

Proceso de Consulta y Participación para la Elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Propuesta de Abordaje

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA.

Esta propuesta es el resultado de un proceso de escucha en el que han intervenido más de medio centenar de personas de las diferentes Agencias de Naciones Unidas, una amplia muestra de los niveles directivos de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), antropólogos y expertos en asuntos indígenas, directivos de ONGs ambientales, técnicos de otros organismos internacionales y agencias de cooperación, expertos en resolución de conflictos, entre otros. Todas y todos han contribuido dando pistas sobre los temas o problemas centrales y aportando críticas, autocríticas y con ello propuestas constructivas. Por lo anterior, se constituye en el resultado de una construcción colectiva que ha sido la primera fase de una “consulta sobre la consulta”.

La propuesta y los aportes de cada uno de los escuchados se ha dado en un contexto y tiempo muy preciso de Panamá y del Programa ONU-REDD. No es posible entender la propuesta sin situarse en el contexto actual, que se resume en:

- La existencia de un conflicto abierto entre COONAPIP y ONU-REDD, que desembocó en una denuncia, una investigación y una resolución en el sentido que no han existido violación de los derechos, pero si errores importantes y disfunciones, especialmente en el proceso de participación e involucramiento de actores durante la implementación del programa nacional ONUREDD Panamá.
- La reciente finalización de la evaluación de medio término del programa entendida por los técnicos de campo en Panamá de las tres Agencias, de ANAM y del Programa Nacional Conjunto (PNC que es la Unidad de Implementación del Programa) como una oportunidad para la revisión autocrítica, el debate interno y desde éste para el cambio sistémico y conceptual del programa.
- La existencia de una posible ruta de reinicio del diálogo, derivada de los acuerdos alcanzados en Lombok (que veremos más adelante), bajo el liderazgo de ANAM, acordado con COONAPIP y apoyado por la Junta Normativa de ONU-REDD. Este reinicio del diálogo permitiría trascender el conflicto y afrontar cambios estructurales para lo que resta de la actual fase de implementación del Programa Nacional ONU-REDD en Panamá.

- La oportunidad que representa la actualización del RPP (para acceder a recursos del FCPF y de otros donantes) en la medida en que se logre incrementar la coherencia y propiciar nuevas sinergias entre los dos programas REDD+, en particular en lo relativo a la participación de actores claves dependientes de los bosques: Pueblos Indígenas (PI), afrodescendientes y campesinos.

Por último y muy importante esta propuesta es en síntesis una puesta en práctica, punto por punto, del documento conjunto del FCPF y ONU-REDD: **“Directrices 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, 20 de abril 2012”**, (en adelante Directrices). A lo largo del documento se encontrarán una serie de referencias sobre este documento para facilitar esta traducción entre Directrices y esta Propuestaⁱ.

Esta propuesta ha sido concebida como tal; por tanto (una vez sea analizada, ajustada y aceptada por las instancias internas del programa ONU-REDD) solo será posible implementar si los demás actores centrales del programa (especialmente ANAM y los PI) la consideran como un primer insumo para el debate, la modifican en un proceso de ida y vuelta, y se llega a un consenso sobre como operativizar la participación. Lo que implica que - en la medida que se avanza en las fases de una propuesta sobre participación- es necesario que lo planteado contenga suficiente rango de maniobra; ya que para que exista un dialogo se necesita la retroalimentación de los otros interlocutores, y los aportes de los demás actores centrales, a esta Propuesta, todavía no se tienen. Por tanto: **no se puede entender esta propuesta cómo una receta u hoja de ruta: definitiva, inamovible y terminada.**

NOTA DE ACTUALIZACIÓN AL 5 DE NOVIEMBRE 2013:

Al día de hoy, y desde el 2 de septiembre 2013, se han celebrado un varias reuniones técnicas entre ANAM y COONAPIP para hacer efectivo el reinicio del diálogo de acuerdo con los compromisos de Lombok. El objetivo principal que las comisiones técnicas se han marcado es el consensuar y dejar listo un borrador de Convenio Marco entre el gobierno panameño (representado por ANAM) y los PI (coordinados por COONAPIP) en el que se establezca una agenda ambiental nacional de los PI para los próximos años. Las bases de este Convenio Marco son los 19 puntos que los PI señalaron al inicio del programa ONU-REDD como sus mayores y más urgentes preocupaciones y prioridades en materia ambiental. Es importante remarcar que las respectivas comisiones técnicas han reiterado que el potencial consenso técnico que se alcance está supeditado a la decisión y firma final por parte de las instancias superiores: la Asamblea General de COONAPIP, en las que están representadas las 12 estructuras territoriales y organizativas de los PI de Panamá, y por el Administrador de la ANAM.

A este objetivo ANAM y COONAPIP le sumaron un segundo que es el de compartir, escuchar y acordar las líneas de actividad y presupuestarias que deben incluirse en el Nuevo Marco de Resultados del Programa ONU-REDD Panamá para que el programa sea considerado como una plataforma apropiada para el dialogo y construir entre todos, también los PI, una futura Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

En las conversaciones se ha informado y compartido esta propuesta de abordaje con el equipo técnico de COONAPIP. Los avances de los debates y los acuerdos provisionales a los que se está llegando significan que la participación de actores clave (especialmente los PI) se extiende a todos los componentes del Nuevo Marco de Resultados, incluso en aquellos ámbitos que se consideraban muy técnicos y/o especializados.

2. MARCO CONCEPTUAL BÁSICO.

Hay palabras que tienen una enorme fuerza y paradójicamente por su sobreuso llegan a generar más confusión que comunicación entre quienes las utilizan. Por lo anterior, y para construir un planteamiento con bases claras, es conveniente hacer explícito que entendemos que hay detrás de cada una de estas palabras-ideas fuerza; dejando planteado un marco conceptual que sustenta esta propuesta.

Estrategia: hace referencia a un proceso de toma de decisiones en el que se busca la ruta que se considera o percibe cómo más eficiente y eficaz para transitar desde la situación actual a una situación deseada y posible. Por tanto, la estrategia siempre debe partir del análisis de la situación actual, el diagnóstico, en el que se evalúan consideran paralela y simultáneamente: los problemas existentes y los recursos disponibles (financieros, técnicos, tiempo, de relación entre las partes, información, de capacidades, influencia con terceros, legitimidad, ...).

A partir del diagnóstico se decide cual será la situación deseada posible. Por tanto, la estrategia es un proceso de toma de decisión en el que se busca superar algunos de los problemas medulares existentes que son los definidos como "estratégicos" (si no hubiera limitaciones de recursos no sería necesaria una estrategia).

Una estrategia es un proceso previo en el tiempo a la misma acción que se ha decidido emprender y por eso debe ser adaptativa a una situación que siempre será imprevisible en su totalidad y además es móvil y cambiante, tanto por factores externos, o del entorno, cómo por factores internos, sobre aquellos sobre los que tienen algún grado de influencia quienes elaboran la estrategia.

Consulta y Participación Pública: en este hacen referencia a un proceso por el que diferentes actores sociales toman parte de la toma de decisiones en la elaboración de la Estrategia REDD+ Panamá. La consulta y participación son definidas, y diferenciadas, en cada caso en base a la intensidad y el grado en que los diferentes grupos de interés pasan de ser espectadores del proceso de toma de decisiones pública a ser actores del mismo. Participación hace referencia y se entiende mejor considerando su antítesis, que es la toma de decisiones unilateral desde los Organismos Públicos (fundamentalmente los estatales y gubernamentales), sin ningún tipo de acción o consideración con los grupos implicados o interesados por estas decisiones.

En el ámbito de la participación en temas ambientales sigue siendo utilizada y citada la clasificación elaborada por Pimbert, M.P para el United Nations Research Institute for Social Development y que aparece en las citas al final del documentoⁱⁱ. En base a esta tipología, en UNREDD Panamá se ha utilizado en diferentes momentos: la Participación pasiva, la Participación en la entrega de la información, la Participación por consulta, la Participación mediante incentivos materiales y la Participación funcional. Casi unánimemente los escuchados (dentro y fuera de ANAM, ONUREDD y el PNC) consideran que es imprescindible dar un salto cualitativo y emprender un proceso de Participación Interactiva, que es la visualizada y entendida por la mayoría de nuestros interlocutores como la participación en sentido plenoⁱⁱⁱ.

Resolución y/o transformación de conflictos socioambientales: todos somos conscientes de que el Programa Nacional ONU-REDD Panamá está en un momento crítico en medio de un conflicto, abierto, público e intenso con COONAPIP. El conflicto no es una singularidad o anomalía, es una parte intrínseca tanto de la vida individual como de la colectiva. Lo importante es como los gestionamos, resolvemos y transformamos. Un conflicto no desemboca necesaria e inevitablemente en violencia, huida o dominación, hay otras formas de afrontarlo y visualizarlo. Sea cual sea la base teórica o escuela desde la que se afronta la resolución o transformación del conflicto, todas ellas coinciden en que solo es posible superarlo desde una intensísima participación proactiva de todas las partes implicadas para afrontar cambios en las causas y la situación de partida, y teniendo claro que eso exige un esfuerzo de construcción colectiva hasta llegar a una nueva alianza entre las partes en conflicto (o lo que es lo mismo: una estructura de relación de las partes en continuo consenso dinámico).

Las tres palabras claves: **estrategia, participación y resolución de conflictos** hacen referencia a gestionar un cambio que se considera necesario e imprescindible, desde el análisis de los problemas actuales, buscando caminos para superarlos, articulado y coordinando recursos escasos de diferentes actores y concentrándose en lo esencial sin dispersarse en acciones o problemas secundarios.

Es desde esta visión que muchos de los interlocutores escuchados consideran adecuado e imprescindible iniciar una nueva fase de participación que sea concebida desde su arranque como un proceso de **Negociación/Construcción/Transformación** (en adelante N/C/T).

Coincidimos en lo expresado en las Directrices que caracteriza como elemento imprescindible para lograr el éxito construir entre los diferentes actores una relación de creciente confianza, como elemento fundamental para poder afrontar los retos que significa avanzar en la definición del programa REDD+ en Panamá. La confianza nadie la regala, es un valor muy escaso, costoso en conseguirlo y muy débil (fácil de perder). Y como la confianza depende en la misma medida de lo que uno hace y de lo que otros deciden, solo puede ser ganada y devuelta cuando se respetan en la relación una serie de valores básicos y esenciales. Por tanto el proceso de **N/C/T** solo puede ser efectivo si está basado en los valores de: **Igualdad/Transparencia/Respeto** que son los precursores o precondiciones para la confianza mutua entre todos los actores que quieran involucrarse en el proceso.

Igualdad: Significa que las decisiones son tomadas por consenso (especialmente pertinente para la fase 1 descrita más adelante como Desarrollo de los Acuerdos de Lombok). Que las relaciones con los diferentes actores son simétricas y equilibradas, de manera que aquellos actores con menores recursos deben ser apoyados y provistos de los mismos desde el mismo proceso; muy especialmente en el caso de los Pueblos Indígenas y otras comunidades especialmente dependientes de los bosques. Que existe un compartir conocimientos y capacidades, de ida y vuelta sin jerarquías o prelación, que permite igualar y ampliar el conocimiento de todos. Que la Participación implica un proceso de comunicación en el que se escucha y habla por igual^{IV}.

Transparencia^V: fundamentalmente respecto a la plena y completa disponibilidad de información sobre las acciones y resultados que se generen durante el proceso. Aún más, el propio proceso está

planificado y se quiere dotar de un sistema de seguimiento, que lo denominamos Sistema de Trazabilidad y que es parte esencial del Proceso de Participación y del Plan de Comunicación del Programa Nacional ONU-REDD Panamá. Para que cualquier actor del mismo, u observador externo, entienda y se sitúe en qué momento se está del mismo y que tenga pleno acceso a los resultados parciales que se están consiguiendo. Por tanto en el proceso de N/C/T no puede haber espacio para el doble discurso o dificultades para que cada una de las partes se exprese con libertad; incluidos sus dudas y desacuerdos.

Respeto: empezando por el respeto a la diversidad de actores y por tanto de sus visiones, necesidades, aspiraciones, intereses y preocupaciones. Evitando en todo momento juicios de valor o prejuicios que dificulten la participación. Respetando a los voceros, representantes, asesores con los que cada una de las partes decida dotarse y presentarse durante el proceso^{vi}.

Consideramos que si hacemos explícitos estos tres valores, el proceso será exigente para todos y marcará un primer nivel de principios de relacionamiento o reglas de juego que permitirán un control cruzado entre todos los actores que intervengan en el mismo. La experiencia indica que los valores, y no solo las enfermedades, suelen ser contagiosos.

3. METODOLOGÍA PROPUESTA.

Objetivo final: El proceso de participación desarrolla un conjunto de acciones que procura la incorporación en términos de igualdad/transparencia/respeto de los actores principales o usuarios directos de un potencial sistema REDD+ (con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques) y de un conjunto de actores organizaciones, instituciones y personas que quieren: aportar, apoyar y colaborar en el proceso de negociación/construcción/transformación que desemboque en una propuesta de Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

Se trata de realizar aquellas actividades necesarias para que la Estrategia sea considerada por el mayor número posible de actores, y en cualquier caso por una mayoría muy cualificada de los actores directamente interesados (Gobierno y sociedad Panameña, Pueblos Indígenas y comunidades especialmente dependientes de los bosques, financiadores de programa y acciones REDD+, sociedad civil organizada, academia e investigadores,...) como un resultado que refleja:

- Que existe un amplio respaldo social para la Estrategia REDD+ Panamá como herramienta: sólida, adaptada y eficaz para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación del bosque e mantener los reservorios de carbono.
- Que es producto directo de la participación de una representación cualitativamente muy significativa de la diversidad de actores implicados e interesados en los objetivos REDD+ en Panamá.
- Que el proceso ha sido costo eficiente en función de los resultados, las actividades realizadas y los recursos financieros y temporales disponibles.

Fases del proceso N/C/T:

El proceso tiene tres grandes fases que podemos describir con los siguientes títulos y cronogramas tentativos.

FASE A: Desarrollo de los Acuerdos de Lombok

Negociación entre ANAM y COONAPIP de un acuerdo (o un no-acuerdo) sobre las normas para la participación de los PI en la siguiente fase de ONU-REDD. Proponemos que esta fase sea completada en lo que resta del año 2013.

FASE B: Elaboración Participativa de un Borrador avanzado de la Estrategia REDD+ Panamá, que necesitará todo el año 2014 y parte para llegar al objetivo explícito.

FASE C: Borrador final y validación de la Estrategia REDD+ Panamá, proceso que arrancarían en 2015 y queda fuera del marco temporal del actual Marco de Resultados de ONU-REDD Panamá.

A continuación se presenta mayor detalle de cada una de las fases propuestas:

A) Fase: Desarrollo de los Acuerdos de Lombok ^{vii}.

Objetivo central de la fase: Establecer por consenso las reglas, normas y necesidades para la participación de los PI en las siguientes fases del proceso N/C/T en condiciones de igualdad/transparencia/respeto^{viii}. Para ello y como objetivos específicos.

- Dar inicio a un dialogo entre ANAM y los órganos de decisión de los PI en el que ONU-REDD y la Unidad de Implementación o PNC tienen el papel de asesores a solicitud de cualquiera de las partes.
- Integrar ONU-REDD y el PNC al dialogo, si así lo deciden las partes.
- Elaborar un documento sobre los 19 puntos señalados por los PI como sus mayores preocupaciones respecto a REDD+.^{ix}

Requerimientos para la fase:

- Las condiciones, actividades, estructuras y alcances del dialogo las determinan de consenso ANAM y los PI.
- ONU-REDD proveerá de recursos suficientes y proporcionados para que los PI pueda desarrollar el dialogo en condiciones de igualdad.
- Los acuerdos parciales a que se lleguen no deberían ser públicos ni vinculantes hasta que los mismos hayan sido ratificados por las más altas instancias de ANAM y los PI (e igualmente para ONU-REDD en caso de existir consenso a ser integrada al dialogo).
- Una vez ratificado un acuerdo final sobre las normas para continuar la participación en el año 2014, las mismas se harán públicas y son vinculantes, (salvo que más adelante se consensuen mejoras y perfeccionamiento de las mismas).

Algunos elementos convenientes para el éxito:

- Solicitar de terceros (y de técnicos de las partes que no estén en la mesa) apoyo al dialogo y generar un ambiente de respeto y tranquilidad para que los negociadores puedan realizar su trabajo convenientemente. Reduciendo, en la medida de lo posible, interferencias o informaciones apresuradas.
- Que durante el dialogo se expresen con plena libertad y mutuo respeto: necesidades, inquietudes, deseos, propuestas,... . Especialmente que se puedan tratar expectativas que tiene las partes y que durante el debate sean clarificadas y dimensionadas a la realidad del alcance de ONU-REDD, evitando generar frustraciones que han sido señaladas como cebadores del conflicto.
- Que las partes sean conscientes de que el no-acuerdo es una opción posible y que ésta se puede expresar de una manera tranquila, sin generar mayor dolor y sin cerrar puertas o dejar un terreno “quemado y estéril” para otras iniciativas propias y/o de las otras partes.
- Se debe mantener un protocolo formal de comunicación entre las partes para evitar confusiones y malentendidos.

B) Fase: Elaboración participativa de un borrador final de la Estrategia REDD+Panamá.

Objetivo de la Fase: Llegar a contar con un borrador avanzado de la Estrategia REDD+ Panamá, que en el año 2015 con trabajos técnicos y algunas acciones de participación adicionales quede listo para pasar a un proceso de validación por canales formales y por mecanismos específicos aceptados por todos los actores clave del proceso. Para ello es necesario que paralelamente se consigan los siguientes objetivos intermedios.

- Que la Estrategia Nacional REDD+ Panamá sea congruente con un intenso proceso de escucha pública que marque cuales son los problemas centrales del bosque como ecosistema, territorio, recurso, base de sustento social, cultural,...
- Que el proceso ha conseguido la construcción colectiva de consensos sobre temas considerados mayoritariamente como medulares.
- Que el proceso y sus resultados están documentados y han estado disponibles, accesibles y comprensibles por los participantes y la mayoría de la sociedad panameña.
- Que el proceso ha facilitado el mutuo reconocimiento de los actores y ha posibilitado que los mismos mantengan relaciones de mayor calidad a las existentes al inicio, y está previniendo y reduciendo la escalada de algunos conflictos socioambientales motivados por la gestión del bosque.
- Que el proceso de N/C/T ha sido también un proceso de aprendizaje para todas/os quienes han participado en el mismo y ha generado un intercambio de saberes y fortalecimiento capacidades para que la participación continúe siendo un elemento definitorio en siguientes fases del Programa REDD+ en Panamá.

Esta fase es la más compleja y extensa y a su vez esta subdividida en las siguientes actividades:

- Escucha activa o pre-diagnóstico percibido.
- Taller de concertación sobre los grandes temas.
- Convocatoria de la Mesa Nacional, para la elaboración del primer borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

- Aprobación y oficialización por parte de ANAM de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá:

A continuación se describen las subfases antes señaladas.

Escucha activa: se busca con esta fase contar con diagnóstico participativo sobre la percepción que tiene la sociedad panameña sobre la situación actual del bosque, y los principales problemas o retos a los que se enfrenta el objetivo de reducción de las emisiones causadas por la deforestación y degradación del bosque en Panamá, y el incremento de los reservorios de carbono forestal. Es una forma de construir participativamente una línea de base sobre la que debe incidir REDD+, siendo el paso previo imprescindible para estructurar una Estrategia REDD+ adaptada a la realidad actual y en base a los deseos de la sociedad.

En el momento que se inicien la actividades será importante hacer una labor explícita para despejar la expectativa que *"REDD+ es una solución a todos los problemas del bosque en Panamá"*, pero necesitamos y es imprescindible conocer el punto de partida para que REDD+ sea útil para afrontar algunos de estos retos más significativos (o estratégicos)^x.

Para asegurar la participación en condiciones de simetría se propone realizar las siguientes actividades que se incluyen en términos indicativos o aproximados ya que depende de las opiniones de los propios actores participantes:

a) De acuerdo y en plena coordinación con COONAPIP, facilitar un proceso de consulta endógeno y autogestionado por cada uno de las 12 entidades territoriales de los PI (facilitando los recursos necesarios) para que en reuniones o talleres las comunidades indígenas, autoridades y representantes expresen su opinión de manera directa sobre la situación actual del bosque y cuáles son los retos más importantes en estos momentos, y propuestas para mejorar la situación (frenar deforestación/degradación, promover manejo forestal sostenible, fortalecer el sistema nacional áreas protegidas, incrementar cobertura boscosa), y que lo resuman en un documento sintético. Se estiman necesarias 18 reuniones de dos días, al menos una por territorio y en los más extensos y poblados dos.

b) Dos talleres en comunidades afrodescendientes (al menos uno de ellos en Darién), con el apoyo logístico y facilitados metodológicamente por técnicos del PNC y que de ambos se elabore un documento de síntesis sobre su percepción de la situación actual del bosque.

c) Tres talleres en comunidades campesinas especialmente dependientes y cercanas a zonas boscosas (en áreas geográficas diferentes), con el apoyo logístico y facilitados metodológicamente por técnicos del PNC y que de los tres se elabore un documento de síntesis sobre su percepción de la situación actual.

d) 30 entrevistas en profundidad a representantes connotados de ONGs ambientales, organismos internacionales (distintos a las agencias de NN.UU.), sector forestal privado, terratenientes y ganaderos, universidades y centros de investigación y organismos de la administración pública (en sus distintos niveles territoriales). Elaborando un documento de síntesis sobre los elementos más repetidos como problemas, retos o debates centrales. Este colectivo amplio y diverso (fundamentalmente urbanita y concentrado en Ciudad de Panamá)

es el más: accesible, estructurado, organizado y el que normalmente ha tenido mayores recursos e incidencia para que sus diversos intereses hayan centrado el debate mediático, así como la producción de legislación y normas sobre el bosque y medio ambiente.

Los cuatro documentos serán puestos a disposición del público (mediante el sistema de trazabilidad que se incluye en el Plan de Comunicación de ONUREDD Panamá y que asegura la transparencia de todo el proceso), además se elaborará un documento de síntesis de los cuatro grandes grupos, que ayude a visualizar los puntos más reiterados, así como cuales pueden ser los elementos que generen mayores debates por las diferencias en cuanto a la percepción de la situación actual (puntos de encuentro y de desencuentro).

Sobre Salvaguardas:

Las diferentes metodologías y la experiencia coinciden en que los talleres de escucha activa deben ser lo más abiertos posibles arrancando con preguntas “elitivas” o abiertas; es decir lo más neutrales posibles y sin inducción forzada hacia una definición ya preestablecida. Procurando que exista una plena libertad en la expresión de los actores de sus verdaderas preocupaciones, anhelos, esperanzas,... Es altamente probable de que estas expresiones sean una manera de plantear cuales son las Salvaguardas principales que requieren los participantes. Es en este momento del proceso en el que es oportuno que el equipo técnico realice un cruce de información entre los documentos de resumen del proceso de escucha activa y el sistema de salvaguardas existentes en REDD+ (Las 7 salvaguardas de Cancún y las propias a ONU-REDD y FCPF). Con el fin de plantear dentro del taller de concertación, y buscando llegar a un consenso, sobre las siguientes cuestiones: ¿Son suficientes las salvaguardas ya existentes en REDD+?, ¿Cómo adaptar las Salvaguardas a la situación específica de Panamá?, ¿Son necesarias algunas Salvaguardas adicionales?, ¿Cómo se integran este conjunto de Salvaguardas dentro de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá?^{xi}.

Taller de Concertación: después de una selección de una representación de la diversidad de actores (de manera neutral y equilibrada) se realizará la convocatoria de un taller multiactores para que entre ellos puedan: debatir en profundidad sus diferentes percepciones; lleguen a un consenso sobre los problemas estratégicos que tiene el bosque en Panamá; evalúen cuales de los mismos son abordables desde REDD+; interactúen de manera directa y se reconozcan mutuamente como actores igualmente interesados en la gestión del bosque y sus recursos. Metodológicamente la experiencia enseña que para conseguir un ambiente de debate con profundidad y proclive a la construcción de consensos el grupo no puede ser mayor de 25 personas, este es una de esos casos en los que la cantidad (de participantes) y la calidad (de resultados) no son plenamente compatibles.

De este taller nuevamente se elaborará un documento síntesis que entrará en los canales de comunicación ya establecidos.

Convocatoria de la Mesa Nacional, para la elaboración del primer borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, que se realizará de manera participativa con el apoyo del equipo técnico de la ANAM y del PNC. Es central que este Borrador sea consecuencia y coherente con los resultados de las dos sub-fases anteriores (escucha activa y taller de concertación); que también dé respuesta a algunos de los retos considerados como estratégicos por los actores y

que sean realistas considerando el desarrollo legislativo y las capacidades institucionales actuales de Panamá, y abordables desde los objetivos y limitaciones establecidos por REDD+ cómo programa internacional^{xii}.

Este borrador deberá ser publicitado y difundido aún con mayor intensidad que los anteriores documentos.

Aprobación y oficialización por parte de ANAM de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá: dejando la misma lista para procesos posteriores de validación en caso de ser necesarios

Requerimientos para la fase:

- Que exista un trabajo coordinado e integrado con el Plan de Comunicación del Proyecto ONU-REDD Panamá, para establecer el mecanismo de Trazabilidad del Proceso de N/C/T como se ha señalado en las diferentes subfases.
- Coordinarse con el Plan de Fortalecimiento de Capacidades e Intercambio de Saberes del propio proyecto para facilitar que el mismo sea congruente con una óptica de participación en la selección de los temas a desarrollar y así generar los materiales didácticos que se consensuen y necesiten (incluso llevando a la participación a la elaboración de contenidos). También apoyar a este Plan en su objetivo de poner en valor los conocimientos de los PI en metodologías participativas; y de los PI y las comunidades especialmente dependientes del bosque en metodologías de gestión sostenible del bosque. Por tanto la igualación de capacidades no es solo desde ANAM, PNC y ONU-REDD hacia las comunidades, también desde estas hacia los técnicos de las organizaciones públicas, internacionales y privadas^{xiii}.
- El proceso de participación con los PI, durante todas las subfases, debe formar parte del acuerdo con COONAPIP alcanzado en la primera fase (Desarrollo de los Acuerdos de Lombok). Para ello debe establecerse una coordinación que permite que en la fase de escucha activa trabajen directamente las autoridades y organismos territoriales según sus procedimientos y normas tradicionales y que COONAPIP facilite la integración de resultados. También que exista una participación activa, diversa y proporcionada en el taller de concertación y en la Mesa Nacional.

Algunos elementos convenientes para el éxito:

- Que en el proceso de escucha, taller de concertación y Mesa Nacional, haya una selección muy equilibrada de todas las visiones, evitando un sesgo o desproporción hacia posiciones supuestamente muy cercanas a ANAM o ONU-REDD.
- Tener claro que es imposible convocar a todos y en todo momento. La participación es un ejercicio delicado que se mueve entre los extremos de: la manipulación utilitarista para que otros ratifiquen un resultado precocinado, y un asamblearismo permanente ineficiente e imposible de gestionar.
- Nuevamente tener claro que es posible que algunos actores (incluso algunos muy importantes) pueden decidir desvincularse del proceso. En estos casos hay que asegurarse de si es una decisión autónoma y soberana, o si ha sido motivada por un fallo en el proceso, que habrá que corregir rápidamente.

C) Fase: Validación de la Estrategia REDD+ Panamá.

Esta fase, junto la de trabajos técnicos y acciones de participación para seguir avanzando en una mejora de los borradores de anteriores, arrancarían en 2015 y queda fuera del actual marco temporal del Marco de Resultados de ONU-REDD Panamá. Además dada la importancia que tiene este punto para los PI es muy prematuro tratarlo cuando todavía estamos intentando abrir un dialogo roto con ellos. Habrá tiempo más adelante para llegar a acuerdos sobre este punto que es medular y está absolutamente conectado con el CLPI y el de Salvaguardas que serán puntos de debate y de acuerdo en la medida que avancemos en las fases antes descritas.

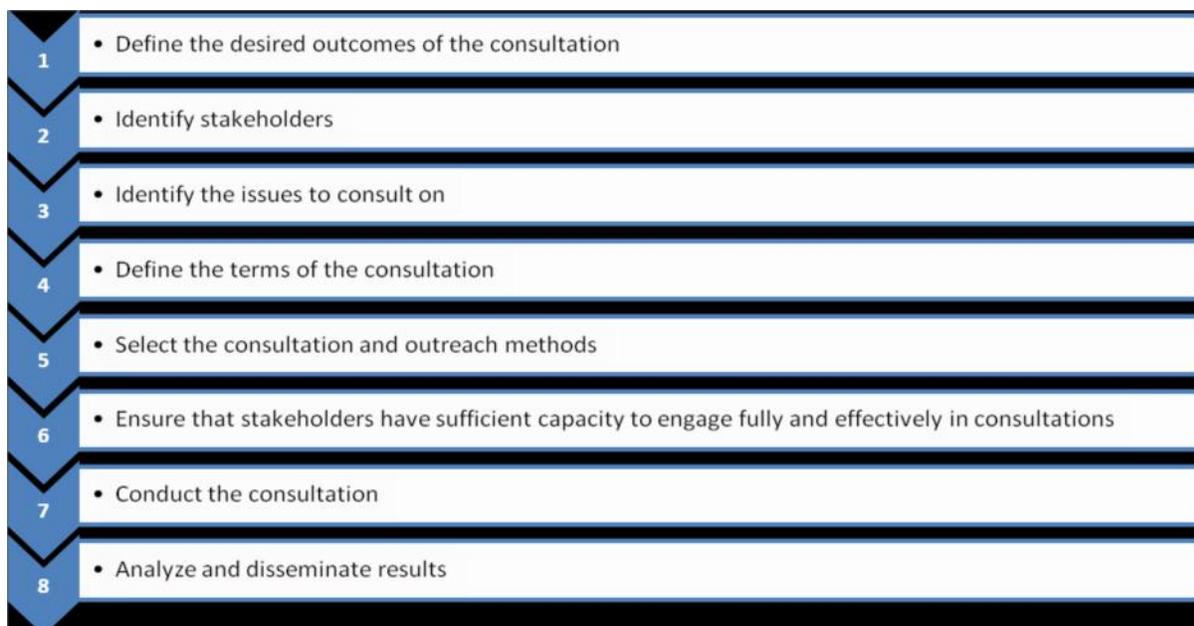
4. CONCLUSIÓN

Esta Propuesta de proceso de N/C/T es en partes iguales la continuidad y el cambio en un Proceso de Participación de ONU-REDD que lleva ya más de dos años de desarrollo^{xiv}, con los aciertos y los desaciertos. Toma en consideración el camino recorrido en un proceso de extrema complejidad por la cantidad de actores, sus diferentes cosmovisiones a la hora entender la relación de la especie humana con el bosque, culturas y usos diversos sobre el propio concepto de participación. Desde ONU-REDD hemos vuelto a realizar un ejercicio de escucha, que esperemos este plasmado en esta propuesta, y que seguirá profundizándose.

Esta complejidad solo puede ser tratada desde la sencillez (que hemos pretendido recoger en las fases y actividades de la propuesta) y aceptando que la incertidumbre continuará siendo una característica durante lo que resta de proceso. La continuidad de la tarea es un esfuerzo colectivo y su profundidad y éxito depende de: a) los propios deseos de los actores de una sociedad enormemente rica en su diversidad como es la panameña, b) que junte la energía que requiere el formidable reto que se planteó al implementar una Estrategia REDD+. Solo con el consenso es posible transitar el camino esbozado y realizar las adaptaciones que necesariamente requerirá para llegar a un destino a ... consensuar.

NOTAS

ⁱ En esta propuesta además de ser congruentes con los “Principios y orientación...” hemos seguido la útil guía de las 8 “Medidas prácticas para realizar consultas efectivas”. Que son las que reseñamos a continuación.



1. Defina los resultados deseados de las consultas
2. Identifique a las partes interesadas
3. Defina los aspectos a consultar
4. Defina los términos de la consulta
5. Seleccione los métodos de consulta y difusión social
6. Asegúrese de que las partes interesadas tengan capacidad suficiente para participar de forma plena y eficaz de las consultas
7. Realice las consultas
8. Analice y dé a conocer los resultados.

ⁱⁱ Tipos de Participación.

Tipos	Componentes de cada tipo
Participación pasiva	La gente participa al ser informada sobre lo que va a pasar o ha pasado ya. Se trata de un anuncio unilateral de una administración pública o de un proyecto. La respuesta de la gente no es tenida en cuenta. La información compartida en el proceso pertenece únicamente a profesionales externos.
Participación en la entrega de información	La gente participa al responder las preguntas hechas por investigadores a través de cuestionarios, reuniones grupales o enfoques similares. La gente no tiene la oportunidad de influenciar los procesos ya que los resultados de los estudios no son compartidos ni expuestos para su verificación.
Participación por consulta	La gente participa al ser consultados y los agentes externos escuchan sus puntos de vista. Estos agentes externos definen los problemas y las soluciones y pueden modificarlos en función de la respuesta de la gente. Este proceso de consultas no comparte la capacidad de decisión ni implica un compromiso explícito a la hora de incluir las visiones de la gente.

Participación mediante incentivos materiales	La gente participa suministrando recursos, por ejemplo mano de obra, a cambio de comida, dinero u otros incentivos materiales. Buena parte de la investigación y bioprospección encaja en esta categoría, ya que la gente local provee los recursos pero no participan en los procesos científicos de diseño y aprendizaje. A menudo se denomina como participación, aunque la gente local no tiene ninguna capacidad de prolongar las actividades una vez que los incentivos desaparecen.
Participación funcional	La gente participa mediante la formación de grupos destinados a cumplir con determinados objetivos de un proyecto, los cuales pueden ser promovidos por una organización externa. Este tipo de involucramiento no suele aparecer en las fases iniciales del proceso, sino después de que algunas decisiones fundamentales ya hayan sido tomadas. Estos grupos suelen ser dependientes de iniciadores y facilitadores externos, aunque pueden volverse independientes.
Participación interactiva	La gente participa en un análisis conjunto, lo que puede conducir a planes de acción o de manejo y a la formación de nuevos grupos o el reforzamiento de los existentes. Este tipo de participación suele incluir metodologías interdisciplinarias y promueve la utilización de procesos de aprendizaje sistemáticos y estructurados. Los grupos participantes tienen control sobre las decisiones locales y, por lo tanto, la gente tiene interés en mantener las estructuras o métodos empleados.
Automovilización	La gente toma la iniciativa para comenzar un proceso de cambio, sin requerir el incentivo de instituciones externas. Este tipo de automovilizaciones pueden alterar o no los desequilibrios de poder o riqueza existentes.

Pimbert, M.P.m, and J.N. Pretty. 1995. Parks, people, and professionals: Putting "participation" into protected area management. Un Research Institute for Social Development. Discussion Paper DP 57:1-60.

Existe otro sistema de clasificación que también gradúa la intensidad de la participación y que es el siguiente:

1. Informar
2. Fortalecer capacidades (pre-requisito a la consulta)
3. Consultar = obtener retroalimentación
4. Involucrar = permite asegurar que las inquietudes fueron tomadas en cuenta
5. Colaborar = construcción participativa, que permite analizar juntos problemáticas, alternativas, y tomar decisiones
6. Dar poder de decisión o delegar

ⁱⁱⁱ En contra de lo que muchos piensan, las tipologías no son excluyentes y normalmente son pasos consecutivos, de manera que una tipología prepara para la siguiente. Es difícil pensar que se puede dar el salto desde la decisión unilateral a una participación interactiva sin un proceso de información y consulta previo, cómo son los que se han realizado en ONU-REDD.

^{iv} La palabra igualdad no aparece expresamente en el Documento de Directrices pero hay algunas referencias inequívocas al respecto. Por ejemplo: en la página 10 se dice: "para permitir la participación "de abajo hacia arriba"" lo cual es una clara alusión a que se busca una participación lo más horizontal posible. Para ello combinando estrategias de abajo arriba y de arriba abajo sin considerarlas como excluyentes o disyuntivas

^v La Transparencia es una especial preocupación y el documento de Directrices ya que utiliza la palabra en ocho ocasiones y hace indicaciones muy precisas al respecto. Como se verá más adelante el sistema de trazabilidad que se quiere estructurar como instrumento de la participación (y a la vez cómo herramienta para la comunicación de REDD+) está respondiendo a la vez a los puntos 4 ("*Términos de la Consulta*") y 5 ("*Métodos de consulta y difusión social*").

^{vi} En las páginas 5 y 6 del documento Directrices se especifica que "*Las consultas con los pueblos indígenas se deben realizar mediante sus propios procesos, organizaciones e instituciones, entre ellos, los consejos de ancianos, caciques y*

jefes tribales. Los pueblos indígenas deben tener el derecho de participar a través de representantes elegidos por ellos mismos de acuerdo con sus propios procedimientos e instituciones de toma de decisiones”.

vii . Lo que se ha venido denominando como Acuerdos de Lombok están reflejados en la relatoría oficial que se realizó en la Reunión del Policy Board en su reunión de junio del 2013 en la localidad de Lombok, Indonesia, y en la que estuvieron presentes autoridades de ANAM y COONAPIP y acordaron reiniciar un dialogo apoyado y avalado por la PB del Programa ONUREDD. El texto oficial de la relatoría se incluye textualmente a continuación en su versión en inglés y español.

**Report from “Panama Information Session” for Day 1 of the Policy Board Meeting:
Delivered by Kanyinke Sena, Chair of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues**

**Reporte de la sesión sobre información de situación en Panamá – Día 1 de la reunión del Comité de Política de
ONUREDD**

**Reportado al Comité de Política por el Sr. Kanyinke Sena, Presidente del Foro Permanente de Asuntos
Indígenas de Naciones Unidas**

- As many of you may be aware, a complaint regarding the UN-REDD Programme in Panama was raised by COONAPIP, the National Coordinating Body of Indigenous Peoples in Panama, and in February 2013, COONAPIP withdrew from the UN-REDD Programme in Panama.
- Como es del conocimiento de mucho de ustedes, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá ha puesto una queja sobre el Programa de ONUREDD en Panamá y en Febrero del 2013 se retiró de dicho programa.
- The UN-REDD Programme responded to this immediately by launching an Independent Investigation and Evaluation of the UN-REDD National Programme in Panama.
- El Programa ONUREDD respondió a esta situación lanzando de manera inmediata una investigación y evaluación del programa en Panamá.
- The Independent Investigation and Evaluation team is composed of Ms. Birgitte Feiring, an anthropologist with extensive experience with indigenous peoples, and Mr. Eduardo Abbott, who worked with the World Bank Inspection Panel for many years.
- El equipo Independiente de Evaluación y Investigación está compuesto por la Sra. Birgitte Feiring, una antropóloga con amplia experiencia en pueblos indígenas, y el Sr. Eduardo Abbott, quien trabajó para el Panel de Inspección del Banco Mundial por varios años.
- They carried out an initial mission between 28 May and 7 June and yesterday Ms. Feiring provided an in depth report on the preliminary findings of the mission – which will be made available online.
- El equipo llevó a cabo la investigación inicial entre el 28 de Mayo y el 7 de Junio. En el día de ayer, la Sra. Feiring presentó un reporte detallado con los hallazgos preliminares de la mision, el cual estará disponible en la web.
- Key initial findings indicate that, while there were no violations of individual human rights by the UN-REDD Programme, there were faults in the National Programme design, and a proper participatory process with clear roles and responsibilities was not established in Panama which hampered the subsequent inclusion of indigenous peoples in the implementation of activities. The second part of the Independent Investigation and Evaluation will take place in July and the final report will be released in August 2013.
- Los resultados clave iniciales muestran que el Programa ONUREDD no ha violado derechos humanos individuales, que existieron fallas en el diseño del Programa Nacional, y que un proceso apropiado de participación con roles y responsabilidades claras no fue establecido en Panamá, lo cual dificultó la

inclusión de pueblos indígenas en la implementación de actividades. La segunda parte de la Evaluación e Investigación Independiente tendrá lugar en Julio y el reporte final será hecho público en Agosto del 2013.

- During yesterday's Information Session, senior Panamanian government representatives from ANAM and the President of COONAPIP responded to the preliminary findings of the report and members of the Policy Board had the opportunity to ask questions and provide comments.
- Durante la sesión de ayer, representantes senior del Gobierno de Panamá y el Presidente de COONAPIP respondieron a los resultados preliminares de la evaluación y miembros del Comité de Política tuvieron la oportunidad de hacer preguntas y proveer comentarios.
- The Government stressed their commitment to continue the implementation of the national programme in Panama and acknowledged that there were delays and mistakes in the process, and committed to present a proposal for the consideration of the Assembly of COONAPIP. COONAPIP confirmed that for them the national programme is closed. However, dialogue with the Government can be re-established based on the formal proposal from the Government which will be brought to the attention of their Assembly.
- El Gobierno remarcó su compromiso de continuar la implementación del programa nacional en Panamá y reconoció la existencia de atrasos y errores en el proceso y se comprometió a presentar una propuesta para la consideración de la Asamblea de COONAPIP. COONAPIP confirmó que considera que para ellos el programa nacional está cerrado. Sin embargo, el dialogo con el gobierno puede ser restablecido basado en una propuesta formal del gobierno, la cual debe ser llevada a la atención de la Asamblea.
- Policy Board members stressed the importance of resolving the conflict through dialogue, and the importance of the Panama experience as a learning process for the entire UN-REDD Programme, while acknowledging the importance of specific country contexts and realities related to forest governance, tenure and rights. It was noted that the completion of the Independent Investigation and Evaluation is of very high priority since the recommendations in that final report will be key to determining the way forward.
- Los miembros del Comité de Política remarcaron la importancia de resolver el conflicto por medio del diálogo y la importancia de usar la experiencia de Panamá como un proceso de enseñanza para todo el Programa ONUREDD, reconociendo la importancia de los contextos específicos de países y las realidades relacionadas a la gobernanza forestal, derechos y propiedades. Se hizo notar que es una alta prioridad el completar la Evaluación e Investigación Independiente ya que sus resultados serán determinantes en indicar los pasos a seguir.
- The openness to re-establish dialogue was highly appreciated by the UN-REDD Programme Policy Board members and the Board looks forward to the resolution of this matter at the earliest opportunity.
- La disposición a re-entablar el dialogo fue altamente apreciada por el Comité de Política de ONUREDD y este Comité espera que el conflicto se pueda resolver lo antes posible.

^{viii} El objetivo está definido de manera que es a su vez el resultado esperado de esta fase del proceso de participación tal como se señala en el punto 1 de las Directrices ("*Defina los resultados deseados de la consulta*"). Además busca que entre los tres actores principales (ANAM-PI-ONU-REDD) se llegue a un acuerdo muy específico sobre los "*Términos de la Consulta*" que es el paso 4 las medidas prácticas de las Directrices. De una manera más sencilla se puede decir que en esta fase vamos a realizar lo que se denomina técnicamente "la consulta sobre la consulta".

^{ix} Desarrollar cabalmente los 19 puntos pueden ser una buena plataforma para tratar el paso 3 ("*Defina los aspectos a consultar*") del documento Directrices. Además ha sido señalado en diferentes documentos como uno de los desencadenantes del conflicto ONU-REDD COONAPIP. Entender los 19 puntos es un primer paso para poder

negociar, entre las partes, cuáles de estos y hasta que nivel pueden ser integrados como objetivos/resultados/actividades del futuro programa REDD+, a la vez que ayudará a superar una de las causas del conflicto.

^x Toda esta fase vuelve a ser una forma de tratar el paso 3 de la Directrices, pero ampliado a los que ya han sido identificados como actores más relevantes, especialmente dependientes del bosque y vulnerables (positiva y negativamente) al desarrollo de REDD+.

Al respecto hay que decir que además de las dos Mesas Nacionales se han realizado dos talleres cortos con diferentes técnicos de ANAM, del PNC y de las Agencias de ONU-REDD para hacer un análisis de actores completando así el paso 2 de las Directrices (*"identifique a las partes interesadas"*). En estos talleres se ha verificado la importancia que se otorga en primera instancia a los PI, después a los afrodescendientes y en tercer lugar a las comunidades campesinas (aunque es una etiqueta muy vaga e imprecisa).

^{xi} Hay algunas opiniones que consideran que los 19 puntos planteados por los PI por medio de COONAPIP son el embrión de algunas de las salvaguardas principales que estos quisieran ver incluidos dentro de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

^{xii} Esta actividad es la que junto con las anteriores termina de completar el punto 8 de las directrices (*"Analice y dé a conocer los resultados"*).

^{xiii} Aquí respondemos al paso 6 de las Directrices (*"Asegúrese de que las partes interesadas tengan capacidad suficiente para participar de forma plena y eficaz de las consultas"*) dotando al fortalecimiento de capacidades de una visión más horizontal y de ida y vuelta.

^{xiv} Por tanto el punto 7 del documento de directrices (*"Realice las consultas"*) ya lleva tiempo en marcha, ahora se quiere dar un salto hacia la participación plena e interactiva para construir el esqueleto esencial de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.