliste dans sa conception de l'ampleur des problèmes et des chances de succès des solutions possibles à l'étude. Les paragraphes qui suivent servent à illustrer cela :

« Il y a plusieurs facteurs qui influent sur les difficultés à accélérer la mise en œuvre. La première est que, dans certains cas, les processus administratifs des agences de l'ONU ont causé des retards par rapport au calendrier des activités. La seconde est la longueur des délais pris au sein de l'équipe de projet pour les procédures de prise de décision, la définition des activités, la définition et l'approbation des termes de référence, l'approbation des contrats et d'autres aspects administratifs. La troisième est que les processus internes de l'ANAM sont à l'origine des retards, certains substantiels, en raison de la manière dont les activités du projet doivent être définies et approuvées, ce qui peut exiger l'approbation des plus hauts niveaux de l'ANAM quelle que soit la grandeur ou l'impact des activités proposées.

¹¹ Voir : Surveillance, évaluation et reporting : Tableau 2, Document du Programme ONU-REDD, 2009.

Une difficulté qui a affecté la qualité de la mise en œuvre a été l'absence de plateforme officielle pour la participation effective de toutes les parties prenantes dans le projet. Depuis 2011, il existe un projet de décret portant création du CONAREDD (Comité National REDD+), qui sera composé d'organismes gouvernementaux, d'acteurs de la société civile et de peuples autochtones. Ce décret n'a pas encore obtenu l'approbation de l'ANAM.

*Le deuxième facteur qui affecte la vitesse d'exécution du projet a été les difficultés dans la réalisation de la pleine participation du COONAPIP dans la mise en œuvre des activités du projet. L'absence de statut juridique de cette entité, qui empêche les agences de l'ONU de transférer des fonds, combinée avec un retard global des activités du Programme, a conduit à un conflit avec le COONAPIP, qui a abouti à la suspension temporaire des activités de cette entité (**en cours de résolution**). »*

Compte tenu des problèmes rencontrés, le Programme a manqué d'instances formalisées et régulières pour la résolution des problèmes et il y a un certain manque de réalisme dans la détection, la description et la solution des problèmes qui a finalement mis fin à la mise en œuvre du Programme.

3.5. Validité, appartenance et l'importance des préoccupations du COONAPIP

Cette section aborde brièvement la mesure dans laquelle les préoccupations exprimées du COONAPIP sont significatives et pertinentes à la lumière du document de référence 2009 du NJP et des objectifs, des politiques et des normes qui y sont identifiées. Comme certains aspects de ces questions ont déjà été décrits et analysés thématiquement dans d'autres sections du présent rapport, nous présentons, sans réduire son importance ou sa signification, un aperçu schématique du sujet, en reprenant les sept points énumérés à la Section 2.4.

Plaintes du COONAPIP	Analyse de l'Équipe
Absence de mécanismes pour une participation pleine et effective	Malgré la participation active initiale du COONAPIP et de nombreux efforts, rencontres, échanges de lettres, commissions, etc., des mécanismes formels ou institutionnalisés visant à assurer la participation pleine et effective des peuples autochtones dans le programme et dans les instances de décision n'ont pas été établis. Il n'y a pas non plus eu de processus de renforcement du COONAPIP en tant qu'organisme national - ou des Congrès en tant qu'organismes territoriaux - pour leur participation pleine et effective conformément aux lignes directrices de l'ONU-REDD. Tout cela a abouti à un manque d'informations sur le Programme pour les peuples autochtones en général.
Non-reconnaissance des institutions représentatives des peuples autochtones	Le COONAPIP a été reconnu dès le départ comme l'organe représentatif national des peuples autochtones. Ce rôle est particulièrement reconnu dans le Document du Programme, dans lequel il est décrit comme « <i>un acteur clé dans le développement et la mise en œuvre de la stratégie nationale</i>

	<p><i>REDD+ avec les Congrès autochtones. »</i></p> <p>Cependant, les rôles, les compétences et les responsabilités ne sont pas définis avec précision entre les collectivités territoriales et nationales autochtones dans le contexte du NJP, ce qui a conduit à de nombreuses attentes et interprétations contradictoires.</p>
Non-respect des accords	<p>L'initiation et le développement complexes de ce Programme, ainsi que des changements importants dans l'administration et des retards dus aux élections, aux changements de Ministres et de ministères, et des procédures administratives lentes et complexes ont sans doute influé sur la réalisation et le respect d'accords clairs, transparents et applicables.</p> <p>Dans le cadre de ses premières contributions au développement du Programme, le COONAPIP a proposé 19 points en tant que principes de mise en œuvre du Programme, mais il n'y avait pas d'accords explicites pour concrétiser les résultats ou les activités connexes. Aucun accord n'a été atteint non plus concernant le cadre budgétaire de la participation autochtone et le budget qui a finalement été proposé semble insuffisant pour aborder les thèmes reflétés dans les 19 points.</p>
Inadéquation des procédures	<p>Dès le début, la conception du NJP manquait de cadres, de mécanismes et de procédures clairs et adéquats de consultation, de participation, de prise de décision et de suivi tels que prévus dans le Document du Programme et les lignes directrices pertinentes.</p>
Manque de bonne foi	<p>Concernant la participation des peuples autochtones, le NJP, avec la participation du COONAPIP, a démarré avec un esprit de bonne foi et d'harmonie, mais dans la mesure où cette collaboration ne s'est pas concrétisée dans des activités spécifiques, les relations se sont détériorées. Cela a été aggravé par l'absence de mécanismes clairs de consultation, de participation et de prise de décision ainsi que de cadres budgétaires, de mécanismes de collaboration et d'accords définis entre le COONAPIP et l'ONU-REDD. Tout cela a abouti à une situation où le dialogue s'est délité à la fois institutionnellement et personnellement et, apparemment, il n'y a pas de confiance dans la bonne foi des parties concernées.</p>
Manquement de l'État et des Nations Unies à assumer leurs responsabilités	<p>Le partage des rôles, des responsabilités et des compétences entre les agences de l'ONU et les autorités du Gouvernement panaméen concernant la participation et les priorités des peuples autochtones dans le cadre du Programme, n'a pas été correctement défini.</p> <p>Le degré d'engagement de l'État vis-à-vis des 19 points que le COONAPIP a définis comme essentiels pour leur participation au Programme, dont beaucoup dépendent de la volonté</p>

	politique de l'État souverain, n'a pas non plus été clairement établi.
Violations des droits des peuples autochtones	<p>L'Équipe indépendante est d'avis que les lacunes dans la conception et l'incapacité à atteindre les objectifs du NJP ont abouti à ce que le Programme n'a pas eu les résultats positifs escomptés mais il n'a pas non plus eu d'impact négatif significatif sur les droits collectifs des peuples autochtones, car des mesures législatives ou administratives qui touchent les peuples autochtones ont été concrétisées ou émises par suite du Programme. En outre, il convient de noter que le Programme n'a pas affecté les droits individuels des peuples autochtones.</p> <p>Cependant, un impact négatif important résultant de la mise en œuvre de ce Programme est qu'il a, sans le vouloir, créé des pressions inutiles sur les instances représentatives des peuples autochtones du Panama, épuisant leurs efforts et leurs ressources dans un contexte externe au Programme qui est marqué par de nombreux conflits et pressions.</p>

4. Recommandations préliminaires

L'Équipe est limitée en termes de possibilités de proposer des recommandations pour remédier au déroulement du Programme, car il ya eu une rupture entre le COONAPIP et le NJP, et le COONAPIP a annoncé son retrait du Programme.

Cependant, l'Équipe pense qu'une réorientation fondamentale et la reprogrammation du programme pourraient être entrepris - dans les limites du budget encore disponible - reprenant les propositions faites par le COONAPIP en ce qui concerne la thématique et la recherche de solutions immédiates pour régler les problèmes administratifs/de procédures qui ont entravé les progrès. Tout cela à condition que le COONAPIP exprime son désir de relancer le dialogue avec le NJP, et que ce dernier manifeste sa volonté de procéder à la redirection et à la reprogrammation en question. Dans la situation actuelle, et en respectant pleinement le droit du COONAPIP de choisir de ne pas participer au NJP, l'Équipe propose les recommandations préliminaires suivantes :

Pour l'ANAM, nous recommandons :

- En collaboration avec la Direction nationale de la politique autochtone, de convoquer une réunion avec les dirigeants du COONAPIP et les chefs et les autorités autochtones pour discuter des mécanismes possibles de consultation, de participation et de consentement des peuples autochtones pour une future stratégie REDD+ au Panama.
- En collaboration avec l'équipe d'enquête et d'évaluation, de convoquer une réunion élargie pour l'examen à mi-parcours complet des résultats du NJP avec toutes les parties prenantes, et de définir une stratégie pour la durabilité des résultats en question. La réunion devra discuter des points suivants : achèvement et institutionnalisation des produits informationnels et des capacités liées à la couverture forestière et à l'utilisation des terres ; l'inventaire forestier, l'avenir du Comité de

stratégie nationale REDD+, et d'autres questions convenues par les participants.

À l'ONU-REDD, nous recommandons :

- De documenter largement les expériences et les leçons tirées du NJP et de les utiliser pour informer l'application pratique de leur orientation, de leurs politiques et de leurs directives opérationnelles.
- D'appliquer les Lignes directrices avec une extrême rigueur pour l'engagement des peuples autochtones¹², sur la base des principes de la Déclaration des Nations Unies, et définissent précisément les cadres, les mécanismes et les procédures de consultation, de participation et le consentement, convenus avec les peuples autochtones, en tant que condition préalable à l'approbation d'un Programme ONU-REDD.

Au Coordonnateur résident des Nations Unies au Panama, nous recommandons :

- De convoquer une réunion de haut niveau entre les dirigeants du COONAPIP, les chefs et les autorités autochtones et les organismes qui composent l'ONU-REDD afin de réfléchir aux leçons tirées du programme et des formes de collaboration future.

¹² Lignes directrices conjointes de l'ONU-REDD et du FCPF concernant l'engagement des parties prenantes à la REDD+ avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres communautés tributaires des forêts.
http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7047&Itemid=53

Annexe A : Liste des personnes interrogées

- Kim Bolduc, Coordonnateur résident et Représentant résident, Système des Nations Unies et PNUD Panama
- Gisele Didier, Administrateur de programme, PNUD Panama
- Pierre-Yves Guedez, Conseiller régional technique, PNUD
- Alexis Baúles, Coordonnateur national du Programme commun, PNUD
- Iñaki de Francisco, Comité de développement des peuples autochtones, PNUD
- José Arturo Santos, Spécialiste technique régional, engagement des parties prenantes, PNUD
- Silvano Vergara, Directeur général de l'ANAM
- Gerardo Gonzalez, directeur de la gestion intégrée des bassins fluviaux et Point focal pour l'ONU-REDD, l'ANAM
- Carlos Gómez, Cadre responsable de l'ONU-REDD, ANAM
- Allan Hruska, Coordonnateur sous-régional a.i. Représentant de la FAO et a.i. au Panama
- Lars Gunnar Marklund, Coordonnateur du programme pour le bureau sous-régional de la FAO
- Xinia Soto, FAO
- Margarita Astrálaga, Directeur régional du PNUE
- Gabriel Labbate, Agente principale de programme, PNUE
- Irina Madrid, PNUD
- Narciso Arenas, Animateur de la table ronde nationale REDD+, ONU-REDD Panama
- Betanio Chiquidama, Chef général de la Comarca des Embera-Wounaan et Président du COONAPIP
- Héctor Huertas Gonzalez, Avocat, COONAPIP
- Candido Mezua, Coordonnatrice de projet, Congrès des Embera-Wounaan
- Lino Roberto Pacheco, Conseiller juridique, Direction nationale de la politique autochtone, Ministère de la gouvernance et de la justice
- Alida Spadafora, Directeur exécutif, Association Nationale pour la Conservation de la Nature (ANCON)
- Atencio Lopez, Procureur, Congrès général du Kuna Yala
- Kinyapiler F. Johnson, Maniburba Ilemagged, Onmagged Dummad, Kuna Yala
- Valerio Núñez, Technique forestière, Congrès général du Kuna Yala
- Blas Lopez, Secrétaire général, Congrès général du Kuna Yala
- Baglio Perez, Chef, Congrès général du Kuna Yala
- Eriberto Gonzalez, Chef, Congrès général du Kuna Yala
- Enrique Inatoy, Congrès général du Kuna Yala
- Sara Omi Casama, Expert technique, OJEW / COONAPIP
- Williams Barrigón, Conseiller, COONAPIP
- Heraclius Lopez Gonzalez, ancien Conseiller, COONAPIP
- Johnny Alvarado, Secrétaire local
- Eidio Perez Alvarado, Conseiller, Congrès du Kuna Wargandi

- Magdalena Gonzalez, Conseiller technique, peuple Bribrí
- Marcelo Guerra, Président, Congrès des Bugle
- Joaquin Gonzalez, Bulu, peuple Bribrí
- Tino Quintana, Chef régional des Sambú, Comarca des Embera-Wounaan
- Abigail Grajales, Président du Congrès général des terres collectives du peuple Embera-Wounaan
- Edilberto Dogirama, Président, Comarca générale des Embera-Wounaan
- Marilizeth Cansari, étudiante, Darién
- Sergio Gomez, Consultant, Conseil général des Bribri
- Clementina Perez Jimenez, Chef régional adjoint, Cerro Balsas, Muna
- José Colman, Congrès général du Kuna Yala
- Felix Sanchez, Conseiller des peuples Naso, Bocas del Toro
- Elivardo Membache, Chef général des terres collectives Embera-Wounaan, Darién
- Reynaldo Santana, Roi des peuples Naso, Bocas del Toro
- Jeremiah Cansari, Chef général, Congrès général, High Bayano Embera
- Gloria Tovar, Expert technique, Congrès des Dagangunyala
- Flavian Iglesias, Conseiller, Congrès des Dagangunyala
- Evangelisto Santo, Chef local des Bugle, BIEDESHIA
- Luis Bacorizo, Vice-président, Congrès général des terres collectives, Embera-Wounaan, Darién
- Neyla Banubio, membre de l'OJEW, Darién
- Adolfo Mezúa Salazar, Conseiller, OJEW
- María Duque
- Gonzalo Garcia, Expert technique
- Esteban Arosemena, Directeur, Direction nationale de la politique autochtone, Ministère de la gouvernance et de la justice
- Arelys Midi, Travail social, Direction nationale de la politique autochtone
- Leonides Quiroz, Président, FUNAEPW
- Rito Ismare, Chef général des Wounaan
- Diogracio Puchicama, Assistant auprès du FUNAEPW
- Carpien Chenier, Président du Conseil général des peuples Wounaan
- Alina Itucama, Équipe du projet terre, Congrès des Wounaan
- Obdulín Isorami, I.E.U., Peuples Wounaan
- Charles McNeill, Conseiller principal en politiques, Groupe de l'Environnement et de l'énergie, PNUD
- Nina Kantcheva, Conseillère, Engagement des parties prenantes, PNUD/Programme ONU-REDD
- Gayathri Sriskanthan, Conseillère, Engagement des parties prenantes, PNUD/Programme ONU-REDD
- Jennifer Laughlin, Analyste des politiques, Engagement des parties prenantes, PNUD/Programme ONU-REDD
- Armstrong Wiggins, Directeur, Centre de ressources sur le droit indien
- Leonardo Crippa, Avocat principal, Centre de ressources sur le droit indien
- Christopher W. Meyer, représentant du Fonds pour la défense de l'environnement et des pays développés auprès du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD

- Onel Masardule, Fondation pour la promotion des connaissances autochtones
- Mikel Barraondo, Groupe interculturel Almaciga
- Vanessa Jimenez, Forest Peoples Programme
- David Kaimowitz, Fondation Ford
- Suzanne Pelletier, Directrice exécutive, Fondation Rainforest U.S.
- Vicky Tauli-Corpuz, Directrice exécutive, Fondation Tebtebba
- Taila Edilma Stanley, Mouvement de jeunesse Kuna
- Tom Bewick, Responsable de programme, Fondation Rainforest U.S.
- Christine Halvorson, Directrice de programme, Fondation Rainforest U.S.
- Clea Paz Rivera, Secrétariat de l'ONU-REDD
- Victor Lopez Illescas, représentant de l'Association Ut'z Che' (Guatemala) et de la société civile pour l'Amérique latine et les Caraïbes auprès du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD
- Susan Kandel, PRISMA
- Nelson Cuellar, PRISMA
- Andrew Davis, PRISMA
- Tom Griffith, Forest Peoples Programme