

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

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

**22 de junio de 2013**

<b>Nota preliminar de</b> .....	<b>1</b>
<b>hallazgos, conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>1</b>
<b>Listado de abreviaciones</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1. Antecedentes y objetivos</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2. Principios de trabajo</b> .....	<b>5</b>
<b>1.3. Metodología</b> .....	<b>6</b>
<b>1.4. Proceso a seguir</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Parte descriptiva - hallazgos de la investigación y evaluación</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1. Contexto</b> .....	<b>7</b>
2.1.1. Los pueblos indígenas y su relación especial con los bosques en Panamá .....	7
2.1.2. El surgimiento de COONAPIP.....	8
2.1.3. Política Nacional de Cambio Climático y Pueblos Indígenas en Panamá .....	9
<b>2.2. Breve descripción del Programa</b> .....	<b>9</b>
<b>2.3. Denuncias de COONAPIP</b> .....	<b>11</b>
<b>2.4. Cronología de eventos</b> .....	<b>15</b>
2.4.1. Formulación y rechazo inicial; proceso de revisión, validación y aprobación .....	15
2.4.2. Periodo de Inactividad .....	17
2.4.3. Arranque del Programa, elaboración de PEIP y surgimiento de obstáculos y temas conflictivos .....	17
2.4.4. Apoyos puntuales, estancamiento del proceso y agudización del conflicto ....	19
2.4.5. Ruptura y retiro de COONAPIP .....	21
<b>3. Parte analítica: Análisis y conclusiones preliminares de la investigación y evaluación</b> .....	<b>22</b>
<b>3.1. Participación en la fase de diseño, revisión y aprobación del Programa</b> .....	<b>22</b>
<b>3.2. Diseño del Programa Nacional</b> .....	<b>24</b>
<b>3.3. Directrices y salvaguardas</b> .....	<b>25</b>
<b>3.4. Representación y participación de los pueblos indígenas en el Programa</b> .	<b>27</b>
3.4.1. Representación política .....	27
3.4.2. Rol en la ejecución de actividades .....	29
<b>3.5. Alcance temático y asignación de un marco presupuestario</b> .....	<b>31</b>
<b>3.6. Comité de Dirección y otros cuerpos de toma de decisiones</b> .....	<b>33</b>
<b>3.7. La comunicación con las partes interesadas</b> .....	<b>35</b>
<b>3.8. Resolución de conflictos y gestión de riesgos</b> .....	<b>35</b>
<b>3.5. Validez, pertenencia e importancia de preocupaciones COONAPIP</b> .....	<b>36</b>
<b>4. Recomendaciones preliminares</b> .....	<b>38</b>
<b>Anexo A: Listado de personas entrevistadas</b> .....	<b>40</b>

## Listado de abreviaciones

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ANIP	Asociación Nacional Indígena de Panamá
APOP	Asociación de Pueblos Originarios de Panamá
CNCCP	Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
COP	Conferencia de las Partes
ENA	Estrategia Nacional del Ambiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Forest Carbon Partnership Fund (Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-REDD	El Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal
PEIP	Plan Estratégico de Incidencia Política
PNC	Programa Nacional Conjunto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
R-Plan	Plan de Preparación de País REDD
SBSTA	Órgano Subsidiario Científico y Técnico de la Convención Marco de Cambio Climático
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

# 1. Introducción

## 1.1. Antecedentes y objetivos

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

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

El 20 de mayo de 2013, un equipo de trabajo externo e independiente<sup>1</sup> inició el proceso de investigación y evaluación. El Equipo está compuesto por los siguientes expertos independientes:

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

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

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

---

<sup>1</sup> Referido como "el Equipo" en esta Nota.

El Equipo invitó a todos los actores interesados a proveer información adicional, sugerencias y comentarios a la Nota antes del 21 de junio 2013. En la medida posible, el Equipo ha incorporada estos aportes y comentarios en la presente Nota revisada, mientras otros comentarios e interrogantes estarán por tratarse en la prevista segunda visita del Equipo a Panamá en el mes de julio de 2013. El Equipo agradece los comentarios y sugerencias recibidas, muchas de las cuales se reflejan en este documento el que, sin embargo, continúa siendo de su exclusiva autoría.

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

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

## 1.2. Principios de trabajo

El Equipo ha trabajado basado en los siguientes principios:

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

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

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

**Participación amplia:** Para tener el fundamento más amplio posible para la investigación/evaluación, el Equipo ha buscado la participación y aportes de la gran diversidad de organizaciones y personas relacionadas con el Programa ONU-REDD en Panamá, sin que esta participación tenga ninguna implicancia para su futura participación o no en otros procesos o actividades en el contexto del Programa ONU-REDD.

### **1.3. Metodología**

La metodología ha comprendido los siguientes elementos principales:

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

### **1.4. Proceso a seguir**

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

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

comentarios recibidos de los actores interesados. El Informe Final será entregado a ONU-REDD en el mes de agosto de 2013.

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

### **2.1. Contexto**

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

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

La cobertura forestal de la República de Panamá ha disminuido de manera dramática en los últimos cincuenta años, y la mayoría de los bosques que hoy día permanecen sin explotar se encuentran localizados dentro de territorios indígenas (Prisma, 2013). Esta desigual y contrastante distribución ha respondido a distintas visiones del desarrollo, en la que los pueblos indígenas han valorado en forma diferente su relación con los bosques tropicales, evitando el avance de la frontera agrícola y la construcción de mega-proyectos de desarrollo de muy alto impacto ambiental y social. En general, las relaciones entre pueblos indígenas y Estado están marcadas por conflictos y desconfianza histórica y por procesos considerados desiguales y excluyentes de desarrollo.

Las distintas visiones del desarrollo entre la población indígena y no indígena también han propiciado una alta conflictividad en cuanto al uso y control de los recursos naturales a nivel nacional. A partir de los años setentas, las tierras ocupadas por pueblos indígenas se han visto asediadas por el avance de la frontera agrícola y los mega-proyectos de desarrollo. En numerosas ocasiones, estos conflictos han escalado en acciones de protesta y enfrentamientos directos, incluso llegando a tener consecuencias fatales. Estos desafíos han impulsado los esfuerzos de los pueblos indígenas por lograr el reconocimiento jurídico de su ocupación territorial y de derechos de propiedad sobre los recursos naturales según su propia cosmovisión. Empezando con la lucha del pueblo Guna por lograr su autonomía en el Archipiélago de San Blas, los siete pueblos indígenas no han cesado en sus gestiones por el reconocimiento de sus territorios, lo que ha resultado en la aprobación de leyes nacionales para la creación de cinco comarcas indígenas y en la aprobación de la Ley 72 de 2008 sobre tierras colectivas.<sup>2</sup> A pesar de estos esfuerzos, 40-60% de la población indígena a nivel

---

<sup>2</sup> Las cinco comarcas indígenas constituidas a nivel nacional son las siguientes: Guna Yala (1953), Embera-Wounaan (1982), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) y Wargandi (2000).

nacional aún vive en territorios no reconocidos legalmente, lo que sigue representando una situación permanente de vulnerabilidad. Además, estar dentro de las Comarcas o en Tierras Colectivas no ha garantizado la seguridad de la tenencia – ya que hay presiones de proyectos mineros, hidroeléctricos e industriales además de colonos ilegales que disputan la libre tenencia y usufructo de tierras indígenas.

En este contexto estratégico REDD pareciera representar una nueva amenaza y al mismo tiempo una oportunidad sin precedentes para avanzar los reclamos de los pueblos en base a la definición de derechos de propiedad y generación de insumos técnicos para la toma de decisiones en cuanto a los recursos forestales. Por ejemplo, hubo aspiraciones de que REDD podría coadyuvar a asegurar tenencia segura de tierras y a frenar la invasión de colonos. Este fue uno de los motivos por los que la COONAPIP ha estado dando seguimiento y observación al desarrollo de esta iniciativa y a su posible implementación en sus territorios en Panamá.

### 2.1.2. El surgimiento de COONAPIP

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

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

Durante sus primeros años de actividad, COONAPIP le ofreció su apoyo solidario y asistencia técnica a las luchas de los pueblos Ngöbe, Buglé y Guna por la creación de las comarcas Ngöbe-Buglé (1997), Madungandi (1996) y Warandi (2000) así como a la propuesta de los pueblos Emberá y Wounaan por el reconocimiento de sus tierras colectivas. Desafortunadamente, como resultado de diferencias internas, se produjo la separación del Congreso General Guna de Guna Yala, y el posterior debilitamiento institucional de la organización. No obstante, una nueva agudización de los conflictos territoriales en Panamá propició la creación de la Asociación de Pueblos Originarios de Panamá (APOP) en 2008, que empezó a realizar encuentros y pronunciamientos sobre los grandes temas que afectaban a estos pueblos como los mega-proyectos de desarrollo, educación intercultural bilingüe y la aprobación del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien la APOP apareció originalmente como una plataforma de lucha diferente a COONAPIP, en 2008 se logró un compromiso de unificación de la lucha indígena en Panamá, lo que condujo a la reestructuración de COONAPIP y a la reincorporación del Congreso General de Guna Yala en 2008. La reestructuración implicaba que COONAPIP a

partir de 2008 ya no fue representado por técnicos sino por las mismas autoridades territoriales máximas de los pueblos indígenas (Caciques y Reyes).

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

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

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

### 2.2. Breve descripción del Programa

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

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

El Programa cuenta con dos resultados principales:

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

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

#### Resultado 1:

- Establecimiento de la Mesa Nacional REDD+ con sus 5 sub-mesas temáticas. La Mesa Nacional tuvo 2 reuniones orientadas a la elaboración de una estrategia nacional REDD+. Tanto la Mesa como las sub-Mesas tuvieron participación indígena, básicamente a través de algunos de los Congresos territoriales y no como COONAPIP en su conjunto. Se discutieron ideas de crear específicamente una Mesa o una sub-Mesa de pueblos indígenas para el tema REDD+, pero la discusión aparentemente se cerró con el retiro de COONAPIP del Programa. En general, las actividades de la Mesa y las sub-Mesas establecidas se suspendieron como resultado de la decisión de suspender nuevas actividades.
- Avances en el análisis del marco legal, con participación de representantes o asesores de los pueblos indígenas.

#### Resultado 2:

- Avances en la elaboración de un nuevo mapa de cobertura boscosa y de uso de la tierra, a base de imágenes satelitales y verificación en terreno, que servirá como línea base para la medición de deforestación y degradación de los bosques.
- Avances en la elaboración de un inventario nacional forestal multipropósito, que permitirá estimar el contenido de carbono en diferentes tipos de bosques. En mayo-junio 2012, se capacitó a cuatro técnicos y profesionales indígenas de distintos Congresos y Comarcas sobre la metodología a utilizar en el inventario nacional forestal y de carbono.

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

- Marco legal para la formulación de la Estrategia Nacional REDD+, incluyendo actividades relacionadas a la *“formulación de un Plan de fortalecimiento e Intercambio de experiencias de la COONAPIP y Congresos Indígenas para la participación en el programa REDD+”* (Documento de Programa: 29).
- Marco operacional establecido para la implementación de la estrategia REDD+, incluyendo actividades relacionadas a *“desarrollo de un Plan y Mecanismos de Participación Indígena en REDD+”* (Ibíd: 30).
- Capacidades sectoriales, institucionales municipales e individuales fortalecidas.
- Un sistema transparente e pago y distribución de beneficios validado y operacional.
- Un escenario de emisiones de referencia (previsto para finales de 2013).
- El sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones (previsto para finales de 2013).

### 2.3. Denuncias de COONAPIP

Desde la aprobación del Programa en 2009, ONU-REDD explícitamente reconoció a COONAPIP y los congresos y consejos generales como las instituciones tradicionales de coordinación y comunicación para el proceso de la preparación e implementación de la estrategia nacional de REDD+ en áreas indígenas. En junio de 2012, COONAPIP envió una carta a ONU-REDD, anunciando su eminente retiro definitivo del Programa en Panamá, si no se cumpliera con un número de puntos, incluyendo el establecimiento de una Comisión de Alto Nivel para definir un convenio de cooperación, definiendo el plan de trabajo y el presupuesto disponible para el fortalecimiento de COONAPIP y los mecanismos de transferencia de recursos de apoyo a COONAPIP.

La Comisión de Alto Nivel estableció a un Comité Técnico para resolver los obstáculos en la colaboración entre ONU-REDD y COONAPIP. Entre septiembre de 2012 y enero de 2013, el Comité Técnico mantuvo 4 reuniones consecutivas con la última reunión celebrada el 14 de enero de 2013. Según ONU REDD, los técnicos designados como integrantes del Comité Técnico Nivel tenían la responsabilidad de elevar los temas discutidos a los representantes de la Comisión de Alto Nivel pero COONAPIP anunció su retiro del Programa antes de que los trabajos de las cuatro reuniones del Comité Técnico sean retro-alimentados a la Comisión de Alto Nivel.

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

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

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

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

El listado de denuncias de COONAPIP, organizado de acuerdo a los 6 temas identificados por el Equipo, es:

<b>Temas principales</b>	<b>Denuncia de COONAPIP</b>	<b>Referencia</b>
<b>Falta de mecanismos de participación plena y efectiva</b>	ONU-REDD y ANAM no han designado ninguna contraparte para trabajar con la comisión, lo que ha hecho imposible continuar el trabajo.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM), 20 .6.2012
	Se tomó nota de la intención de los funcionarios de la ONU y el gobierno panameño de marginar la participación colectiva de los siete pueblos indígenas y las doce estructuras tradicionales de los pueblos indígenas que componen la COONAPIP; los que, actuando de buena fe, brindaron confianza y apoyo a las Naciones Unidas [con la esperanza de que] el Programa ONU-REDD - Panamá en su fase preparatoria sea aceptado e implementado con la participación plena y efectiva de la COONAPIP.	Resolución No. 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013
	[El Programa ONU-REDD] actualmente no ofrece garantías [de] la participación plena y efectiva de los Pueblos Indígenas de Panamá en todas las fases y en la ejecución de dicho programa.	Nota COONAPIP 31-13, 27 de febrero 2013
	Los mecanismos que ONU-REDD y ANAM han utilizado para fortalecer nuestra institución no son los adecuados. La forma en que han actuado con COONAPIP ha generado confusión e inconformidad de las comunidades indígenas y es un asalto a los principios y aspiraciones de nuestros pueblos, y su deseo de buscar la unidad y consolidar sus esfuerzos	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM), 20 de junio 2012
<b>No reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas</b>	Un funcionario de ANAM ha hecho varios intentos para reunirse con las autoridades tradicionales por separado e intentar de negociar fuera del marco de la COONAPIP, lo que es totalmente inadecuado.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6.2012
	ONU-REDD+ y la ANAM no han logrado entender que la COONAPIP es el representante político de los pueblos indígenas y un órgano facilitador, y no simplemente una agencia ejecutora.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012
	Su última carta [de ONU-REDD a COONAPIP] muestra su intención de dividir a los [pueblos indígenas] a toda costa.	Nota COONAPIP 32/13, 01 de marzo 2013.
	Funcionarios de las Naciones Unidas se han encargado de incitar y someter a algunos de los líderes de los pueblos indígenas, bajo el pretexto de apoyar con programas y proyectos financiados directamente por los diversos organismos de las Naciones Unidas.	Letra Pública COONAPIP/065-13 , 25 de marzo 2013

	... Los hechos demuestran una clara interferencia y manipulación de algunos líderes indígenas, con el fin de socavar la unidad de los pueblos indígenas reunidos en la COONAPIP, y para intentar de debilitarnos. Consideramos a las autoridades relacionadas con el programa conjunto de ONU-REDD/ANAM-PANAMÁ de las Naciones Unidas, plenamente responsables de atentar contra la unidad de los pueblos indígenas de Panamá.	Letra Pública COONAPIP/065-13 , 25 de marzo 2013
<b>No-cumplimiento de acuerdos</b>	29 meses han pasado desde que este proceso comenzó y no hemos visto ningún progreso y ningún recurso financiero ha sido puesto a nuestra disposición para realizar actividades en nuestros territorios y comunidades.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012
	El plan anual que presentaron ONU-REDD y ANAM en abril de ninguna manera refleja el acuerdo que habían hecho de proveer \$ 1.79 [millones] para fortalecer la COONAPIP y aplicar el PEIP	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012
	Hasta esta fecha COONAPIP ha sido incapaz de firmar el acuerdo con estas organizaciones [del Programa ONU-REDD/ANAM - de Panamá] que se negoció y acordó en septiembre de 2011.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM), 20.6. 2012
	Los acuerdos contraídos en el marco de la aprobación de dicho programa se han incumplido.	Resolución 2-2013 de COONAPIP, 25.2. 2013
<b>Procedimientos no-ade cuados</b>	El proceso iniciado por la ONU-REDD y la ANAM ha estado plagado de incongruencias y contradicciones tanto con respecto al contenido de los documentos propuestos (R-PP) y el proceso en sí.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012
	Como COONAPIP nos sentimos utilizados en este proceso. No entendemos cómo es posible que las Naciones Unidas –como el promotor y difusor de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras iniciativas de apoyo a los pueblos indígenas- pueden actuar en formas que son tan incompatibles con estos principios en su tratamiento de los pueblos indígenas de Panamá	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012
	La informalidad y la falta de transparencia han sido constantes en la forma en que ONU-REDD y ANAM se han comportado en este proceso.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012
<b>Falta de buena fe</b>	Tampoco hemos visto buena voluntad y buena fe por parte de ONU-REDD, y menos aún de la ANAM, la entidad gubernamental responsable del proceso de preparación de la estrategia REDD+ en la República de Panamá en coordinación con los pueblos indígenas.	Carta de COONAPIP a ONU-REDD Panamá y ANAM, 20.6. 2012

	... la mala fe se hace patente en los obstáculos jurídicos y administrativos [utilizado] para posponer y evitar el pleno cumplimiento de la aplicación del Plan Estratégico para la Injerencia Política del COONAPIP (PEIP), que garantiza salvaguardas para los Pueblos Indígenas de Panamá y [respeto a su] consentimiento libre, previo e informado consagrado en las leyes nacionales vigentes, y [además] que	Resolución 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013
	... [no hay] indicios claros de un compromiso serio de construir una relación de cooperación, ni la voluntad política para atender a los derechos de los Pueblos Indígenas y [su] participación plena y efectiva en las distintas fases de ejecución, y que la COONAPIP por lo tanto, declara que este diálogo ha fracasado tanto en el contenido, la forma y la participación.	Resolución 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013
	Las Naciones Unidas con crudeza, y de manera engañosa e irresponsable ha utilizado a la COONAPIP y ha abusado nuestra buena fe con la única intención de lograr la aprobación su programa.	Nota COONAPIP 32/13, 01 de marzo 2013.
	La última carta de ONU-REDD [a COONAPIP] demuestra una vez más la falta de voluntad y la intención de someter a los [pueblos indígenas]	Nota COONAPIP 32/13, 01 de marzo 2013.
<b>Falta de cumplir con responsabilidades del Estado y de Naciones Unidas</b>	..es la obligación de los Estados y de las Naciones Unidas de eliminar o superar tales obstáculos [jurídicos y administrativos para la aplicación del PEIP].	Resolución 2-2013 COONAPIP, 25.2. 2013
	Para asegurarse de que las agencias de la ONU y su personal, que tienen la obligación legal de respetar la declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas, no se burlan de ellos.	Resolución 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013
<b>Violaciones de los derechos de los pueblos indígenas</b>	La aplicación [del Programa ONU-REDD/ANAM - de Panamá] hasta la fecha no ha tenido en cuenta las normas mínimas relativas a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas de Panamá,	Resolución. 2-2013 de la COONAPIP, 25 de febrero 2013
	El Programa [ONU-REDD] actualmente no ofrece garantías para el respeto de los derechos indígenas	Nota COONAPIP, 31-13, 27.2.2013
	... Debido a la violación de nuestros derechos humanos ... así como los actos discriminatorios a los que fuimos sometidos por las agencias de la ONU y el Gobierno de Panamá, y por sus funcionarios ...	Letra Pública COONAPIP/065-13 , 25.3.2013

## 2.4. Cronología de eventos

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

### 2.4.1. Formulación y rechazo inicial; proceso de revisión, validación y aprobación

En esta fase, comprendido entre junio 2008 y octubre de 2009, el Programa Nacional Conjunto (PNC) para ONU-REDD es elaborado por ANAM e inicialmente condicionado por la Junta Normativa de ONU-REDD, por no haber sido debidamente consultado y validado. Luego se inicia un proceso de colaboración entre ONU-REDD Panamá y COONAPIP, que culmina con la revisión y validación del Documento de Programa por COONAPIP y la aprobación del mismo por la Junta Directiva de ONU-REDD.

Fecha	Evento
Junio 2008	Panamá es escogido como país piloto para iniciar actividades demostrativas de REDD por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Forest Carbon Partnership Fund – FCPF por su consignas en inglés) del Banco Mundial y comienza la preparación de su Plan de Preparación de País REDD (R-Plan).
8 septiembre 2008	Panamá solicita recursos de ONU-REDD para su R-Plan, <i>“considerando que los fondos proporcionados por el FCPF no serán suficientes”</i> .
Septiembre-noviembre 2008	Elaboración de una Estrategia REDD por parte de ANAM, enmarcada en la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA). Diálogos iniciales entre ANAM y las agencias de ONU-REDD y el Banco Mundial para que la Estrategia sea presentada tanto al FCPF/Banco Mundial como a ONU-REDD. Organización de dos sesiones informativas con las autoridades de Guna Yala y Emberá Wounaan. El Cacique General de Guna Yala es invitado como delegado observador a la 14. Conferencia de las Partes (COP 14) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
Enero 2009	8 talleres de información sobre FCPF/REDD+, organizados por COONAPIP con fondos de FCPF/Banco Mundial.
20.1.2009	Comentarios por parte de las agencias de ONU-REDD y Banco Mundial a la Estrategia REDD elaborada por ANAM. Las agencias ONU-REDD observan, entre otros aspectos, una <i>“participación deficiente de actores locales”</i> en la elaboración de la Estrategia e indican que estos actores <i>“tengan un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones y no solo sean objeto de consulta con el fin de recaudar información”</i> . Asimismo, el Banco Mundial recomienda un proceso mas profundo y extenso de consulta y socialización.
12.2.2009	Las Autoridades Originarias de los Pueblos Indígenas de Panamá (AOPIP) envían carta emitiendo opinión contraria al informe de Panamá al Órgano Subsidiario Científico y Técnico de la Convención Marco de Cambio Climático (SBSTA).
5.3.2009	ANAM instaló el Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP), un equipo de trabajo conformado por representantes de

	diferentes instituciones que tenían como objetivo gestionar acciones para mitigar el impacto del cambio climático en el país.
22.5.2009	Acta de primera reunión de observación sobre la Estrategia REDD de ANAM. COONAPIP envió una carta a ANAM, observando que <i>"no hubo consulta previa, libre e informada"</i> con respecto al R-PLAN del FCPF y criticando que éste adolecía de muchos elementos para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas.
1.6. 2009	ANAM envía borrador de propuesta de Programa Nacional Conjunta al Coordinador Residente de Naciones Unidas en Panamá, solicitando que sea presentado a la Junta de Política de ONU-REDD.
5.6. 2009	El Coordinador Residente advierte a ANAM que la propuesta del Programa Nacional Conjunta debe ser consultado con y validado por una serie de actores, entre los que se destaca a la sociedad civil y a los pueblos indígenas.
14-15 Junio 2009	Presentación informal por parte de ANAM del documento del Programa Nacional Conjunto (PNC) a la segunda Junta Normativa de ONU-REDD, donde también participan representantes de COONAPIP. La Junta Normativa, in principio, designa un presupuesto de 5.3 millones para la propuesta, bajo 3 condiciones: reunión de validación; revisión del documento por parte del Secretariado de ONU-REDD y; revisión por parte de expertos técnicos independientes.
15-18 Junio 2009	La reunión de FCPF aprueba en principio el R-Plan de Panamá bajo ciertas condiciones, incluyendo la necesidad de conducir consultas más profundos y extensos con sociedad civil y pueblos indígenas. La transferencia de los fondos de FCPF a Panamá todavía está pendiente en junio 2013.
25 junio 2009	Carta del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Panamá al Ministro de Economía y Finanzas de Panamá, indicando que los Programas Conjuntas de ONU-REDD deben ceñirse a lineamientos y procedimientos establecidos, incluyendo las Directrices Operativas: La Participación de los Pueblos Indígenas y Otras Comunidades Dependientes de los Bosques.
1 julio 2009	Cambio de gobierno en Panamá. La Estrategia REDD tienen que ser apropiado por el nuevo gobierno y ajustado a sus prioridades.
18.9.2009	ANAM convoca a la sociedad civil a una reunión informativa en el Hotel Caribe sobre el proceso REDD de Panamá, respaldado por FCPF del Banco Mundial y ONU-REDD. COONAPIP participa en este evento, incluyendo con su presidente y vice-presidente .
23.9.2009	En respuesta a los reclamos de COONAPIP, las agencias de la ONU que participan en el programa, en acuerdo con la ANAM, viabilizan la consultoría: <i>"Elaboración de un marco de referencia sobre la participación de los pueblos indígenas de la República de Panamá dentro del contexto de la propuesta de UN-REDD Panamá"</i> . La consultoría permite la contratación de seis técnicos de COONAPIP para la revisión y validación de la propuesta del PNC. Como producto principal de la consultoría se prepara insumos para insertarse directamente al Documento de Programa como resultados y actividades, y tres anexos para tomar en cuenta en el proceso.
6.10.2009	Reunión de consulta y validación con las autoridades tradicionales que

	conforman COONAPIP. Las autoridades tradicionales definen 19 puntos como “ <i>principios de ejecución del programa UNREDD Panamá</i> ”. Se firma acta de acuerdo por las autoridades tradicionales (Acta 0001).
13.10.2009	Reunión Final de validación con el Coordinador Residente de Naciones Unidas en Panamá, José Eguren, ANAM y COONAPIP. Se propone agregar los documentos rectores para la implementación del Programa (que se integraron como anexos al acta del 6 de octubre): Marco de Principios para operar REDD, Metodología de Balu Wala y Pueblos Indígenas y REDD.
29-30.10.2009	El Documento del Programa validado y el acta firmada de la reunión de validación se presentaron a la tercera reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD (PB3) al que asistieron ANAM y el Presidente de la COONAPIP, Cacique Betanio Chiquidama (Washington, D. C.). PB3 aprobó el Programa revisado con un presupuesto de US\$ 5,3 millones.

#### 2.4.2. Periodo de Inactividad

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

Fecha	Evento
Octubre 2009 al octubre 2010	Año completo de inactividad. Firma del documento del Programa en octubre de 2010, después de varios cambios a lo interno de ANAM.
Septiembre 2010	ONU-REDD es informado por teleconferencia con el Banco Mundial que la intención de unificar los programas de ONU-REDD y FCPF para contar con un solo documento conjunto no puede hacerse realidad ya que FCPF buscará un acuerdo por separado con el gobierno de Panamá.
Noviembre 2010	Panamá solicita que PNUD sea el “Socio de Implementación” (Delivery Partner) para los fondos provenientes (y pendientes desde 2009) del FCPF del Banco Mundial. Un acuerdo formal para este fin es firmado en agosto 2012.

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

En esta fase, comprendida entre noviembre de 2010 y enero de 2011, ANAM, con el apoyo de las agencias que participan en el Programa, gestiona apoyo financiero de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), para que COONAPIP trabaja su Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP) con aspiraciones de que éste sea financiado por el Programa ONU-REDD. En las discusiones posteriores surge el obstáculo relacionado a la falta de personalidad jurídica de COONAPIP lo que le limita en cuanto a recibir fondos de ONU-REDD. Se inician las discusiones relacionadas a los temas conflictivos principales de la colaboración ONU-REDD y COONAPIP: el marco presupuestario para el financiamiento de ONU-REDD al PEIP; los temas de PEIP a ser tratados en el

contexto del Programa ONU-REDD y; el rol de COONAPIP vis-a-vis los congresos y autoridades territoriales y su rol en la administración de fondos del Programa.

Noviembre 2010	A finales de 2010, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ), a solicitud de ONU-REDD Panamá, acordó facilitar fondos para la evaluación de las necesidades de capacitación y un plan de fomento de capacidad de la COONAPIP – el Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP). GTZ canalizó los fondos a la COONAPIP a través de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). COONAPIP no tenía personalidad jurídica para firmar un contrato con GTZ, y la UICN facilitó y proporcionó orientación técnica a la COONAPIP en el proceso. Se realizaron 4 reuniones de consultas sobre PEIP en los territorios y comarcas indígenas.
Enero 2011	Recién se logra activar el presupuesto del Programa cuando se da el primer desembolso del Fondo Fiduciario Multi-Donante a las agencias ONU-REDD.
Marzo 2011	ANAM designa el personal técnico para comenzar a implementar el Programa.
6.6.2011	Validación y aprobación del PEIP por las autoridades máximas de los pueblos indígenas integrantes de la COONAPIP en la comunidad de Guabo de Yorkín, en el territorio Bribrí, con un presupuesto estimado de US\$ 1,789,845.95.
15.6.2011	Carta del Presidente COONAPIP designando al Lic. Heraclio Herrera para formar parte del grupo de trabajo de REDD+.
Julio 2011	Se contrata el Coordinador del Programa de ONU-REDD y el PNUD actúa como contratante.
Agosto 2011	El PEIP es entregado formalmente a ONU-REDD y ANAM.
21.9.2011	En una reunión formal entre COONAPIP, ONU-REDD y ANAM, ONU-REDD indica los elementos que considera pueden financiarse del PEIP y los que están fuera del alcance de ONU-REDD.
22.9.2011	Nota 1085-2011 de COONAPIP solicitando apoyo financiero para la tramitación de la personería jurídica (US\$ 2,400.00) y Nota 1086-COONAPIP-2011 para eventos sobre Salvaguardas Ambientales y Sociales de FCPF y participación en Pre-COP en Panamá (US\$ 4,328.82).
23.9.2011	PNUD realiza gestiones para cubrir gastos de movilización requeridos para participación en Pre-COP en Panamá (US\$ 2,039.00)
26-28.9.2011	Se celebra la <i>Consulta Mesoamericana Sobre Enfoque Común para las Salvaguardas Ambientales y Sociales del FCPF en el Marco de REDD+ desde Los Territorios</i> . Una consultora del PNUD anuncia que el Programa ONU-REDD proporcionaría una parte del financiamiento <sup>3</sup> para el PEIP.

<sup>3</sup> Una transcripción de las palabras de la consultora en inglés, traducido por el Equipo al español, indica que ello dijo: "Solamente para clarificar que el presupuesto total del Programa ONU-REDD en Panamá es alrededor de US\$ 5,3 millones y hay un componente de alrededor de un millón para el componente de participación de los pueblos indígenas. Esto es mas o menos lo que se ha presupuestado pero no tengo los datos exactos. La persona que realmente sabe es Alexis. El otro Alexis. El verdadero coordinador del Programa. Algo distinto es el componente de fortalecimiento institucional preparado por COONAPIP. Esto es alrededor de US\$ 1,7 millones. Pero una parte de esto vendrá de otros donantes como GIZ. Esto es lo que se discute ahora".

<b>Octubre 2011</b>	Una nota fue enviada por la Presidencia de COONAPIP a ONU-REDD señalando que no había ningún avance concreto desde la entrega del PEIP.
<b>27.10.2011</b>	PNUD informa de la disposición de apoyar el trámite para la obtención de la personería jurídica de COONAPIP. Se aprueba un presupuesto de US\$ 1,300. El primer pago de US\$ 500 se realiza el 17.11.2011, al abogado designado por la COONAPIP.
<b>28.10.2011</b>	COONAPIP presentó a ONU-REDD una propuesta en borrador para un acuerdo de financiar el PEIP, pidiendo US\$ 1,789.845.95 para la financiación del PEIP y dando instrucciones a ONU-REDD de poner a disposición estos recursos a través del Congreso General de la Comarca Emberá y Wounaan (DIGICH 1417-12 Minuta de Reunión y Lista de Asistencia).
<b>1.11.2011</b>	Reunión para la revisión del PEIP por ONU-REDD. Una oficial de PNUD explica que solamente se pueden utilizar dos de las cinco modalidades de PNUD existentes para transferir fondos a COONAPIP (DIGICH 1417-12 Minuta de Reunión y Lista de Asistencia).
<b>7.12.2011</b>	En correo electrónico dirigido a PNUD, el abogado de COONAPIP informó que la documentación se había presentado al Ministerio de Gobierno para la tramitación de la personería jurídica de COONAPIP. Dos días después, les envió copia del Poder y la Solicitud en un correo electrónico por separado.
<b>17.1.2012</b>	Invitación del Consejo General del Pueblo Buglé al Coordinador de ONU-REDD para que participe en Primer Congreso General Buglé en Río Grande, Valle Bonito, entre el 20-24 de marzo de 2012.

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

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

<b>Febrero 2012</b>	El Programa ONU-REDD (a través de la oficina regional del PNUMA) proporcionó fondos a la Organización de Jóvenes Emberá Wounaan en representación de COONAPIP para alquilar una oficina en la Ciudad de Panamá (US\$ 25,000).
<b>5.3.2012</b>	Presentación de propuesta de COONAPIP al PNUD por USD 54,880 para contratación del personal técnico necesario para dar seguimiento al proceso REDD+.
<b>20.4.2012</b>	Nuevamente, se presenta propuesta al PNUD para la contratación de personal técnico de COONAPIP.
<b>21.5.2012</b>	Carta de invitación del Congreso General Guna al Coordinador de ONU-REDD, Alexis Baúles, invitándolo a participar en el próximo congreso general entre 24-28 de mayo de 2012.

20.6.2012	COONAPIP envía carta dirigida a Sra. Lucía Chandeck, Administradora General de la ANAM y a la Sra. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas, señalando que han pasado 29 meses desde el inicio del proceso y no se ha visto avance, ni disponibilidad de recursos financieros para desarrollar actividades en territorios y comunidades. Se denuncian intentos por parte de funcionarios de ANAM de reunirse por separado con Autoridades Tradicionales al margen de COONAPIP. En la misma carta, COONAPIP comunicó que no buscaría tener personería jurídica y solicitó el establecimiento de una Comisión de Alto Nivel integrada por ANAM, COONAPIP y ONU-REDD.
2.7.2012	Solicitud de nueva reunión informativa de parte del Consejo General del Pueblo Buglé en Santa Fe de Veraguas el día 21 de julio de 2012.
8.8.2012	El Programa ONU-REDD respondió a COONAPIP, invitando a los dirigentes de COONAPIP a una reunión y respondiendo por escrito a las quejas de COONAPIP.
19.9.2012	Primera Reunión de Alto Nivel con la participación de Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas, Gerardo González, Director Nacional de Cuencas de ANAM y dirigentes de los pueblos originarios de todo el país (Acta de Reunión y Lista de Asistencia).
24.9.2012	Primera reunión del Comité Técnico, establecido por la Comisión de Alto Nivel. En la reunión se reafirmó la importancia de COONAPIP dentro de ONU-REDD Panamá y se discutieron las opciones de implementación en los territorios indígenas, incluyendo (i) a través de una sola entidad, y (ii) a través de varias entidades, por ejemplo, congresos indígenas.
28.9.2012	Segunda reunión del Comité Técnico. Los participantes coincidieron en que la modalidad de las consultas en los territorios indígenas, incluyendo que el agente administrativo para administrar los fondos de ONU-REDD, sería decidido por cada grupo étnico. La Comisión Técnica acordó que los grupos indígenas interesados en tener más información sobre REDD podrían presentar una petición al Programa ONU-REDD. Participantes en la reunión revisaron el marco lógico del PEIP e identificaron aquellas actividades comprendidas dentro del mandato del Programa, las que no estarían comprendidas, y las que merecerían mayor discusión.
30.9.2012	El Rey Naso, Reinaldo Santana, y el Bulu Bribri, Joaquín González, solicitan a ONU-REDD un taller de información sobre REDD+ para los días 16 y 17 de octubre de 2012.
8.10.2012	Tercera reunión del Comité Técnico. Utilizando como base la categorización de las actividades elegibles realizadas en la reunión anterior, los participantes estimaron el financiamiento total disponible de ONU-REDD para el PEIP. Este ejercicio expuso una diferencia significativa entre las aspiraciones de financiamiento del PEIP y el mandato y recursos disponibles en el marco del programa ONU-REDD. Mientras que el presupuesto total del PEIP es de US\$ 1,7 millones, las actividades identificadas en forma conjunta como parte del mandato de ONU-REDD estaban en el rango de US\$ 300.000 – USD 400.000 (estos aportes no incluían lo que FAO tenía previsto como aportes a través de contratación de empresas/organizaciones indígenas para el inventario forestal en los territorios indígenas).

14-15.10.12	Invitación y solicitud de fondos por Silvia Carrera, Cacique General de la Comarca Ngöbe-Buglé para la realización de una reunión de dirigentes en Sitio Prado los días 14 y 15 de octubre de 2012.
17.10.2012	El Rey Naso, Reinaldo Santana, y el Bulu Bribri, Joaquín González, solicitan a ONU-REDD otro taller de información sobre REDD+ para los días 29 y 30 de noviembre de 2012.
10.1.2013	Asamblea General Extraordinaria de COONAPIP. La Asamblea rechaza la propuesta de ONU-REDD de ofrecer un presupuesto de US\$ 300,000.
24.1.2013	Cuarta y última reunión de la Comisión Técnica. ANAM responde positivamente a la solicitud de COONAPIP de crear una sub-mesa específica para pueblos indígenas dentro de la mesa nacional REDD+. Se solicita al programa ONU-REDD proponer borradores de protocolos para operacionalizar las actividades de consultas con los pueblos indígenas.
22-23.2.2013	Invitación y solicitud de fondos por Marcelo Guerra, Presidente del Congreso General Buglé para la realización del segundo encuentro de dirigentes Buglere en La Trinidad los días 22 y 23 de febrero de 2013. Resolución #01_2013 del Congreso General, manifestando su interés de participar en las actividades del Programa REDD+ y que todas actividades se coordinen directamente con la dirigencia del Congreso.

#### 2.4.5. Ruptura y retiro de COONAPIP

En esta fase, COONAPIP se retira del Programa ONU-REDD y denuncia al Programa por vulnerar los derechos de los pueblos indígenas. Varios Congresos toman posiciones individuales en cuanto a REDD.

25.2.2013	Resolución No. 2-2013 anunciando el retiro de COONAPIP del Programa ONU-REDD.
25.2.2013	Nota PNUD-PA-2013-01294 en la que se desmienten las declaraciones realizadas por la consultora de PNUD el 26-28 de septiembre de 2011 en base a una grabación de este evento.
27.2.2013	Carta de COONAPIP comunicando Resolución No. 2-2013 y anunciando retiro del Programa ONU-REDD.
27.2.2013	Carta de Joaquín González, Bulú del Pueblo Bribri, expresando que su pueblo se mantendrá colaborando con ONU-REDD.
1.3.2013	Respuesta de COONAPIP a nota PNUD-PA-2013-01294 (COONAPIP/32-13).
8.3.2013	Carta de ANAM y ONU-REDD a COONAPIP proponiendo la contratación de un facilitador externo y una evaluación independiente del Programa.
14.3.2013	Anuncio Público de la posición del Programa ONU-REDD con relación a las comunicaciones de COONAPIP. En este anuncio se presenta una propuesta para una mediación independiente y así como la implementación inmediata de una evaluación de medio término del Programa Nacional de Panamá.
20.3.2013	Resolución No. 20 de 2013 del Congreso Nacional del Pueblo Wounaan en la que se anuncia su retiro temporal de COONAPIP.
20-21.3.2013	Misión de altos funcionarios de ONU-REDD a Panamá para reunirse con COONAPIP. La misma es atendida por los asesores técnicos de

	COONAPIP, ya que el Presidente y otras autoridades no estaban disponibles.
25.3.2013	Carta pública de COONAPIP (COONAPIP 065/13), en la que se solicita el cierre total y definitivo del Programa actualmente en ejecución; la redefinición del Programa ONU-REDD en su relación directa con los pueblos indígenas; y el diseño de una nueva iniciativa REDD propia de pueblos indígenas de Panamá.
28.3.2013	Nota del Congreso General Guna al Presidente de COONAPIP, en la que se cuestiona la forma en que COONAPIP está implementando la Resolución 02-2013.
12-23.4.2013	Convocatoria de ONU-REDD a un Equipo de Evaluación Independiente para investigar las denuncias presentadas por COONAPIP y realizar una evaluación de medio término de ONU-REDD Panamá.
3-7.5.2013	Misión a Panamá de observadores a la Junta Normativa de ONU-REDD de la Sociedad Civil y de Pueblos Indígenas por América Latina y de la sociedad civil de países del Norte para recoger información para la Junta Normativa con relación a la situación entre COONAPIP y ONU-REDD.
17.5.2013	Nota del Congreso General Guna al Presidente de COONAPIP, en la que se cuestiona la campaña de COONAPIP en relación a ONU-REDD.
28.5.-7.6.2013	Visita a Panamá del Equipo de investigación y evaluación independiente Birgitte Feiring y Eduardo Abbott para investigar las denuncias presentadas por COONAPIP y realizar una evaluación del Programa ONU-REDD.
6-9 junio 2013	Resolución No. 5 del Congreso General Guna de retirarse de todas las discusiones a nivel nacional e internacional sobre el tema REDD+, hasta que el mismo Congreso tome otra decisión al respecto.

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

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

Al inicio del proceso de definir un programa preparativo REDD en Panamá, ANAM y las agencias de ONU-REDD pensaron que se iba a elaborar un marco programático conjunto entre ONU-REDD y FCPF, compartiendo un mismo documento de programa y un mismo matriz de resultados. El documento del Programa ONU-REDD se trabajó bajo este supuesto y no fue hasta septiembre 2010 que el Banco Mundial avisó que no estaba en condiciones de firmar un documento conjunto. , Consecuentemente, en septiembre-octubre de 2010 se trabajó para “depurar” el documento del PNC de Panamá de las referencias al FCPF, pero algunas quedaron.

La interacción directa de COONAPIP con el PNC comenzó en septiembre de 2009. Según un informe de COONAPIP<sup>4</sup>, ANAM convocó una reunión a mediados de

<sup>4</sup> Informe Final Elaboración de un Marco de Referencia Sobre la Participación de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá dentro del Contexto de la Propuesta de UN-REDD Panamá, COONAPIP, 12 Octubre de 2009.

septiembre 2009, abriendo *“una ventana de diálogo entre las Naciones Unidas y COONAPIP facilitando el proceso de preparación de la propuesta UN-REDD”*. Concretamente, se constituyó un Equipo Técnico interdisciplinario de COONAPIP, integrado por 6 profesionales indígenas, y se firmó una Carta de Acuerdo entre FAO y COONAPIP (utilizando el Congreso General Emberá Wounaan como intermediario para la transferencia de fondos), cuyas finalidades eran:

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

Según el cronograma acordado, el trabajo de revisión del documento comenzó el 23 de septiembre, se presentó el documento en una reunión de validación entre COONAPIP, ANAM y Naciones Unidas el 13 de octubre y se presentó el documento a la Junta Normativa de ONU-REDD, en Washington los días 29 y 30 de octubre del mismo año.

Según el informe de COONAPIP, los resultados del proceso fueron los siguientes:

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

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

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

- Plan de Fortalecimiento de la COONAPIP,
-

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

Además de los 19 puntos, se entregó 3 anexos *“que harán parte integrante e igualmente vinculante del documento principal”*. Estos son: Marco de Principios para operar REDD; Metodología de Balu Wala, y; Pueblos Indígenas y REDD.

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

El equipo considera que:

- La consulta, participación y validación inicial de COONAPIP del PNC, indica que COONAPIP, después de la resolución de sus cuestionamientos originales, tenía un sentido de apropiación del Programa y una aspiración justificada a ser un actor clave en la ejecución de sus actividades.
- Se debe cuestionar si un proceso de revisión del documento del PNC con pueblos indígenas numerosos y geográficamente dispersos de sólo 3 semanas es suficiente para garantizar la legitimidad y calidad necesaria para la validación de un Programa de esta naturaleza.
- La validación por parte de COONAPIP y la participación en la presentación del Programa ante la Junta Normativa indudablemente fue un factor determinante para la aprobación del Programa.
- La expectativa de inclusión de los 19 puntos y 3 anexos en el documento principal del PNC (aunque no figuran explícitamente en el documento firmado en octubre de 2010) implicaba una aspiración de buena fe por parte de COONAPIP que se iba a trabajar temas amplios sobre territorios, promoción del Convenio núm. 169 etc.
- No quedó claro hasta qué punto el Estado panameño tenía un compromiso claro ante los 19 puntos planteados por COONAPIP; muchos de los cuales requieren de una voluntad política por parte del gobierno para hacerse realidad.
- El retiro de COONAPIP en febrero 2013 puede explicarse por el fracaso posterior de concretizar y operacionalizar los compromisos y expectativas iniciales generadas en cuanto a una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la ejecución del Programa.

### 3.2. Diseño del Programa Nacional

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

- Residuos de un programa anterior – o reflejo de aspiraciones de diseñar un programa conjunto – con FCPF, que no se hizo realidad. No obstante, quedan referencias a salvaguardas y procedimientos del Banco Mundial en el Documento del Programa.

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

En general, el Equipo opina que:

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

### 3.3. Directrices y salvaguardas

El Programa ONU-REDD Panamá fue diseñado en un periodo en que todavía la definición de directrices de ONU-REDD estaban en proceso de desarrollo. Por ejemplo, las 7 salvaguardas resultante de la COP de Cancún salieron en diciembre 2010 y las Directrices sobre Consentimiento, Previo, Libre e Informado recién se finalizaron en enero de 2013. No obstante, existía desde el inicio un compromiso general del programa ONU-REDD de respetar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El mismo Documento de Programa indica que *“durante el proceso de la estrategia nacional de REDD+, la ANAM iniciará con los pueblos indígenas un proceso de diálogo y concertación a través de mecanismos basados en el consentimiento previo, libre e informado que identifique: la situación jurídica, institucional, social y económica, y la adecuación de las medidas legislativas y administrativas que evite cualquier forma de discriminación y exclusión de estos pueblos con el fin de garantizar la participación real y efectiva en el Programa REDD+”* (página 21).

Además, se tenía dos documentos de reglamentos/directrices vigentes de ONU-REDD en 2009:

**Reglamento y orientación operacional del Programa ONU-REDD<sup>5</sup>:** Este Reglamento estipula, entre otras cosas, la necesidad de validar el borrador del documento de Programa como parte de un proceso consultivo continuo, para asegurar la apropiación por parte del gobierno y el involucramiento de actores de la sociedad civil. El Reglamento hace mención específica a la necesidad de tener evidencia de consultas con pueblos indígenas, por ejemplo minutas firmadas de una reunión de validación. Además indica que los Programas serán evaluados en base del sentido de apropiación por parte de los gobiernos y actores de sociedad civil y el nivel de consulta, participación e involucramiento. En cuanto a los representantes de pueblos indígenas, el Reglamento estipula que estos tienen que ser representantes auto-determinados, seleccionados a base de los siguientes criterios:

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> UN-REDD Programme Rules of Procedure and Operational Guidance, Marzo 2009 (traducción propia).

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

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

- Las condiciones establecidas por la Junta Normativa de ONU-REDD del Documento inicial del PNC de Panamá en junio 2009, de que se debe asegurar consulta y validación, indica que los mecanismos internos del Programa ONU-REDD han servido como salvaguardas para asegurar consulta y participación de los pueblos indígenas al inicio del proceso.
- El programa ONU-REDD Panamá nace con un compromiso explícito con los derechos de los pueblos indígenas, en particular, su derecho a otorgar – y/o retener - su consentimiento libre, previo e informado ante medidas legislativas o administrativas que les puedan afectar.
- En general, la referencia a directrices y salvaguardas en el documento es bastante confusa, lo que posiblemente ha impedido una aplicación más sistemática.
- Se identificó a COONAPIP como instancia representativa de los pueblos indígenas en base a los criterios estipulados en el Reglamento Operativo del Programa ONU-REDD, pero no se hizo un análisis o mapeo más profundo de las organizaciones indígenas y su capacidad técnica para ejecución de programas, ni los posibles conflictos o retos internos.
- El programa ONU-REDD Panamá cumple con el requisito estipulado en el Reglamento Operativo del Programa de realizar consultas iniciales con los pueblos indígenas, en este caso representados por COONAPIP. Además, el Documento de Programa ha sido validado en reunión que cuenta con firmas de las autoridades de los pueblos indígenas, de acuerdo a las Reglas establecidas.
- El programa ONU-REDD Panamá, ante la decisión de COONAPIP de retirarse del Programa (25 febrero de 2013), ha decidido parar todas las actividades con pueblos indígenas y otras nuevas actividades ya previstas. Esto es una muestra clara del Programa de responder a las preocupaciones de los pueblos indígenas y de respetar su derecho al otorgar o retener su consentimiento.

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

#### **3.4.1. Representación política**

Desde un inicio, COONAPIP fue reconocido como un representante legítimo de los pueblos indígenas por el Programa ONU-REDD. La interlocución de COONAPIP con el tema de REDD+ surge por el liderazgo que asume COONAPIP al

denunciar la falta de consulta al R-PLAN del Programa FCPF del Banco Mundial<sup>6</sup>. En este contexto, COONAPIP solicita que *“en representación de los Pueblos Indígenas en Suiza para la negociación sobre el tema de Cambio Climático, la persona designada sea por parte de COONAPIP”*, y, además, que la *“COONAPIP no avala la representación de otra persona en nombre propio o de otra ONG, lo mismo que podrán hacerlo a nivel personal y no en representación de los 7 pueblos indígenas”* (Ibíd).

En la fase de revisión del documento del programa ONU-REDD, las autoridades indígenas de los 11 territorios, como parte del taller participativo de consulta, aportaron los siguientes principios de ejecución del programa ONU-REDD: *“COONAPIP, será la Mesa Nacional Indígena para la Comunicación y coordinación de actividades en áreas indígenas”*<sup>7</sup>.

COONAPIP está constituido por las once autoridades territoriales, pero, de acuerdo a los propios usos y costumbres de cada pueblo, y conforme a la normativa internacional, cada pueblo tiene el derecho a la auto-determinación. Además, cada pueblo tiene sus propios procedimientos internos de consulta y toma de decisiones, lo que frecuentemente implica la celebración de asambleas o congresos para estos efectos. No obstante, el Equipo ha notado que tanto ONU-REDD como los Congresos y Consejos reconocen el rol que juega COONAPIP como interlocutor nacional de los once Congresos y Consejos de los pueblos indígenas<sup>8</sup>.

Esto implica la necesidad de definir con mucha precisión y delicadeza los roles y competencias de COONAPIP como instancia nacional y de las once autoridades como instancias territoriales. Conforme a la evidencia recogida por el Equipo, las acusaciones a ONU-REDD de fomentar divisionismo interno han surgido en casos en que ONU-REDD ha respondido a solicitudes directas de autoridades territoriales de obtener apoyo financiero o talleres de información, durante el proceso de negociaciones prácticamente estancadas entre COONAPIP y ONU-REDD. En este sentido, el problema radica en el hecho que la contradicción se da entre las instancias representativas territoriales y la misma instancia nacional, constituida por las instancias territoriales. Algunos representantes de sociedad civil y asesores de pueblos indígenas han insistido que las opiniones disidentes respecto de COONAPIP fueron en realidad solicitadas por personal trabajando para ONU-REDD. El equipo no ha encontrado evidencia para verificar de modo independiente estas aseveraciones.

Cabe mencionar que PNUD, en el marco de otras iniciativas en curso, ha dado apoyo y acompañamiento a los pueblos indígenas que han incluido procesos de consulta en campo con los varios Congresos y Consejos de los pueblos indígenas,

---

<sup>6</sup> Carta COONAPIP a ANAM el 22 de mayo de 2009, firmado por los 5 caciques generales, el Saila Dunmad Kuna Yala y el Rey Naso Terdy.

<sup>7</sup> Ver “Informe Final Elaboración de un Marco de Referencia Sobre la Participación de los Pueblos Indígenas de la República de Panamá dentro del Contexto de la Propuesta de UN-REDD Panamá”, COONAPIP, 12 Octubre de 2009.

<sup>8</sup> Aunque el Congreso General de los Wounaan temporalmente ha decidido retirarse de COONAPIP.

por ejemplo, para la formulación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos indígenas de Panamá.

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

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

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

Las actas revisadas por el Equipo da constancia de la comunicación entre el PNC y los técnicos y miembros de la junta directiva de COONAPIP, así como con la dirigencia y técnicos de la mayoría de las estructuras territoriales, congresos y consejos indígenas, la cual se ha dado en la mayoría de los casos en respuesta a solicitudes expresas de las autoridades de los diferentes congresos y consejos.

Por su parte, las agencias de Naciones Unidas manifiestan que han respondido de buena fe a invitaciones a participar en eventos y talleres, y han dado respuesta favorable a pedidos de financiamiento para la realización de eventos de información y asambleas, entre otros, sin que ello sea considerado por las agencias como intervención en la interlocución con COONAPIP o como intenciones de dividir a la COONAPIP. Al contrario, indican que las respuestas han sido respetuosas de la libre determinación que corresponde a cada pueblo indígena y que se han abstenido de realizar intervenciones en territorios indígenas, más allá de jornadas de información y sensibilización solicitadas por los pueblos.

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

técnica propia.

En el contexto del PNC, la discusión de roles ha estado ligado a la discusión de posibles modalidades para la canalización de fondos del Programa a COONAPIP. El Equipo nota que mientras el PNC reconoce a COONAPIP como interlocutor y representante de los pueblos indígenas, COONAPIP no cuenta con personería jurídica, que es un requisito administrativo-legal para recibir fondos públicos de la cooperación externa. Hasta junio 2012 se pensaba que COONAPIP iba a solicitar personería jurídica (con apoyo financiero del Programa ONU-REDD) pero en junio COONAPIP informó a ONU-REDD que no seguiría este camino ya que le obligaría asumir un rol como ONG, estructura legal que no sería consistente con su rol en representación de los pueblos indígenas. Una limitante en esto son las reglas administrativas del PNUD, que pone ciertos requisitos en cuanto a montos y modalidades como, por ejemplo, la conducción de concursos abiertos para ciertos tipos de contratación de “servicios” y la imposibilidad de que el mismo ente (instancia indígena) sea beneficiario y ejecutor a la vez. Además, a las agencias de las Naciones Unidas no se les permite transferir fondos a entidades que no están legalmente reconocidas. Según Naciones Unidas, cada agencia debe regirse por sus políticas, normas, regulaciones y procedimientos, y estos deben ser acatados en virtud de la responsabilidad fiduciaria que asume para la gestión de los recursos financieros.

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

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

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

Debido a la falta de financiamiento, COONAPIP no logró contar con un equipo técnico propio que le permitiera participar o contribuir plenamente al proceso relacionado con REDD+ en Panamá sino que tuvo que apoyarse de la voluntad de los técnicos colaboradores.

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

### **3.5. Alcance temático y asignación de un marco presupuestario**

Uno de los grandes temas de desacuerdo y conflictividad entre ONU-REDD y COONAPIP ha sido la discusión sobre el alcance temático y la asignación presupuestaria para los trabajos a realizarse con los pueblos indígenas. Los dos

temas están interrelacionados ya que el presupuesto requerido obviamente varía de acuerdo a los temas a trabajar.

El marco presupuestario por resultado y agencia ya fue establecido en el Documento de Programa, pero no se definió asignaciones presupuestarias específicas para las actividades relacionadas a COONAPIP. Partiendo de los 19 puntos a tratar en el contexto del Programa, definidos al inicio por las autoridades tradicionales, COONAPIP trabajó entre noviembre de 2010 y agosto de 2011 en la elaboración del Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP) que contiene una propuesta detallada sobre la participación indígena en la preparación de REDD+. El PEIP abarca temas amplios de gobernanza relacionados a los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, como la ratificación del Convenio núm. 169 y preparación de un proyecto de ley que sancione la invasión de tierras y territorios. El presupuesto estimado de todas las actividades del PEIP era de US\$1.789.845,95 pero el PNC no tenía definido un marco presupuestario para PEIP antes de apoyar a COONAPIP a entrar en el proceso de formulación. La aspiración de COONAPIP es que PEIP sea financiado en su totalidad mientras que las agencias indican que la necesidad de contar con el PEIP es dialogada entre COONAPIP, ANAM y las agencias, a sabiendas de que es posible que varios de los elementos de un documento estratégico puedan ir más allá del ámbito de acción del programa

Poco después de la validación del PEIP por parte de las autoridades indígenas comienzan largas e infructuosas discusiones entre COONAPIP y ONU-REDD sobre cuales componentes del PEIP serían parte del marco de resultados del Programa<sup>9</sup>. En una reunión, el PNUD indica que, entre otras materias, la ratificación del Convenio núm. 169 y la presentación de un proyecto de ley respecto a una comarca Naso “*escapan al ámbito de acción de UNREDD*”.

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

Con respecto a la discusión de los 19 puntos, el Equipo ha recibido un comentario del equipo regional y de país del PNUD, que presentamos a continuación por su pertinencia y grado de reflexión: “*En retrospectiva, si tuviéramos que iniciar un proceso de consulta hoy en día, realizaríamos un mayor esfuerzo para la identificación de partes interesadas, comprensión de aspiraciones de todos, y evitaríamos entrar en procesos acelerados como el acordado en su momento entre las agencias de la ONU, ANAM y COONAPIP. En el futuro, valdría la pena tomar las medidas necesarias que garanticen:*

*Un análisis conjunto (PNC, ANAM, COONAPIP, otros actores identificados durante el mapeo, agencias de Naciones Unidas) sobre que puntos pueden ser asumidos, cuales escapan a los mandatos establecidos al programa, y cuáles son los límites esperables de la acción del programa; en búsqueda de los siguientes efectos:*

- i) señal de partida de profundo respeto a sus cosmovisiones, diversidad cultural y las formas cómo quieren participar los Pueblos Indígenas en el Programa,*
- ii) Gestión de expectativas sobre el alcance del programa y la capacidad de las agencias a la hora de intervenir en un país y sociedad soberana,*
- iii) establecer prioridades de intervención;*
- iv) diálogo estrecho con instancias del programa a nivel global para identificar y atender problemas estructurales.*
- v) detallar y formalizar roles y responsabilidades de todos los actores involucrados así como definir los logísticos y administrativos que permiten que estos roles y responsabilidades puedan ejercerse.”*

<sup>9</sup> Minuta de Reunión entre funcionarios de las Agencias de Naciones Unidas, ANAM y COONAPIP. 21/9/2011

disminuir la deforestación debería incluir “*una mayor seguridad judicial de tierras para pueblos indígenas*” (Ibíd., página 17).

El tema de seguridad legal de tierras y territorios es uno de los 19 puntos definidos por las autoridades tradicionales como prioridad y considerado como una condición para su apoyo al Programa. Consultas realizadas por el Equipo con los Congresos y autoridades integrantes de COONAPIP confirman que para muchos de ellos el tema de seguridad legal respecto de sus tierras sigue siendo su prioridad principal. No obstante, el tema fue uno de los que en principio (septiembre de 2011) se indicó que no se podía trabajar en el contexto del Programa, pero que luego formó parte de las discusiones del Comité de Alto Nivel y el Comité Técnico relacionado a este.

Relacionado a la discusión del alcance temático de los trabajos con pueblos indígenas, surge la discusión sobre el presupuesto a asignar para las actividades. Mientras que COONAPIP sostiene que el Programa tiene un compromiso de financiar el PEIP en pleno (aproximadamente 1.7 millones), aparentemente la “oferta” final de ONU-REDD, después de largas e infructuosas discusiones sobre el tema, fue de US\$ 300,000. Un cálculo simple y preliminar realizado por el Equipo, indica que el presupuesto tentativo de los elementos marcados en verde por PNUD en 2011 (como elementos legítimos para financiamiento dentro del Programa) suman alrededor de US\$ 814 000 (minutas reunión 21.9.2011).

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

El equipo considera que:

- COONAPIP tenía legítimas aspiraciones de que el Programa ONU-REDD iba a incluir temas amplios de seguridad territorial y gobernanza, ya que estas aspiraciones surgen de los 19 puntos considerados en el rediseño inicial del Programa.
- El presupuesto ofrecido de US\$300000 no parece ser adecuado para abordar ni los temas contemplados en los 19 puntos ni aquellos que ONU-REDD estaba considerando financiar.

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

Desde el inicio del proceso de diseño y aprobación del PNC, hay preocupaciones por la inclusión de manera adecuada de los pueblos indígenas en las instancias de toma de decisión. Las observaciones sobre el documento de Programa inicial de David Kaimowitz en junio 2009<sup>10</sup> indican que “*no hay un plan explícito para*

---

<sup>10</sup> David Kaimowitz: Technical Review of the “UN REDD Panama Programme” UN REDD National Program Document – Independent Technical Review, 2009

*incluir a los Pueblos Indígenas en el Comité Directivo Nacional de REDD+ u otras instancias de toma de decisión” (página 3, traducción propia). Entre sus recomendaciones figura que “ANAM debería crear un mecanismo de alto nivel para sostener un diálogo con COONAPIP y buscar acuerdos concretos y verificables con COONAPIP sobre REDD” (página 7, traducción propia).*

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

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

A comienzos de 2012 se estableció el Comité Directivo, de alto nivel, integrado por los representantes de las agencias de ONU que conforman ONU-REDD, ANAM y el Ministerio de Economía y Finanzas. El Comité ha tenido 3 reuniones hasta la fecha y se habría considerado que COONAPIP podría participar en calidad de observador, sin que esta participación se haya hecho realidad todavía. Según ANAM, la participación de pueblos indígenas – y otros actores relevantes – en el Comité Directivo es una tarea pendiente. El Equipo regional y de País del PNUD opinan al respecto que *“antes de proceder a la incorporación de nuevos actores es imprescindible mejorar y encauzar (cooperativa y conjuntamente) la relación entre los actores reconocidos por todos cómo estratégicos (ANAM, Pueblos indígenas y COONAPIP, y Agencias de Naciones Unidas. Y también parece evidente que la inclusión de otros actores dependientes de los bosques debe ser parte de las conversaciones y diálogos con los Pueblos Indígenas y COONAPIP. Una acción*

*prioritaria y proactiva con los Pueblos Indígenas es muy distinta a una acción exclusiva con los mismos”.*

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

El Equipo considera que:

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

### **3.7. La comunicación con las partes interesadas**

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

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

Respecto de los riesgos descritos en el Documento de Programa, dos parecen estar relacionados con pueblos indígenas<sup>11</sup>, indicando que: *“Una participación activa de los pueblos indígenas es clave”* en relación a la definición del Marco Legal y del Marco Operacional para la implementación de una estrategia REDD.

Los Informes Anuales reportan problemas sobre las relaciones con COONAPIP pero de un modo que hace pensar que todo está en vías de arreglo, hasta el Informe del Primer Semestre de 2012, que es bastante abierto en cuanto al diagnóstico de los problemas pero, en opinión del Equipo, no es realista en cuanto a su concepción de la magnitud de ellos y del probable éxito de las posibles soluciones bajo consideración. Los siguientes párrafos sirven de ilustración:

---

<sup>11</sup> Ver: Monitoreo, Evaluación y Reportes: Tabla 2, Documento de Programa ONU-REDD, 2009.

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

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

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

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

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

En esta sección se analiza brevemente cuan significativas y pertinentes son las preocupaciones expresadas por COONAPIP a la luz del Documento de. PNC de 2009 y los objetivos, políticas y estándares identificadas en el mismo. Como algunos aspectos de estas preocupaciones ya han sido descritas y analizadas en forma temática en otras secciones de este informe, presentamos a continuación, sin restarle su importancia y trascendencia, una visión esquemática del tema, retomando los seis temas indicados en sección 2.3.:

<b>Denuncias COONAPIP</b>	<b>Análisis del Equipo</b>
<b>Falta de mecanismos de participación plena y efectiva</b>	A pesar de una activa participación inicial de COONAPIP y de muchos esfuerzos, reuniones, intercambios de cartas, comisiones, etc., no se han establecido mecanismos formales o institucionalizados para asegurar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas en el Programa, tampoco en las instancias de toma de decisión. Tampoco se ha dado un proceso de fortalecimiento de COONAPIP como instancia nacional - o de los congresos como instancias territoriales - para su participación plena y

	<p>efectiva acorde con las directrices de ONU REDD.</p> <p>Todo esto también se ha traducido en una falta de información adecuada sobre el Programa en los pueblos indígenas en general.</p>
<b>No reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas</b>	<p>COONAPIP fue reconocido desde el inicio como el interlocutor nacional en representación de los pueblos indígenas. Este rol es específicamente reconocido en el Documento de Programa, donde es descrito como <i>“un actor clave como participe en el desarrollo e implementación de la estrategia nacional de REDD+ con los Congresos Indígenas.”</i> Sin embargo, no se definieron con precisión los roles, competencias y responsabilidades entre las autoridades indígenas territoriales y las autoridades nacionales en el contexto del PNC, lo que ha dado lugar a muchas expectativas e interpretaciones contradictorias.</p>
<b>No-cumplimiento de acuerdos</b>	<p>El complejo inicio y desarrollo de este Programa, unido a cambios importantes en la administración del Estado y retrasos, debido a elecciones, cambios de Ministros y de orientaciones y procedimientos administrativos lentos y complejos, han afectado sin duda la obtención y cumplimiento de acuerdos claros, transparentes y ejecutables.</p> <p>Como parte de sus primeros aportes al desarrollo del Programa, COONAPIP propuso 19 puntos como principios de ejecución del Programa, pero no hubo acuerdos explícitos para concretizar resultados o actividades al respecto. Tampoco se llegaron a acuerdos sobre el marco presupuestario para la participación indígena y el presupuesto ofrecido finalmente parece inadecuado para tratar los temas reflejados en los 19 puntos.</p>
<b>Procedimientos no-ade cuados</b>	<p>Desde un inicio el diseño del PNC carecía de una definición clara y adecuada de marcos, mecanismos y procedimientos para consulta, participación, toma de decisiones y monitoreo como se preveía en el Documento de Programa y directrices aplicables a este.</p>
<b>Falta de buena fe</b>	<p>En lo que se refiere a la participación de pueblos indígenas, el PNC, con la participación de la COONAPIP, empezó con un espíritu de buena fe y armonía pero en la medida que no se concretizó esta colaboración en actividades específicas, las relaciones fueron deteriorándose. Lo que se agravó debido a la ausencia de mecanismos definidos de consulta, participación, toma de decisiones como también marcos definidos de presupuestos, mecanismos de colaboración y convenios entre COONAPIP y ONU-REDD. Todo esto ha resultado en una situación en que el diálogo ha fracasado tanto en lo institucional como en lo personal y aparentemente ya no hay confianza en la buena fe de las partes involucradas.</p>

<p><b>Falta de cumplir con responsabilidades del Estado y de Naciones Unidas</b></p>	<p>No se definió con precisión adecuada los roles, responsabilidades y competencias entre las agencias de Naciones Unidas y las instancias gubernamentales panameñas respecto de la participación y las prioridades de los pueblos indígenas en el contexto del Programa. Tampoco se definió el grado de compromiso estatal ante los 19 puntos definidos por COONAPIP como esenciales para su participación en el Programa; muchos de los que dependen de una voluntad política del Estado soberano.</p>
<p><b>Violaciones de los derechos de los pueblos indígenas</b></p>	<p>En opinión del Equipo independiente, las carencias en el diseño y el incumplimiento de los objetivos del PNC han llevado a que el Programa no haya tenido el resultado positivo esperado pero tampoco ha tenido un significativo impacto negativo en los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya que aún no se ha concretizado o emitido ninguna medida legislativa o administrativa que afecte a los pueblos indígenas como resultado del programa. Al mismo tiempo cabe resaltar, que el Programa no ha afectado los derechos humanos individuales de los pueblos indígenas.</p> <p>Sin embargo, un impacto negativo notable de la desacertada ejecución del Programa es que ha creado, sin proponérselo, presiones innecesarias a las instancias de representación de los pueblos indígenas de Panamá, agotando sus esfuerzos y recursos en un contexto externo al Programa marcado por muchos conflictos y presiones.</p>

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

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

**Se recomienda a ANAM:**

- Conjuntamente con la Dirección Nacional de Política Indígena, convocar a una reunión con la dirigencia de COONAPIP y los caciques y autoridades indígenas para discutir posibles mecanismos de consulta, participación y consentimiento de los pueblos indígenas en una futura estrategia REDD+ de Panamá.

- Conjuntamente con el Equipo de evaluación e investigación, convocar a una reunión amplia de evaluación de medio término de los resultados del PNC con todos los partes interesados, y definir una estrategia para la sostenibilidad de dichos resultados. La reunión debería discutir: finalización e institucionalización de productos informáticos y capacidades relativas a la cobertura forestal y uso de suelos; el inventario forestal; el futuro de la Mesa Nacional REDD+, y otros temas consensuados por los participantes.

**Se recomienda a ONU-REDD:**

- Documentar ampliamente las experiencias y lecciones aprendidas del PNC Panamá y usarlas para informar la aplicación práctica de sus directrices, políticas y lineamientos operativos.
- Aplicar con mucho rigor las directrices operativas de involucramiento de pueblos indígenas<sup>12</sup>, basándose en los principios de UNDRIP, y definir con precisión los marcos, mecanismos y procedimientos de consulta, participación y consentimiento, concertadas con pueblos indígenas, como requisito previo a la aprobación de un programa ONU-REDD.

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

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

---

<sup>12</sup> Directrices conjuntas del Programa ONU-REDD y el FCPF sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques.  
[http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=7981&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7981&Itemid=53)

## Anexo A: Listado de personas entrevistadas

- Kim Bolduc, Coordinadora Residente y Representante Residente, Sistema de Naciones Unidas en Panamá y PNUD.
- Gisele Didier, Oficial del Programa, PNUD Panamá
- Pierre-Yves Guedez, Asesor Técnico Regional, PNUD
- Alexis Baules, Coordinador del Programa Nacional Conjunto, PNUD
- Iñaki de Francisco, Mesa de Desarrollo Indígena, PNUD
- José Arturo Santos, Especialista Técnico Regional en Involucramiento de Actores, PNUD
- Silvano Vergara, Administrador General de la ANAM
- Gerardo González, Director de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas y Punto Focal de ONU-REDD por ANAM
- Carlos Gómez, Oficial Encargado de ONU-REDD, ANAM
- Allan Hruska, Coordinador Subregional a.i. de la FAO y Representante a.i. en Panamá
- Lars Gunnar Marklund, Coordinador del Programa por FAO, Oficina Subregional
- Xinia Soto, FAO
- Margarita Astrálaga, Directora Regional, PNUMA
- Gabriel Labbate, Oficial de Programa, PNUMA
- Irina Madrid, PNUD
- Alexis Baúles, Coordinador de Programa, ONU-REDD Panamá
- Narciso Arenas, Facilitador de la Mesa Nacional REDD, ONU-REDD Panamá
- Betanio Chiquidama, Cacique General de la Comarca Emberá-Wounaan y, Presidente de COONAPIP
- Lic. Héctor Huertas González, Abogado, COONAPIP
- Cándido Mezua, Coordinador de Proyecto, Congreso Emberá-Wounaan
- Roberto Lino Pacheco, Asesor Legal, Dirección Nacional de Política Indígena, Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Alida Spadafora, Directora Ejecutiva, Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON)
- Atencio Lopez, Abogado, Congreso General Guna Yala
- Kinyapiler F. Johnson, Maniburba Ilemagged, Onmagged Dummad, Guna Yala
- Valerio Núñez, Técnico Forestal, Congreso General Guna Yala
- Blas López, Secretario General, Congreso General Guna Yala
- Baglio Pérez, Cacique Congreso General Guna Yala
- Eriberto González Cacique Congreso General Guna Yala
- Enrique Inatoy, Congreso General Guna Yala
- Sara Omi Casama, Técnica, OJEW/COONAPIP
- Williams Barrigón, Asesor, COONAPIP
- Heráclio López Gonzalez, Asesor COONAPIP
- Johnny Alvarado, Secretario Local
- Eidio Alvarado Pérez, Asesor, Congreso Guna Wargandi

- Magdalena González, Técnico Asesor, Pueblo Bribri
- Marcelo Guerra, Presidente, Congreso Bugle
- Joaquín González, Bulu, Pueblo Bribri
- Tino Quintana, Cacique Regional Sambú, Comarca Embera-Wounaan
- Abigail Grajales, Presidente, Congreso General de Tierras Colectivas Embera-Wounaan.
- Edilberto Dogirama, Presidente, Comarca General Embera-Wounaan
- Marilizeth Cansarí, Estudiante, Darién
- Sergio Gómez, Asesor, Concejo General Bribri
- Clementina Pérez Jiménez, Cacique Regional Suplente, Cerro Balsas, Munä
- José Colman, Congreso General Guna Yala
- Félix Sánchez, Asesor del Pueblo Naso, Bocas del Toro
- Elivardo Membache, Cacique General de Tierras Colectivas Embera-Wounaan, Darién
- Reynaldo Santana, Rey del Pueblo Naso, Bocas del Toro
- Jeremías Cansarí, Cacique General, Congreso General Embera de Alto Bayano
- Gloria Tovar, Técnica, Congreso Dagangunyala
- Flaviano Iglesias, Asesor, Congreso Dagangunyala
- Evangelisto Santo, Cacique Local Bugle, BIEDESHIA
- Luis Bacorizo, Vice-Presidente, Congreso General de Tierras Colectivas Embera-Wounaan, Darién.
- Neyla Banubio, Miembro OJERP, Darién
- Adolfo Mezúa Salazar, Asesor OJERP
- María Duque
- Gonzalo García, Técnico
- Esteban Arosemena, Director, Dirección Nacional de Política Indígena, Ministerio de Gobierno y Justicia
- Arelys Midi, Trabajo Social, Dirección Nacional de Política Indígena
- Lic. Leonides Quiroz, Presidente, FUNAEPW
- Rito Ismare, Casique General Wounaan
- Diogracio Puchicama, Asistente, FUNAEPW.
- Chenier Carpiet, Presidente, Congreso del Pueblo Wounaan
- Alina Itucama, Equipo de Trabajo Proyecto Tierra, Congreso Wounaan.
- Obdulin Isorami, I.E.U., Pueblo Wounaan
- Charles McNeill, Senior Policy Advisor, ONU-REDD y Grupo de Medio Ambiente y Energía, PNUD
- Nina Kantcheva, Asesora, involucramiento de actores, PNUD/ONU-REDD
- Gayathri Sriskanthan, Asesora, involucramiento de actores, PNUD/ONU-REDD
- Jennifer Laughlin, Analista de Programas, involucramiento de actores, PNUD/ONU-REDD
- Armstrong Wiggins, Director, Indian Law Resource Center
- Leonardo Crippa, Abogado Principal, Indian Law Resource Center
- Christopher W. Meyer, Environmental Defense Fund, y representante de los países desarrollados en la Junta Normativa del Programa ONU-REDD
- Onel Masardule, Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena
- Mikel Barraondo, Grupo Intercultural Almáciga
- Vanessa Jimenez, Forest Peoples Programme

- David Kaimowitz, Ford Foundation
- Suzanne Pelletier, Directora Ejecutiva, Rainforest Foundation US
- Vicky Tauli-Corpuz, Directora Ejecutiva, Tebtebba Foundation
- Taila Edilma Stanley, Movimiento de la Juventud Kuna
- Tom Bewick, Gestion de Programas, Rainforest Foundation US
- Christine Halvorson, Directora de Programas, Rainforest Foundation US
- Clea Paz Rivera, Secretariado del Programa ONU-REDD
- Victor Lopez Illescas, Asociacion Ut'z Che' (Guatemala) y representante de Sociedad Civil para America Latina y el Caribe en la Junta Normativa de ONU-REDD
- Susan Kandel, PRISMA
- Nelson Cuellar, PRISMA
- Andrew Davis, PRISMA
- Tom Griffith, Forest Peoples Programme