

Hallazgos, conclusiones y recomendaciones preliminares

Equipo Independiente de evaluación e investigación
Lombok, Indonesia 25 de junio de 2013

Objetivos de investigación y evaluación

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

El Equipo

- Sra. Birgitte Feiring, antropóloga, especializada en los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas
- Sr. Eduardo Abbott, abogado, ex Secretario Ejecutivo del Panel de Inspección del Banco Mundial, especialista en investigaciones independientes
- Sr. Osvaldo Jordan, apoyo técnico al equipo

Proceso

- 20-26 Mayo, entrevistas en contexto del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Nueva York
- 29 mayo – 7 junio: Primera visita a Panamá. Enfoque principalmente en la investigación
- 7 junio: Presentación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones preliminares a las partes interesadas
- 10 al 21 de junio: Difusión de la Nota Preliminar e invitación a contribuir comentarios
- 25 junio: Presentación de Nota Preliminar a Sesión de información previa a la décima reunión de la Junta Normativa de ONU-REDD
- Mediados de Julio: Segunda visita a Panamá. Enfoque evaluación
- Agosto: Informe final

Principios de trabajo

- Independencia del equipo de trabajo
- Transparencia y confidencialidad
- Respetando los derechos de los pueblos indígenas
- Participación amplia

Contexto

- Importancia del bosque para los pueblos indígenas – y importancia de los pueblos para el bosque
- Lucha histórica de los pueblos por sus tierras y territorios, situaciones conflictivas
- 2009: novedad del tema REDD+; Panama país piloto y pionero; colaboración inter-agencial nueva, directrices y salvaguardas en proceso.
- Reestructuración de COONAPIP como interlocutor nacional de los pueblos indígenas de Panamá
- Aspiración de programa conjunto con FCPF/Banco Mundial

Programa ONU-REDD

- Implementación 2010-14
- 3 agencias ONU: FAO, PNUD, PNUMA
- Agencia estatal: ANAM

Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD+ de Panamá (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 (ANAM, FAO y PNUMA).

Cronología de ejecución

- Formulación y condiciones iniciales; proceso de revisión, validación y acuerdo (2008-9)
- Un año de inactividad, firma del PNC (2009-10)
- Arranque del Programa, elaboración de PEIP y surgimiento de obstáculos y temas conflictivos (temas, modalidades, presupuesto) (2010-2011)
- Apoyos puntuales, estancamiento del proceso y agudización del conflicto; siguen discusiones sobre presupuesto y modalidad de ejecución. Primera carta de denuncia de COONAPIP y establecimiento de Comisión de Alto Nivel y Comités Técnicos (2012-enero 2013)
- Retiro de COONAPIP del Programa y pronunciamientos individuales de varios Congresos y Consejos (febrero – junio 2013)

Denuncias de COONAPIP

(agrupados por el Equipo en 6 temas principales)

- No existen mecanismos de participación plena y efectiva
- No reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas
- No-cumplimiento de acuerdos
- Procedimientos no-adecuados
- Falta de buena fe
- Falta de cumplir con responsabilidades del Estado y de Naciones Unidas
- Violaciones de los derechos de los pueblos indígenas

Diseño del Programa

- Participación en rediseño y validación – pero procesos apresurados (19 puntos y 3 anexos)
- Vacíos en cuanto a definir el marco referencial de salvaguardas, mecanismos de dirección y gestión, marcos presupuestarios, mecanismos y modalidades de ejecución
- Incoherencia en el enfoque, visión y orientación del programa, y contrastes entre el análisis y la parte operativa del proyecto.
- Interrogantes sobre el compromiso político y operativo del Estado ante las prioridades de COONAPIP
- Retiro de COONAPIP se explica por el fracaso posterior en cuanto a concretizar y operacionalizar los compromisos iniciales y expectativas generados.

Lineamientos

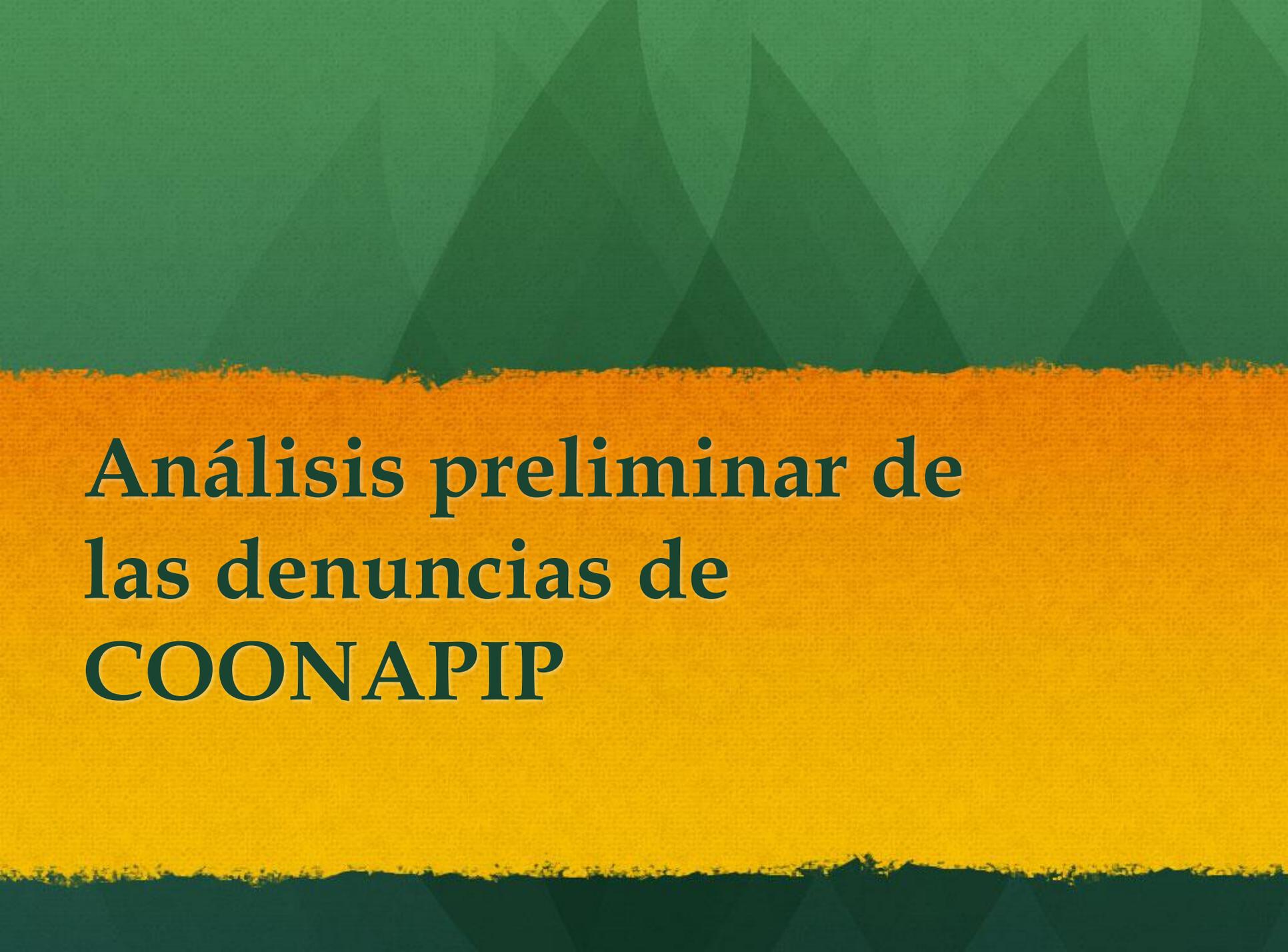
- Procesos incipientes de desarrollo de lineamientos y salvaguardas en 2009; confusión salvaguardas FCPF.
- Lineamientos internos del Programa ONU-REDD servían para asegurar consulta, participación y validación inicial de los pueblos indígenas.
- Proceso débil en cuanto al análisis y mapeo de actores y de involucramiento en espacios de toma de decisión.
- Ante la decisión de COONAPIP de retirarse, el Programa responde a las preocupaciones de los pueblos indígenas y muestra respecto a su derecho de otorgar o retener su consentimiento.

Representación de los pueblos indígenas

- COONAPIP identificado de buena fe como un legítimo interlocutor por los pueblos indígenas
- No había una clara definición – ni experiencias operativas - para precisar competencias, roles y responsabilidades de representación política y de ejecución técnica COONAPIP-autoridades territoriales. COONAPIP es interlocutor nacional – los Congresos y Consejos tienen derecho a la auto-determinación y cada uno tiene sus procedimientos particulares de consulta y participación.
- Falta de análisis inicial de ONU-REDD – y falta de aclaraciones internas en COONAPIP - han tenido graves consecuencias para la ejecución del Programa
- PNC es acusado, tanto de crear divisiones entre los pueblos indígenas por responder a solicitudes de Congresos y autoridades, como de ignorar a los legítimos representantes de los pueblos indígenas por haber trabajado a través de COONAPIP
- Llamado a instancias externas a respetar la diversidad de autoridades indígenas y a apoyar, en la medida que sea necesaria y solicitada, a las instituciones a nivel territorial y nacional a resolver internamente la definición de sus roles, responsabilidades y competencias frente al estado y la cooperación externa.

Temas, presupuesto, modalidades

- COONAPIP ha tenido legítimas aspiraciones que el Programa iba a abarcar temas amplios de seguridad territorial y gobernanza ya que estas aspiraciones surgen de los 19 puntos considerados en el rediseño del Programa.
- El presupuesto ofrecido de US\$ 300'000 no parece ser adecuado para abordar los temas relacionados a los 19 puntos
- No se ha definido el modelo idóneo para que COONAPIP pueda funcionar como gestor de fondos de cooperación externa
- Se ruega 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.



**Análisis preliminar de
las denuncias de
COONAPIP**

No existen mecanismos de participación plena y efectiva

- A pesar de muchos esfuerzos, reuniones, intercambios de cartas, comisiones, etc., no se han establecido mecanismos formales o institucionalizados de participación.
- No se ha dado un proceso de capacitación y fortalecimiento de COONAPIP como instancia nacional - o de los congresos como instancias territoriales - para su participación plena y efectiva.

No reconocimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas

- COONAPIP fue reconocido desde el inicio como el interlocutor nacional de los pueblos indígenas.
- No se definió con precisión los roles, competencias y responsabilidades entre las autoridades territoriales y las autoridades nacionales indígenas en el contexto del PNC.

No-cumplimiento de acuerdos

- El complejo inicio y desarrollo del PNC, cambios en la administración del Estado y retrasos, y procedimientos administrativos lentos y complejos, han afectado la obtención y cumplimiento de acuerdos claros, transparentes y ejecutables
- No hubo acuerdos explícitos para concretizar resultados o actividades al respecto de los 19 puntos como principios de ejecución del PNC.
- No se llegó a un acuerdo sobre el marco presupuestario para la participación indígena.

Procedimientos no-ade cuados

- Desde un inicio el diseño del programa carecía de una definición clara de marcos, mecanismos y procedimientos para consulta, participación, toma de decisiones y monitoreo

Falta de buena fe

El programa empezó con un espíritu de buena fe pero en la medida que, durante 3 años, no se concretizó la colaboración, las relaciones fueron deteriorándose. Se ha llegado a una situación en que el diálogo ha fracasado tanto en lo institucional como en lo personal, influidos por percepciones de falta de buena fe.

Falta de cumplir con responsabilidades del Estado y de Naciones Unidas

- No se definió con precisión los roles, responsabilidades de las agencias de la ONU y las instancias gubernamentales panameñas.
- No se definió el compromiso estatal ante los 19 puntos definidos por COONAPIP, muchos de los que dependen de una voluntad política del Estado soberano

Violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas

- El PNC no ha 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.
- El Programa no ha afectado los derechos humanos individuales de los pueblos indígenas.
- 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.

Limitantes para las recomendaciones

- 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 las partes
- 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., si las partes así lo concuerdan.

Recomendaciones: 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.

Recomendaciones 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, 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.

A la Coordinadora Residente de ONU

- 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.