

INFORME PRISMA

PUEBLOS INDÍGENAS Y GOBERNANZA EN LA PREPARACIÓN PARA REDD+ EN PANAMÁ

ESTUDIO DE CASO SOBRE
LA COONAPIP, LA ANAM
Y EL PROGRAMA DE ONU-REDD



INFORME PRISMA

PUEBLOS INDÍGENAS Y GOBERNANZA EN LA PREPARACIÓN PARA REDD+ EN PANAMÁ

ESTUDIO DE CASO SOBRE
LA COONAPIP, LA ANAM
Y EL PROGRAMA DE ONU-REDD



NELSON CUÉLLAR, SUSAN KANDEL, ANDREW DAVIS Y FAUSTO LUNA
CON LA COLABORACIÓN DE OSCAR DÍAZ Y XENIA ORTIZ



Contenido

Siglas	1
Resumen Ejecutivo	2
Metodología	7
Introducción	8
Bosques, territorios indígenas y actores clave para REDD+ en Panamá	10
Bosques, deforestación y transición forestal	10
La mayor parte de bosques está en territorios indígenas	10
Los actores clave para REDD+ en Panamá	13
Etapas y actores en la preparación para REDD+: Pueblos Indígenas, ANAM y el Programa de ONU-REDD en Panamá	21
Etapa 1. Intentos iniciales de preparación sin consultas, ni participación de los Pueblos Indígenas (2008 - enero 2009)	21
Etapa 2. La carrera por aprobar propuestas y la necesidad de validación con los Pueblos Indígenas (enero - octubre 2009)	22
Etapa 3. Un año perdido, falta de comunicación y primeros conflictos (octubre 2009 - octubre 2010)	26
Etapa 4. (Des)encuentros sobre la participación de los Pueblos Indígenas (noviembre 2010 - agosto 2011)	26
Etapa 5. Hacia la ruptura, excluyendo la visión de los Pueblos Indígenas (septiembre 2011 - junio 2012)	28
Etapa 6. Subiendo el conflicto a otro nivel y encontrándose con los mismos obstáculos (junio 2012, hasta la actualidad)	31
Conclusiones, escenarios e implicaciones para los actores	35
Asuntos y temas críticos	35
Escenarios e implicaciones para los actores de REDD+ en Panamá	36
Referencias	44

Siglas

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ASIPA	Asociación Indígena Panameña
CATHALAC	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
CICA	Consejo Indígena de Centroamérica
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
COPs	Conferencia de las Partes
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
ENA	Estrategia Nacional del Ambiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
FCPF	Fondo Colaborativo para el Carbono de los Bosques
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NJP	Programa Nacional Conjunto (por sus siglas en inglés)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU-REDD	Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques
PAPICA	Proyecto de Apoyo a los Pueblos Indígenas de América Central
PCN	Patrimonio Cultural de la Nación
PEIP	Plan Estratégico de Incidencia Política de los Pueblos Indígenas en Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, Conservación Forestal, Manejo Forestal Sostenible y Ampliación de los Reservorios de Carbono Forestal
R-PIN	Nota de Idea de Plan de Preparación (por sus siglas en inglés)
R-Plan	Propuesta de Plan de Preparación (por sus siglas en inglés)
STRI	Instituto Smithsonian de Estudios Tropicales (por sus siglas en inglés)
TAP	Panel de Asesoría Técnica del FCPF (por sus siglas en inglés)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Resumen ejecutivo

Desde su incorporación en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en el año 2005, las iniciativas sobre REDD+ han sido extremadamente controversiales. Por un lado, han creado expectativas sobre su potencial para mitigar el cambio climático mientras contribuyen a otros objetivos como conservación de la biodiversidad, reducción de la pobreza y fortalecimiento de los medios de vida, especialmente para Pueblos Indígenas y comunidades forestales. Por otro lado, REDD+ plantea serias amenazas de convertirse en una fuente más de presiones sobre los bosques, junto a la demanda global por alimentos, fibras, combustibles y minerales, lo que está generando nuevos conflictos y amenazas a los derechos de Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques.

En Panamá, los Pueblos Indígenas controlan la mayoría de los bosques maduros del país; han logrado avances significativos sobre sus derechos territoriales; mantienen instituciones y procesos democráticos de gobernanza; y han demostrado su efectividad para el manejo de los bosques. Sin embargo, enfrentan múltiples presiones externas sobre sus territorios.

Panamá inició su proceso de preparación para REDD+ relativamente temprano, siendo seleccionado como uno de los nueve países piloto para comenzar la fase de “inicio rápido” bajo el Programa de ONU-REDD en 2008. Para los Pueblos Indígenas de Panamá, el enfoque de derechos humanos que ofrecía el Programa de ONU-REDD parecía prometedor, más aún por el compromiso de promover la participación activa e informada de todos los actores en las actividades de REDD+, incluyendo los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. Es precisamente este entorno

que hace el proceso de preparación para REDD+ en Panamá un caso excepcional, para evaluar, entender y aprender cómo construir las condiciones institucionales necesarias para garantizar los objetivos positivos de REDD+ y evitar efectos perversos.

La mayor parte de bosques está en territorios indígenas

Los territorios indígenas (Comarcas y Tierras Colectivas), abarcan 23,742 kms², representando el 31.6% del territorio panameño. Los bosques maduros de Panamá en su gran mayoría se encuentran dentro de los territorios indígenas y en áreas protegidas, que en conjunto representaron 77% del total de bosques maduros de Panamá en 2008. Aproximadamente, 725,000 hectáreas de bosque maduro están ubicados en áreas protegidas, mientras que 1,754,000 hectáreas se localizan en territorios indígenas. En los territorios indígenas se encuentra el 54% de los bosques maduros de Panamá y el 54% de las reservas forestales de carbono.

Aunque los bosques en territorios indígenas se han conservado mucho más en relación al resto de bosques, también enfrentan presiones y dinámicas de deforestación debido a la promoción de proyectos de inversión, como parte de un proceso más global que se ha reforzado durante los últimos años en Panamá.

Los Pueblos Indígenas

Panamá es un país pionero a nivel regional e internacional por el reconocimiento de los derechos territoriales de los 7 Pueblos Indígenas (Guna, Ngäbe, Buglé, Naso-Tjêdi, Bribri, Emberá y Wounaan). El reconocimiento territorial se fundamenta en legislaciones específicas que reconocen dos figuras: Comarcas y Tierras Co-

lectivas. Esto tiene como antecedentes la lucha por la autodeterminación de los Pueblos Indígenas de Panamá, luego de la llamada Revolución Tule, impulsada por el Pueblo Guna en el archipiélago de San Blas, en 1925. A partir de ese suceso, se inicia un proceso de lucha por el reconocimiento de los derechos territoriales, logrando en 1953 la aprobación de la Ley 16, donde se reconoce definitivamente la Comarca Kuna Yala.

Creada el 21 de enero de 1991, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), aglutina a las Autoridades Tradicionales de los 7 Pueblos Indígenas de Panamá, por medio de 12 estructuras de representación (Congresos y Consejos), representados por sus Autoridades Tradicionales (en la figura de Caciques, Sahila y Reyes), quienes en su conjunto conforman la Asamblea General, máxima instancia para la toma de decisiones. Todas las autoridades tradicionales de los Pueblos Indígenas se encuentran representadas dentro de la COONAPIP. Esta conformación, fundamentada en la búsqueda de la unidad de todos los Pueblos Indígenas de Panamá y el respeto a sus derechos territoriales, le otorga a la COONAPIP la legitimidad necesaria para ejercer su representación y respaldar sus demandas y propuestas frente al Estado y otros actores.

El Gobierno y la ANAM

Durante los últimos años, como parte de su estrategia económica, Panamá ha vuelto la mirada al potencial económico de los recursos naturales, en un contexto de fuertes conflictos, pues esas iniciativas colisionan con los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. En este contexto, las agendas indígena y ambiental quedan supeditadas a las estrategias económicas. Con el inicio del actual gobierno, en julio de 2009, se acentúa la estrategia económica con el compromiso de consolidar a Panamá como “el mejor lugar de Latinoamérica para hacer

negocios”. El Plan Estratégico de Panamá (2010-2014), busca desarrollar sectores considerados claves para el crecimiento económico, entre los que se encuentran el sector de servicios logísticos, el turismo, los servicios financieros, la agricultura y la minería. En relación con gobiernos anteriores, la agenda ambiental se ha debilitado política y técnicamente frente a la agenda económica. A pesar de ello, persisten los esfuerzos gubernamentales por avanzar en un proceso nacional de preparación para REDD+.

El Programa de ONU-REDD

El Programa de ONU-REDD surge en el año 2008, en un contexto caracterizado por el creciente apoyo político entre los gobiernos al marco de REDD+ propuesto por la CMNUCC. El Programa es un esfuerzo conjunto entre FAO, PNUD y PNUMA, para apoyar a los países forestales en procesos de preparación para REDD+. A nivel global, el Programa ha buscado apoyar procesos “liderados por los países”, en dos líneas de trabajo específicas: 1) ayudar a países en desarrollo en la preparación e implementación de sus estrategias y mecanismos REDD; y 2) promover el desarrollo de soluciones normativas y abordajes basados en estándares científicos, para lograr la vinculación entre REDD+ y la CMNUCC.

En el caso de Panamá, los primeros esfuerzos por formar parte del Programa de ONU-REDD se remontan a septiembre de 2008, cuando la ANAM muestra su interés de participar en la preparación para REDD. En Octubre del año 2009, el Programa de ONU-REDD aprobó la propuesta de Panamá.

Etapas y actores en la preparación para REDD+

En Centroamérica, Panamá tomó la delantera al iniciar su proceso de preparación para REDD+ antes que otros países. Lo que prometía ser un

proceso que avanzaría de manera temprana y acelerada hacia la construcción de la Estrategia Nacional de REDD+, colisionaría como resultado de la acumulación de varios factores que culminaron con la denuncia y el retiro definitivo por parte de la COONAPIP del proceso de preparación promovido por el Programa de ONU-REDD y el Gobierno de Panamá. Desde los intentos iniciales de preparación, el proceso se desarrolló a través de una serie de etapas que reflejarían de manera sistemática fallas y problemas que impidieron avanzar de manera coherente y decidida hacia la plena incorporación de los Pueblos Indígenas como actor central en la preparación para REDD+ en Panamá. Al final, esto ocasionó el retiro de los Pueblos Indígenas del Programa de ONU-REDD, subiendo el conflicto a otro nivel, pero encontrándose con los mismos obstáculos que caracterizaron el proceso desde la preparación.

Asuntos y temas críticos

La evolución del proceso de preparación para REDD+ en Panamá evidencia que nunca fueron abordados una serie de temas clave, y consecuentemente se generó el impasse actual. Al centro de los debates se encuentra la discusión sobre si el proceso de preparación en realidad contribuyó, o más bien impidió el desarrollo de las condiciones necesarias para la futura implementación de una estrategia de REDD+ en Panamá con la plena participación de los Pueblos Indígenas. Entre los temas críticos que resaltan se encuentran:

- Los Pueblos Indígenas son el actor central para cualquier estrategia de REDD+ en Panamá
- El Programa de ONU-REDD no reconoció de manera sustantiva el papel central de los Pueblos Indígenas para REDD+ en Panamá
- Los Pueblos Indígenas no fueron tratados de acuerdo a su naturaleza de autoridades

territoriales con estructuras de coordinación propias y legítimas

- Fue evidente la ausencia de medidas vinculantes para asegurar el cumplimiento de compromisos e instrumentos críticos como las salvaguardas

Escenarios e implicaciones para los actores de REDD+ en Panamá

Sabiendo que la decisión de la COONAPIP de retirarse del Programa de ONU-REDD en Panamá es definitiva, los resultados de la investigación y evaluación de medio término del Programa, pero sobre todo, la decisión a cargo de la Junta Normativa a finales de junio próximo puede llevar a dos escenarios completamente distintos con implicaciones claras para los principales actores en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá.

Escenario 1: El Programa de ONU-REDD en Panamá continúa ejecutándose

Si el Programa de ONU-REDD en Panamá continúa, éste podría transitar por una de dos rutas posibles: i) que en la continuación del Programa los Pueblos Indígenas no tengan participación ; o ii) que en la continuación del Programa se cuente con la participación de algunos Congresos Generales y/o Consejos Generales de Pueblos Indígenas.

El Programa de ONU-REDD en Panamá continúa ejecutándose sin la participación de Pueblos Indígenas

Dado que los Pueblos Indígenas no participan, se entiende que tampoco darían su consentimiento para el trabajo técnico de campo en los bosques ubicados dentro de sus. Más importante aún, son las implicaciones políticas y de legitimidad para la Estrategia Nacional de REDD+ a la que se llegaría sin la participación de los Pueblos Indígenas.

En este caso, los resultados del Programa de ONU-REDD en Panamá se verían sustancialmente limitados. Aunque se pudiera contar con escenarios y sistemas sub-nacionales que no incluirían territorios indígenas, difícilmente esas pudieran ser las bases para una Estrategia Nacional de REDD+.

El Programa de ONU-REDD en Panamá continúa ejecutándose y cuenta con la participación de algunos Congresos Generales y/o Consejos Generales.

Esta ruta supone que el proceso de preparación para REDD+ en Panamá continúa con la participación de algunos Congresos Generales y/o Consejos Generales, pero tendría cambios sustanciales que en conjunto podrían significar un viraje hacia un esquema sub-nacional para la Estrategia de REDD+. Esto tendría implicaciones para los inventarios y escenarios de deforestación, así como para las estrategias orientadas a enfrentar las fugas, pues en el mejor de los casos, se tendrían propuestas y condiciones de preparación para REDD+ a nivel sub-nacional. Sin embargo, no se podría llegar más allá de eso y no habría manera de escalar a un esquema nacional que incluya a todos los bosques del país.

Es difícil concebir una ruta en que el Programa de ONU-REDD en Panamá no asumiera un rol pro-activo para propiciar la participación de los Pueblos Indígenas y de la COONAPIP, como su plataforma de representación. Pero es todavía más difícil concebir que el Programa opte por una ruta de continuidad que supone implicaciones políticas que debilitan la cohesión y las estructuras de representación propias de los Pueblos Indígenas, en aras de una continuidad con la participación de algunos Congresos/Consejos indígenas.

Además de las implicaciones directas para COONAPIP, esta ruta también impactaría la credibilidad del Programa de ONU-REDD, no

sólo nacional y regionalmente, sino también a nivel internacional.

Escenario 2: Cierre del Programa de ONU-REDD en Panamá

Este escenario supone a su vez, dos rutas distintas: i) que el Programa de ONU-REDD no tiene actividad posterior en Panamá; o ii) que se negocia y se construye un nuevo Programa de ONU-REDD en Panamá.

El Programa de ONU-REDD no tiene actividad en Panamá

Para el gobierno, el cierre del Programa de ONU-REDD en Panamá significaría que la ANAM busque otros socios para continuar apoyando el proceso de preparación y elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+. Potenciales socios incluyen al FCPF y al Programa REDD-CARD de GIZ. La ANAM podría tratar de continuar con su proceso de preparación actual sin mayores cambios, lo que significaría volver al primer escenario (un programa sin la participación de Pueblos Indígenas o con la participación de algunos Congresos y/o Consejos Indígenas), pero esta vez sin el apoyo e intermediación del Programa de ONU-REDD, que implicaría un conjunto de dificultades como las mencionadas anteriormente.

Para los Pueblos Indígenas, el cierre del Programa de ONU-REDD en Panamá tendría implicaciones, tanto a nivel nacional, como internacional. A nivel nacional, el proceso de preparación terminaría caracterizado por condiciones de exclusión de los Pueblos Indígenas, dejándoles fuera de las condiciones necesarias para poder participar en una eventual implementación de acciones de REDD+ en Panamá. A nivel internacional, los Pueblos Indígenas podrían lograr un mayor reconocimiento no sólo por el papel central que juegan los Pueblos Indígenas para un Programa de REDD+, sino también por

la defensa de sus derechos frente al Estado panameño y a las agencias que promueven e implementan los procesos de preparación.

Dado que el Programa de ONU-REDD se auto define como una iniciativa interagencial guiada por los derechos humanos, con un enfoque particular a favor de los Pueblos Indígenas, el cierre del Programa reflejaría el interés por demostrar acciones que respaldan este enfoque. Asimismo, contribuiría de manera inequívoca a una mayor credibilidad, elemento esencial para reconstruir confianza entre los Pueblos Indígenas y el Programa de ONU-REDD. Esta parecería ser la única ruta para evitar que este impasse tenga mayores repercusiones a escala internacional, que en todo caso, terminaría repercutiendo en la reputación del Programa de ONU-REDD.

Se negocia y se construye un nuevo Programa de ONU-REDD en Panamá

Esta ruta supone un liderazgo, así como una decisión por parte de la ANAM para no dejar truncado el proceso iniciado, a pesar de los problemas que lo han caracterizado.

Suponiendo una mayor apertura a esta ruta por parte de los otros actores, para los Pueblos Indígenas esto sería al mismo tiempo una oportunidad y un desafío. La oportunidad se refiere a que se pudiera negociar las bases de un nuevo Programa que desde sus inicios incorpore de manera apropiada la agenda de los Pueblos Indígenas para ser abordada en el marco de la preparación para REDD+, pues en muchos sentidos, el proceso de preparación es fundamentalmente un proceso político de construcción de institucionalidad para la gobernanza forestal y

territorial, pues se trata de enfrentar las causas directas y subyacentes de la deforestación y degradación, conflictos que por décadas han estado enfrentando los Pueblos Indígenas en sus territorios. El desafío se refiere a que los Pueblos Indígenas participen de manera cohesionada, sobre la base de acuerdos y compromisos políticos sólidos, a partir de los cuales se desplieguen procesos políticos y técnicos de preparación, como uno, entre varios senderos, de fortalecimiento de capacidades y de estructuras institucionales que son pilares fundamentales para fortalecer la gobernanza territorial.

No hay duda que los problemas suscitados en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá, como uno de los países piloto que apoya el Programa Global de ONU-REDD son preocupantes. Ni los gobiernos, ni los Pueblos Indígenas, ni el Programa mismo, desearían que el proceso quede truncado, pero tampoco, que siga implementándose sobre bases tan frágiles que ponen en duda los logros reales para dejar a ese país “listo para REDD+”.

A nivel internacional, el Programa de ONU-REDD ha acumulado lecciones, marcos, herramientas e instrumentos, que mucho más allá de los principios, son acervos sumamente relevantes que el proceso de preparación en Panamá ha estado demandando de manera sistemática, incluso, desde sus inicios. Ese conocimiento acumulado por el Programa de ONU-REDD a nivel global, se podría capitalizar sobre la base de un esfuerzo renovado que podría conducir a que Panamá sea un caso ejemplar a nivel regional e internacional, llegando incluso a convertirse en uno de los países con las mejores condiciones para implementar acciones de REDD+.

Metodología

Para la elaboración de este estudio, el equipo de trabajo se apoyó en entrevistas realizadas a diversos actores que han participado en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá. Entre las personas consultadas, se incluyeron representantes del Programa de ONU-REDD en Panamá, profesionales pertenecientes a centros de investigación, así como varios líderes de la COONAPIP, sus Congresos y Consejos.¹ El estudio también se basó en la revisión de la literatura, especialmente para la contextualización. A través de la revisión de investigaciones previas, publicaciones y documentos oficiales, se logró analizar las trayectorias de los Pueblos Indígenas en Panamá y sus reivindicaciones sobre los derechos; la evolución del entorno político, socio-económico y forestal, las orientaciones y marcos de políticas del gobierno de Panamá; la evolución de REDD+ en las negociaciones y debates internacionales, así como el surgimiento y evolución del Programa de ONU-REDD.

Este documento se fundamenta, además, en los esfuerzos de diálogo e investigación realizados por la Fundación PRISMA desde el año 2009 sobre los procesos de preparación para REDD+ en Centroamérica. En este contexto, a finales de 2012, la Fundación PRISMA concluyó la investigación *Tomándole el Pulso a REDD+ en Centroamérica: Procesos, Actores e Implicaciones para la Gobernanza Territorial* (disponible en www.prisma.org.sv), durante la cual, se realizó una visita de campo a Panamá (agosto del 2012) con el propósito de conocer mayores detalles sobre el proceso de preparación para REDD+, identificar los conflictos que existían para ese entonces y conocer las perspectivas de actores clave, incluyendo a la COONAPIP, la ANAM y el Programa de ONU-REDD. Los hallazgos y resultados de esa investigación representan una base importante para la realización del presente estudio.

¹ Lamentablemente no se obtuvo respuesta a la solicitud de una entrevista con funcionarios de la Autoridad Nacional de Ambiente de Panamá (ANAM), durante la visita de campo realizada por el equipo de trabajo entre el 14 y 19 de abril del 2013, y no se logró convenir una fecha posterior. Sin embargo, en una visita anterior (agosto de 2012) fue posible conocer las perspectivas de la ANAM sobre el proceso de preparación para REDD+ en Panamá.

Introducción

Desde su incorporación en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en el año 2005, los esfuerzos para reducir las emisiones por deforestación y degradación (conocidos como REDD y más tarde como REDD+) han sido extremadamente controversiales. Por un lado, han creado expectativas sobre su potencial para mitigar el cambio climático mientras contribuyen a otros objetivos como conservación de la biodiversidad, reducción de la pobreza y fortalecimiento de los medios de vida, especialmente para Pueblos Indígenas y comunidades forestales. Por otro lado, REDD+ plantea serias amenazas y podría convertirse en otra fuente de presiones sobre los bosques, junto a la demanda global por alimentos, fibras, combustibles y minerales, lo que está generando nuevos conflictos sobre los bosques, y amenaza los derechos y los medios de vida de Pueblos Indígenas y otras comunidades forestales.

A diferencia de los primeros años en las discusiones sobre REDD+, enfocadas principalmente en los aspectos técnicos y metodológicos (por ejemplo, requerimientos de Monitoreo, Reporte y Verificación, adicionalidad y fugas, entre otros); las discusiones de REDD+ en los últimos años han abordado preocupaciones sociopolíticas relacionadas con los derechos de los Pueblos Indígenas y comunidades forestales, tenencia de la tierra y gobernanza. En ese sentido, las discusiones han avanzado alrededor de temas como las salvaguardas aplicadas a REDD+ y la implementación del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), temas claves para la gobernanza. Sin embargo, la mayoría de estas discusiones se mantienen enfocadas en principios generales, por lo que poco progreso se ha logrado respecto a traducirlos en instrumentos concretos en la práctica de

REDD+. La implementación de programas que logren operativizar estos principios será un factor crítico, no solo para garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas y las comunidades forestales, sino también para la viabilidad misma de REDD+. Existe un consenso cada vez mayor de que reconocer y apoyar los derechos de estas comunidades es la manera más efectiva de garantizar el manejo sostenible de los bosques.

El proceso de preparación para REDD+ en Panamá adquiere mayor importancia precisamente porque ocurre como parte de este contexto más amplio. Panamá constituye un caso excepcional para evaluar el proceso de preparación para REDD+ y tiene el potencial de brindar lecciones que podrían ser aplicables no solo a nivel regional, sino también global. Esto es particularmente relevante en lo que respecta a la participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de REDD+, la aplicación de salvaguardas, el CLPI y otros instrumentos claves.

Las características de Panamá son especialmente relevantes, pues los Pueblos Indígenas controlan la mayoría de los bosques maduros del país. Asimismo, han alcanzado logros significativos sobre los derechos territoriales, lo que coloca a Panamá como uno de los países con mayor avance en cuanto al reconocimiento de derechos en Latinoamérica. Los Pueblos Indígenas de Panamá aún mantienen sus instituciones y procesos democráticos de gobernanza, establecidos en la Constitución de la República y en las leyes que protegen las Comarcas. También han demostrado históricamente su efectividad en el manejo de los bosques y para enfrentar las presiones externas de deforestación, las cuales sin embargo, amenazan continuamente sus territorios.

Panamá inició su proceso de preparación para REDD+ relativamente temprano, y fue seleccionado como uno de los nueve países piloto para comenzar la fase de “inicio rápido” bajo el Programa de ONU-REDD en el 2008. Para los Pueblos Indígenas de Panamá, el enfoque de derechos humanos que ofrecía el Programa de ONU-REDD parecía prometedor, más aún por el compromiso de promover la participación activa e informada de todos los actores en las actividades de REDD+, incluyendo los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques.

Este trabajo analiza el proceso de preparación para REDD+ en Panamá, con el propósito de

contribuir a un mejor entendimiento del contexto y las causas del impase actual, así como extraer lecciones útiles para los actores sobre las condiciones institucionales necesarias para que los procesos de REDD+ sean efectivos, inclusivos y equitativos. El informe se encuentra organizado en tres secciones: i) un breve resumen de la dinámica forestal de Panamá, resaltando la importancia de los Pueblos Indígenas y sus territorios; y una descripción sobre los actores clave involucrados en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá; ii) la presentación secuencial de los principales acontecimientos relacionados con el caso de estudio; y iii) conclusiones y escenarios futuros para el proceso de preparación de REDD+ en Panamá.

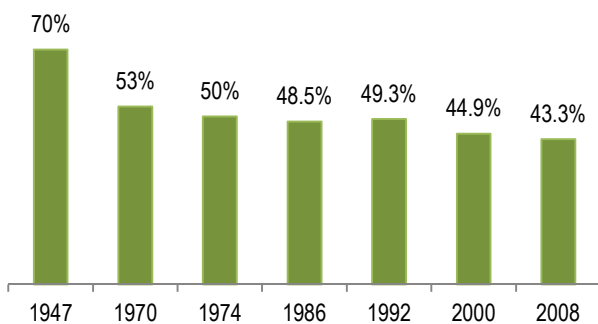
Bosques, territorios indígenas y actores clave para REDD+ en Panamá

Con relación a sus bosques, Panamá se caracteriza por mantener uno de los más altos porcentajes de cobertura forestal; por haber reducido las tasas de deforestación e iniciado un incipiente proceso de transición forestal; y por el hecho de que la mayoría de los bosques y del carbono forestal, se encuentran en territorios de Pueblos Indígenas.

Bosques, deforestación y transición forestal

Con 43.3% (Gráfico 1) de cobertura forestal, Panamá todavía mantiene uno de los porcentajes más elevados de bosque en Centroamérica (tercero, después de Belice y Costa Rica) y las tendencias de deforestación han mostrado cambios importantes durante las últimas décadas (ANAM, 2008). Entre 1992 y 2000 la tasa de deforestación de Panamá fue de 1.12%, con una pérdida anual de 41,325 hectáreas; entre 2000 y 2008, la tasa de deforestación disminuyó a 0.4%, con una pérdida anual de 13,420 hectáreas (Idem).

Gráfico 1: Evolución de la cobertura forestal de Panamá 1947-2008



Fuente: ANAM (2008)

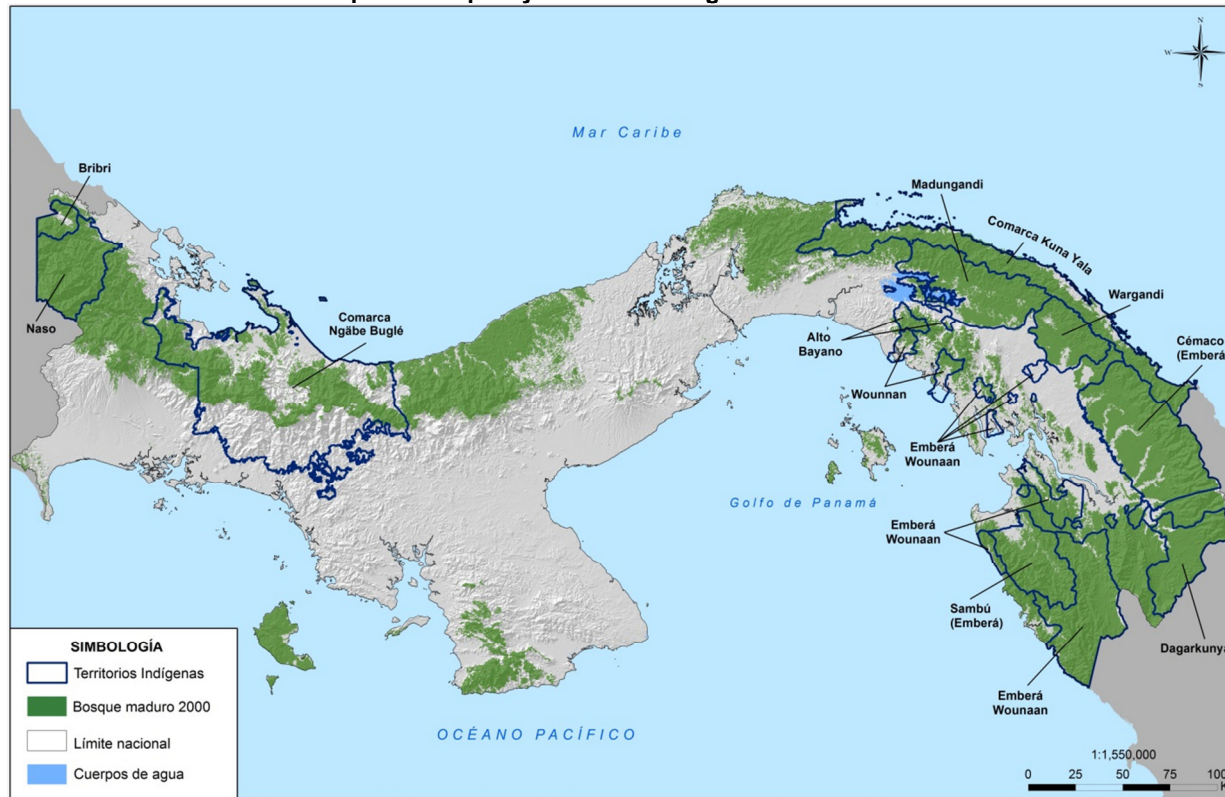
Wright y Samaniego (2008) encontraron que las áreas deforestadas antes de 1947, mostraron una transición forestal entre 1992 y 2000 con un incremento del 85% en bosques secundarios. Por el contrario, áreas que tenían bosques primarios en 1947, perdieron 8% de cobertura de bosque maduro, pero también tuvieron regeneración de bosque secundario, por lo que no tuvieron cambios netos. Como resultado, aunque los bosques maduros disminuyeron 1.3% anual, la cobertura de bosques aumentó en 0.36% anual, sugiriendo una incipiente transición forestal entre 1992 y 2000 (Idem). Un estudio más reciente, analizó las tendencias de cobertura forestal para el período 2001-2010, encontrando que Panamá tendría una ganancia neta de bosque húmedo equivalente a 3,100 hectáreas, por lo cual ese país estaría revirtiendo su tendencia histórica de deforestación (Redo y otros, 2012).

En general, estos estudios evidencian que en Panamá se ha iniciado un proceso de regeneración en las zonas que se deforestaron hace tiempo, pero que en las grandes áreas boscosas, se sigue perdiendo bosque, aunque a tasas mucho más lentas que en el pasado.

La mayor parte de bosques está en territorios indígenas

Además de mantener uno de los porcentajes más altos de superficie con bosques en Centroamérica, Panamá también se caracteriza por ser uno de los países con la mayor parte de bosques bajo el control de Pueblos Indígenas. Según Vergara-Asenjo y Potvin (por publicar), los territorios indígenas (Comarcas y Tierras Colectivas), abarcan 23,470 kms², representando

Mapa 1: Bosques y territorios indígenas de Panamá



Fuente: Vergara-Asenjo y Potvin (por publicar).

el 31.6% del territorio panameño. Vergara-Asenjo y Potvin encontraron que los bosques maduros de Panamá² en su gran mayoría se encuentran dentro de los territorios indígenas y en áreas protegidas,³ que en conjunto representaron 77% del total de bosques maduros de

² Los bosques maduros son formaciones cerradas constituidas predominantemente por especies propias de la fase final de la sucesión ecológica, poseen estratos verticales diferenciados con un dosel superior continuo, debajo del cual aparece un sotobosque igualmente diferenciado. En condiciones normales, la cubierta de árboles y del sotobosque es mayor al 80%. Bajo esta definición se incluyen también los bosques clasificados por algunos investigadores como bosques primarios, que comprenden aquellos donde los procesos de intervención, alteración y fragmentación no han tenido influencia antropogénica visible (ANAM/OIMT, 2003, citado en FAO, 2010.).

³ Las áreas protegidas representan el 35.8% de la superficie total del país, sin embargo, muchas de las áreas protegidas se traslapan con los territorios indígenas (ANAM, 2006, citado en Vergara-Asenjo y Potvin, 2013).

Panamá en 2008. Aproximadamente, 725,000 hectáreas de bosque maduro están ubicadas en áreas protegidas, mientras que 1,754,000 hectáreas se encuentran en territorios indígenas. En los territorios indígenas se encuentra el 54% de los bosques maduros de Panamá (Mapa 1) y el 54% de las reservas forestales de carbono (Idem).⁴

⁴ Según datos oficiales, los territorios indígenas abarcan 12% del país e incluyen aproximadamente el 27% de los bosques nacionales del Estado (ANAM, 2009; CATHALAC, 2008, tomado de Vergara-Asenjo y Potvin, Op. Cit.). Los datos oficiales únicamente reportan cobertura boscosa y forestación para tres de las cinco comarcas. Los datos correspondientes a las dos comarcas restantes, las Tierras Colectivas (tituladas y no tituladas), así como el territorio del Pueblo Naso están contenidos en la información oficial de las provincias correspondientes.

Estos no son datos casuales, pues en los territorios indígenas prevalecen regímenes de propiedad colectiva, esquemas de uso y manejo de bosques desde la cosmovisión ancestral, así como instituciones tradicionales de gobernanza que han permitido que los bosques se conserven. Por el contrario, los bosques fuera de territorios indígenas, en general, se deforestaron hace muchas décadas, se convirtieron en áreas protegidas o están bajo propiedad privada.

Solamente tres de los territorios indígenas (Tierras Colectivas de Alto Bayano, Tierras Colectivas Wounaan y la Comarca Ngäbe-Buglé) poseen menos del 80% de superficie con bosque maduro. El resto de territorios indígenas contienen porcentajes mayores, a diferencia de las provincias, cuyos porcentajes de bosque son menores (Tabla 1).

Aunque los bosques en territorios indígenas se han conservado mucho más en comparación al resto de bosques, también enfrentan presiones y dinámicas de avances de frontera agrícola y deforestación, como parte de un proceso más global que se ha reforzado en los últimos años en Panamá. Entre 1992 y 2000, la deforestación en las Provincias de Darién, Panamá y Colón,

fue de 137,600, 69,300 y 23,800 hectáreas respectivamente (ANAM-FAO, 2007).

En la Provincia de Darién, los principales cambios de uso del suelo entre 1987 y 1997 ocurrieron como resultado de la construcción de la Carretera Panamericana, hasta el límite con la Comarca Emberá. Además de la carretera, en Darién se promovieron proyectos que buscaban acelerar la contribución de la Provincia a la economía panameña (OEA, 1984). La carretera y los proyectos impulsados en las décadas de los setenta y ochenta, desataron procesos de deforestación. Sin embargo, la importancia de la “ganadería en las Américas” y el riesgo de avance de la fiebre aftosa desde Sur América, limitarían no sólo la expansión de la ganadería en toda la provincia, sino también la decisión de mantener como barrera natural el llamado Tapón del Darién. Nelson y otros (2001), sugieren que los derechos de propiedad efectivos, junto con las prácticas culturales de manejo y uso del suelo en la Comarca Emberá, contribuyeron a revertir la dinámica de deforestación. Actualmente, en Darién persisten frentes de colonización y ampliación de la frontera agrícola por parte de agricultores de subsistencia y colonos, cuyas tierras luego son adquiridas por

Tabla 1: Cobertura de bosque, según provincias y comarcas de Panamá

Comarca/Provincia	Tierra cubierta por bosque, 2000 (Porcentajes)	Tierra cubierta por bosque, 2008 (Porcentajes)	Cambio entre 2000 y 2008 (Porcentajes)
Comarca Emberá Wounaan	91.6	90.1	- 1.6
Comarca Kuna Yala	87.0	86.1	- 0.9
Comarca Ngäbe Buglé	43.1	43.7	1.3
Provincia Bocas del Toro	73.4	72.1	- 1.8
Provincia Darién	71.4	69.2	-3.1
Provincia Colón	53.9	51.3	-4.9
Provincia Panamá	42.5	39.6	-6.9
Provincia Veraguas	26.8	26.7	-0.4
Provincia Chiriquí	18.6	16.2	-12.8
Provincia Coclé	13.2	10.8	-18.0
Provincia Los Santos	7.4	6.8	-8.4
Provincia Herrera	4.0	3.5	-11.8
Total	44.9	43.3	-3.6

Fuente: COONAPIP (2011).

grandes propietarios, especialmente para ganadería extensiva (ANAM, 2009).

La Comarca Ngäbe-Buglé presenta las tasas más altas de deforestación (2.72%; CABAL-PRISMA, 2010). Esa Comarca, no sólo enfrenta dinámicas de colonización e invasiones, sino que también es un territorio con fuertes presiones derivadas de la promoción de megaproyectos de inversión de índole minero (Cerro Colorado) y energético (Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco), lo que ha sido fuente de severos conflictos en los últimos años.

En el caso de la región de Bayano-Darién, los cambios de cobertura forestal no solamente se han vuelto más complejos, sino también simultáneos, pues por ejemplo, se dio un aumento de la frontera agrícola por ganaderos, al mismo tiempo que se expandieron significativamente plantaciones de teca en áreas de pastizales y parcelas que fueron dejadas para rastrojo, ante nuevas oportunidades de acceso a tierras para siembra en otros sitios (Sloan, 2008). Las plantaciones de teca, que se expandieron donde antes hubo deforestación, ha sido un tema de controversia entre la ANAM y organizaciones ambientalistas, ante el surgimiento de una transición forestal sin beneficios ambientales, ni sociales (CABAL-PRISMA, 2010).

Un informe reciente del Programa de ONU-REDD (2012) señala que la reactivación del mercado de tierras en Panamá durante los últimos 5 años ha favorecido un particular interés por parte de compañías turísticas y de bienes raíces en los territorios indígenas, que en algunos casos se ha traducido en acuerdos ilegales promovidos por compañías extranjeras para la ejecución de iniciativas turísticas y otros proyectos de inversión. Como se verá más adelante, eso es promovido desde un marco de políticas de promoción de inversiones que buscan hacer de Panamá el mejor lugar para invertir en América Latina, con importantes repercusiones

en los territorios, particularmente indígenas. Esto pudiera estar teniendo impactos específicos que se contraponen a las tendencias de transición forestal en Panamá, con implicaciones que complejizan los escenarios para REDD+.

En todo caso, dado que la mayor parte de bosques maduros de Panamá se encuentran en territorios que están bajo el control de los Pueblos Indígenas, y que en varios de ellos existen fuertes presiones externas y procesos de deforestación, cualquier esfuerzo por construir una estrategia nacional de REDD+, no puede omitir esta realidad, pues constituye el pilar fundamental y estratégico, no sólo en términos territoriales, sino también en términos sociales, políticos e institucionales. En este contexto, los Pueblos Indígenas son el actor central para cualquier esfuerzo de REDD+ en Panamá.

Los actores clave para REDD+ en Panamá

La identificación de los protagonistas involucrados en la preparación del programa ONU-REDD en Panamá, permite un mejor entendimiento sobre la evolución de este proceso, y facilita la identificación de los principales desafíos de gobernanza. En este caso, se identifican tres actores principales: los Pueblos Indígenas, representados por la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP); el Gobierno, con la ANAM como la instancia nacional responsable del proceso de preparación; y el Programa de ONU-REDD en Panamá. A continuación se presenta un breve resumen del contexto que determina el rol de cada uno de estos actores en el proceso.

Los Pueblos Indígenas

Panamá es un país pionero a nivel regional e internacional en el reconocimiento a los derechos territoriales de los 7 Pueblos Indígenas que

se encuentran en el país incluyendo los Pueblos Guna, Ngäbe, Buglé, Naso-Tjêdi, Bribri, Emberá y Wounaan. El reconocimiento territorial se da a partir de legislaciones específicas que reconocen dos figuras: Comarcas y Tierras Colectivas. Las Comarcas son arreglos de tenencia que representan regiones geopolíticas administrativas reconocidas legalmente en el país desde 1953 y que tienen su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de los Pueblos Indígenas de Panamá. La comarca *“es un territorio indígena con organización política semi-autónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado”* (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012). Panamá está entonces dividida administrativamente en nueve provincias, de las cuales 3 son comarcas indígenas (Kuna Yala, Emberá, Ngäbe-Buglé), que tienen nivel de provincia; y 2 comarcas (Kuna de Madungandí y Kuna de Wargandí) que tienen un nivel de corregimiento. Las comarcas son tierras inalienables e imprescriptibles, tienen una estructura de organización tradicional a través de Congresos Generales, existiendo uno por cada comarca. Por su parte, las Tierras Colectivas, son una forma de propiedad colectiva que reconoce la ocupación tradicional de comunidades indígenas que quedan fuera de áreas comarcales.

La lucha por la autodeterminación de los Pueblos Indígenas de Panamá tiene sus antecedentes luego de la Revolución Tule, impulsada por el Pueblo Guna en el archipiélago de San Blas, en 1925. A partir de ese suceso, se inicia un proceso de lucha por el reconocimiento de los derechos territoriales que culmina en 1953 con la aprobación de la Ley 16, donde se reconoce definitivamente la Comarca Kuna Yala (Herlily, 1995). Esto coincide con los primeros intentos por incorporar los problemas indígenas en la

institucionalidad del Estado panameño. Hacia finales de la década de los sesenta surge la figura de los Congresos Nacionales Indígenas, encuentros que contribuyeron a fomentar la consulta y el diálogo entre los Pueblos, permitieron la presentación de demandas compartidas a los gobiernos, y fortalecieron la conciencia social y política de sus dirigentes (Mezúa, Jaén y Alvarado, 2003).⁵ Durante este período se avanzó además en la organización interna de varios territorios siguiendo el modelo Kuna, lo que facilitó posteriormente, en la década de los setenta, la creación de la Asociación Indígena Panameña (ASIPA) y la Asociación Nacional Indígena de Panamá, como primeros esfuerzos por lograr la unidad entre los Pueblos Indígenas, aunque con una vida institucional limitada como resultado de conflictos por intereses políticos y personales (Herlily 1995; Mezúa, Jaén y Alvarado, 2003).

Los Pueblos Indígenas panameños han jugado un papel clave en la conservación de los recursos naturales que se encuentran dentro de sus territorios, al desarrollar estrategias para asegurar la gobernanza de sus bosques. El conjunto de reglas y normas para regular el acceso, uso y manejo de sus recursos están definidos en las Cartas Orgánicas de las Leyes Comarcales que establecen los mecanismos para emitir normas y regulaciones, así como el conjunto de derechos y deberes que tienen los miembros de las Comarcas. El sistema de organización y de toma de decisión de cada instancia territorial (ya sea Comarca o Tierra Colectiva) varía de acuerdo a cada Pueblo, siendo estructuras complejas que cuentan con instancias de organización y

⁵ Durante el período 1969-1978 fueron celebrados 7 Congresos Nacionales Indígenas (1969, 1971, 1972, 1973, 1975, 1977 y 1978). Las demandas principales se orientaron a reclamar del gobierno mayor atención a los Pueblos Indígenas, seguridad territorial y demarcación de las tierras. Un último Congreso fue celebrado en 1993, donde se abordaron problemas territoriales, la necesidad de acceso a servicios públicos y la importancia de la educación intercultural (Mezúa, Jaén y Alvarado, 2003).

autoridad a nivel local/comunitario (por ejemplo: los Sahilas, en el Pueblo Guna; y los Nokos, en el Pueblo Emberá), regional o de distrito, y territorial. Estas son autoridades democráticamente electas e instituidas, que se encargan de hacer cumplir la Carta Orgánica con mecanismos claros de auditoría social y rendición de cuentas, como en el caso del Congreso General Emberá Wounaan, donde existe un Consejo de Nokora, que representa un espacio y una institución de consulta.

La existencia de estas estructuras tradicionales de gobernanza territorial representan una plataforma y un conjunto de oportunidades para la implementación de acciones relativas a REDD+. En primer lugar, estas instancias territoriales han logrado consolidar un conjunto de derechos territoriales, con estándares rigurosos que aseguran la soberanía y la autonomía, semejantes a los acuerdos internacionales en la materia. En segundo lugar, se pudieran construir nuevos arreglos institucionales para las experiencias tempranas de REDD+ en materia de Pueblos Indígenas; y en tercer lugar, existe una instancia de coordinación nacional que a través de un solo interlocutor, facilita los procesos de participación y de consulta con los Pueblos Indígenas en todo lo referido a sus territorios y sus recursos naturales, incluyendo los bosques.

Creada el 21 de enero de 1991, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), aglutina a los Congresos Generales y Consejos a través de las Autoridades Tradicionales de los 7 Pueblos Indígenas de Panamá, por medio de 12 estructuras de representación de Congresos y Consejos,⁶ representados

⁶ 1) Congreso General de la Comarca Emberá-Wounaan; 2) Congreso General de la Comarca Ngäbe-Buglé; 3) Congreso General de la Comarca Kuna de Wargandí; 4) Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandí; 5) Congreso General de la Comarca Kuna Yala; 6) Congreso General Kuna de Dagargunyala; 7) Consejo General del Pueblo Bribri; 8) Consejo General del Pueblo Naso Tjêrdi; 9) Congreso Nacional del Pueblo Wounaan; 10) Congreso

en la figura de Caciques, Sahila, Reyes Boros y Noko), quienes en su conjunto conforman la Asamblea General, máxima instancia para la toma de decisiones. Todas las autoridades tradicionales de los Pueblos Indígenas se encuentran representadas dentro de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP).

Cada uno de los Pueblos Indígenas elige a sus autoridades de forma democrática. De igual manera se integró la estructura actual de la COONAPIP, electa democráticamente en Asamblea General celebrada a finales de 2009, y reestructurada en el 2011. Una característica importante de la COONAPIP es que incluye en su estructura a las cinco autoridades de las Comarcas Indígenas⁷ reconocidas legalmente por el Estado, a las cinco autoridades de las Tierras Colectivas, además del Congreso Regional Buglé, así como a las autoridades tradicionales del pueblo Naso Tjêrdi, que rechaza la figura de Tierra Colectiva y exige el reconocimiento legal de Comarca (COONAPIP, 2011a).

Esta conformación, fundamentada en la búsqueda de la unidad de todos los Pueblos Indígenas de Panamá y el respeto a sus derechos territoriales, culturales, económicos y sociales le otorgan a la COONAPIP la legitimidad necesaria para ejercer su representación y respaldar sus demandas y propuestas frente al Estado y otros actores. A pesar de las diferencias y desacuerdos que han existido, la necesidad de contar con una instancia de incidencia política para hacer frente a los peligros que amenazan la seguridad territorial, es lo que ha permitido a

General Emberá de Alto Bayano; 11) Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan; y 12) Congreso Regional Buglé (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012).

⁷ Las Comarcas y sus respectivos años de declaración legal son: Kuna Yala (1953); Emberá-Wounaan (1983); Kuna de Madungandí (1996); Ngäbe-Buglé (1997); y Kuna de Wargandí (2000).

la COONAPIP recomponerse y sobrepasar momentos de crisis interna.

Una de las primeras acciones de la COONAPIP fue la presentación al Gobierno de aquella época del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Panamá (1991), mostrando su capacidad de propuesta a nivel nacional frente a problemáticas compartidas y temas considerados estratégicos. Desde sus inicios, la COONAPIP ha procurado proyectar su agenda no sólo a nivel nacional, sino también en la región centroamericana. Así, junto a otras organizaciones de Pueblos Indígenas, participó en la creación del Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) en 1995. Además, formó parte del Proyecto de Apoyo a los Pueblos Indígenas de América Central (PAPICA), una iniciativa de desarrollo financiada por la Unión Europea, la cual, sin embargo, derivó en el retiro de la Comarca Kuna Yala de COONAPIP en 1997, básicamente por diferencias en el manejo del proyecto (COONAPIP, 2011a). A pesar de esto, los esfuerzos de incidencia y el reclamo por los derechos territoriales tendrían como resultado la creación y el reconocimiento oficial de tres Comarcas: Comarca Kuna de Madungandí (1996); Comarca Ngäbe-Buglé (1997) y Comarca Kuna de Wargandí (2000) (Idem).

Las luchas iniciadas durante la década anterior (2000-2007) – y que continúan en la actualidad – se caracterizaron por marchas y acciones de protesta realizadas por la Comarca Ngäbe-Buglé, en rechazo a la ejecución de proyectos mineros, hidroeléctricos y de turismo en su territorio; así como por la solicitud de la COONAPIP al gobierno Panameño de la ratificación del Convenio 169 de la OIT y el reconocimiento de Panamá como estado pluricultural y multilingüe. Con la incorporación en el 2005 de cinco Congresos (Emberá del Alto Bayano; Tierras Colectivas Emberá y Wounaan; Nacional Wounann; Territorio Bribri; y Consejo Naso), se inicia una etapa de renovación en la

COONAPIP. Entre 2008 y 2010, se realizan una serie de asambleas generales en las cuales se decide la reestructuración política y administrativa de la COONAPIP, asignando la representación y toma de decisiones directamente a las Autoridades Tradicionales. Adicionalmente, se revisan los estatutos y se definen procedimientos operacionales (COONAPIP, 2011a).

En el marco de las asambleas generales, la Comarca Kuna Yala se reintegra a la COONAPIP en 2009, lo que significó un paso más de avance en el proceso de fortalecimiento político e institucional. Dentro de las asambleas y encuentros, se analizaron problemáticas compartidas como los impactos de los grandes proyectos de inversión propuestos o en implementación dentro de las Comarcas y territorios indígenas, la necesidad de incidir para la ratificación del Convenio 169 de la OIT, y el apoyo a los pueblos Naso Tjêrdi y Ngäbe-Buglé en su lucha por sus derechos territoriales (Idem). Es precisamente en este contexto de diálogo y unidad donde se comienzan a abordar los temas de cambio climático y REDD+.

El gobierno y la ANAM

Panamá se caracteriza por una economía altamente globalizada, basada en la logística, los servicios y el comercio, sectores clave por su ubicación geográfica y por el rol que juega el Canal de Panamá, cuya ampliación – prevista para completarse en 2015 – reafirma su rol estratégico en ese país. Sin embargo, durante los últimos años, Panamá ha vuelto la mirada al potencial económico de los recursos naturales, en un contexto de fuertes conflictos, pues esas iniciativas colisionan con los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas panameños. En este contexto, las agendas indígena y ambiental quedan supeditadas a las estrategias económicas. De hecho, a pocos años de haberse establecido la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá (ANAM) y de aprobarse la Ley Gene-

ral del Ambiente (Ley No. 41 del 1 de julio de 1998), bajo el gobierno de Mireya Moscoso (1999-2004), se impulsó una reestructuración con el objetivo de *“promover la preservación ambiental conjugada adecuadamente con el crecimiento económico”* (República de Panamá, 2001), y se elaboró la Primera Estrategia Nacional del Ambiente (1999-2004). Durante este período se impulsaron acciones para fortalecer la integración de los Pueblos Indígenas dentro de las políticas públicas.⁸ Sin embargo, las tensiones entre la dinámica económica y los Pueblos Indígenas no sólo predominaron, sino que se intensificaron, como resultado del otorgamiento de concesiones para el desarrollo de proyectos mineros, hidroeléctricos y de turismo en sus territorios.

Esas contradicciones y tensiones continuaron bajo el período del presidente Martín Torrijos (2004-2009), cuyo Plan de Gobierno *“La Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009”*, vincula la agenda ambiental con proyectos de desarrollo sostenible, proponiendo la *“modernización de la gestión ambiental para la competitividad”*. Efectivamente, es bajo la administración Torrijos cuando se inician los esfuerzos para impulsar una estrategia de REDD+ en Panamá, lo cual se toma con bastante seriedad y celeridad. Su apuesta por REDD+, pues representaba una oportunidad idónea de conseguir financiamiento para impulsar la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA). De hecho, en el documento de R-Plan se argumenta que no es necesario realizar una consulta para la estrategia de REDD+, pues estaría basada en la ENA, y ésta última había sido elaborada luego de un proceso participativo de consulta. Sin embargo, hay una diferencia fundamental: en la ENA los Pueblos Indígenas eran un actor más, pero para una estrategia de REDD+, son el ac-

tor fundamental. Esto resalta la importancia de un proceso de consulta y participación apropiado de los Pueblos Indígenas en la preparación para REDD+ en Panamá.

Simultáneamente, en el período de Torrijos se aprobó la Ley 72 sobre Tierras Colectivas (diciembre del 2008), como respuesta a las demandas por un mayor reconocimiento de los derechos territoriales por parte de los Pueblos Indígenas, pero no fueron creadas nuevas comarcas. A principios del 2008, también se inició la construcción de la presa hidroeléctrica Chan 75 sobre el Río Changuinola, situación que generó protestas sistemáticas de parte de los Pueblos Indígenas.

Con el inicio del actual gobierno del presidente Martinelli (julio de 2009), se acentúa la estrategia económica, esta vez, con el compromiso de consolidar a Panamá como *“el mejor lugar de Latinoamérica para hacer negocios”*, como lo señalara en su discurso de toma de posesión. El Plan Estratégico de Panamá (2010-2014), busca desarrollar sectores considerados claves para el crecimiento económico, entre los que se encuentran el sector de servicios logísticos, el turismo, los servicios financieros, la agricultura y la minería (Gobierno Nacional, 2010). Con el inicio del nuevo gobierno, la agenda ambiental se debilita política y técnicamente frente a la agenda económica. Como reflejo de esto, en los primeros años existe una alta rotación del personal a cargo de la gestión ambiental en general, y del área de cambio climático en particular, lo cual se tradujo en una suerte de desmontaje de la capacidad de la ANAM.⁹

La agresividad en la agenda económica y los cambios impulsados por el gobierno del presi-

⁸ En el período de la presidenta Mireya Moscoso se creó el Consejo de Desarrollo Indígena y se aprobó la creación de un régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas para la protección y defensa de su identidad cultural y conocimientos tradicionales.

⁹ Parte de la pérdida de interés en REDD+ puede ser atribuido a que, luego de las COPs de Copenhagen y Cancún, quedó claro que en el corto y mediano plazo los mercados de carbono no generarían grandes beneficios económicos.

dente Martinelli, derivaron en mayores conflictos con organizaciones sociales, especialmente con los Pueblos Indígenas, que exigieron la prohibición de proyectos de exploración y explotación minera en sus territorios y zonas anexas, así como el rechazo a la construcción de proyectos hidroeléctricos.¹⁰

Las confrontaciones entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas han sido recurrentes durante la presente administración. Prueba de esto fueron las protestas en Changuinola (julio de 2010), en San Félix (febrero de 2011) y las manifestaciones contra el proyecto de Ley 415 que buscaba crear un régimen especial para el manejo de los recursos minerales e hídricos en la Comarca Ngäbe-Buglé (enero-febrero de 2012).

En este contexto caracterizado por conflictos y confrontaciones, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, presentó un informe haciendo un llamado al diálogo debido a los constantes conflictos entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas de Panamá (Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012).

En junio de 2010 el Gobierno impulsó la aprobación de un conjunto de leyes y reformas jurídicas a través de la Ley 30, conocida popularmente como “ley chorizo” o “ley langosta”.¹¹

¹⁰ Como se ha discutido antes, los conflictos entre los Pueblos Indígenas y el gobierno no son exclusivos del actual gobierno. En el período del presidente Torrijos, Pueblos Indígenas como los Ngäbe-Buglé y Naso cerraron calles en Bocas del Toro en contra de proyectos hidroeléctricos, mineros y turísticos (22 de marzo de 2009). Esas protestas tuvieron como antecedentes otros reclamos realizados entre 2007 y 2008, dentro de los cuales se demandaba el reconocimiento oficial del Pueblo Naso como Comarca y el rechazo a la figura de “Tierras Colectivas” contenida en la Ley 72 del 23 de diciembre de 2008.

¹¹ Estos términos referían a la modificación simultánea de leyes de diversa índole, como los códigos de Trabajo, Penal y Judicial. Además, se modificaban las leyes de Aeronáutica Civil; Ambiental; Orgánica de la Policía Nacional; Migratoria; y la del Tribunal de Cuentas.

Esto generó una serie de protestas encabezadas por sindicatos, organizaciones ambientalistas y movimientos de la sociedad civil, y Pueblos Indígenas (especialmente los Ngäbe-Buglé) quienes se opusieron a estas propuestas y reformas. Entre las reformas, se encontraba una modificación a la Ley Ambiental, con el propósito de agilizar los trámites requeridos para los estudios de impacto ambiental.¹² En los meses siguientes, las protestas y enfrentamientos se intensificaron, y se extendieron en diferentes zonas del país. Finalmente, el Gobierno decidió derogar la controversial ley, en octubre de 2010.

A pesar de estos conflictos, el Gobierno insistió en impulsar otras reformas que generaron nuevas protestas y enfrentamientos. Entre ellas sobresalen las reformas al Código de Recursos Minerales (Ley 8) en enero de 2011 y la creación de la Ley 72 en octubre de 2012, mediante la cual se permitía la venta de la empresa de telefonía y de terrenos en la Zona Libre de Colón. En todos los casos, el común denominador ha sido la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la normativa, la rápida sanción por el Ejecutivo, la radicalización de las protestas sociales, y la derogación de las respectivas leyes.¹³

¹² Según el Anteproyecto de Ley 58, “con la aprobación de la ley 30 de 2010 se realizaron modificaciones a la ley 41 de 1998, Ley General del Ambiente, con el objeto de agilizar el proceso de evaluación de impacto ambiental, eximiendo a todo proyecto, obra o actividad de interés social del procedimiento de evaluación y del estudio de impacto ambiental”. Según este anteproyecto, “dichas modificaciones realizadas directamente al proceso de evaluación de impacto ambiental vulneran el principio precautorio desarrollado también en la Convención de Diversidad Biológica adoptada por Panamá mediante la Ley 2 de 1995” (Asamblea Nacional de Panamá, 2010).

¹³ En el caso de la Ley 8, el 18 de marzo del 2011 se aprueba y sanciona la Ley 313 derogando las reformas al Código de Recursos Minerales; mientras que el 28 de octubre de 2012, el presidente Martinelli sanciona la derogación de la ley que permitía la venta de terrenos en la Zona Libre de Colón.

El Programa de ONU-REDD

El Programa de ONU-REDD surge en el año 2008, en un contexto caracterizado por el creciente apoyo político entre los gobiernos al marco de REDD+ propuesto por la CMNUCC. El Programa se constituye como un esfuerzo conjunto entre FAO, PNUD y PNUMA, para apoyar a los países forestales en procesos de preparación para REDD+ (FAO/UNDP/UNEP, 2008). A nivel global, el Programa ha buscado apoyar procesos “liderados por los países”, en dos líneas de trabajo específicas: 1) ayudar a países en desarrollo en la preparación e implementación de sus estrategias y mecanismos REDD; y 2) promover el desarrollo de soluciones normativas y abordajes basados en estándares científicos, para lograr la vinculación entre REDD+ y la CMNUCC (Idem).

Para avanzar en sus objetivos, se ha planteado que el Programa de ONU-REDD a nivel global aproveche sus “ventajas comparativas”, evitando la duplicidad de esfuerzos con otros programas de preparación. Esto incluye el apoyo en aspectos técnicos como el Monitoreo, Reporte y Verificación, así como una intermediación “neutra” en los procesos de REDD+, considerando la naturaleza política de la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias. El elemento que más distingue al Programa de ONU-REDD de otros similares es su enfoque y abordaje basados en los derechos humanos, lo cual se ha promovido de forma consistente desde sus inicios.

El abordaje de derechos ha evolucionado de forma simultánea al desarrollo mismo del mecanismo de REDD+. El Programa de ONU-REDD, al igual que otros programas de preparación, se ha visto influenciado por el entorno y los debates políticos alrededor del tema de REDD+. Las etapas tempranas de REDD+ (2008, 2009 y en menor grado 2010) se caracterizaron por la predominancia de los aspectos

técnicos. Sin embargo, desde el 2009, pero sobre todo a partir de 2010, es cuando toman mayor fuerza las discusiones sobre derechos, gobernanza, salvaguardas y el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CPLI). Los países piloto – entre los que se encontraba Panamá – figuraban como los países que buscaban tomar la delantera en los procesos de preparación para REDD+, los cuales se vieron influenciados por este momento político.

Una revisión de la evolución del Programa de ONU-REDD, permite identificar que el enfoque de los derechos se ha venido desarrollando con mucho mayor detalle desde el 2009. En junio de ese año, se publica un documento que brinda orientaciones sobre la incorporación de Pueblos Indígenas: Directrices Operativas para el Programa ONU REDD: Participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. El compromiso del Programa hacia la participación plena de los Pueblos Indígenas en los procesos de REDD+ se reitera con la elaboración de la estrategia hacia finales de 2010 (UN-REDD, 2010). Las Directrices Conjuntas sobre la Participación de las Partes Interesadas en la Preparación para REDD+, con énfasis en los Pueblos Indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques, fueron presentadas para su discusión pública en mayo de 2011, y continuaron desarrollándose a partir de ese momento (UN-REDD, 2011). En marzo de 2012 se aprobaron los Criterios y Principios Sociales y Ambientales del Programa ONU-REDD, mientras que en enero de 2013 se publicaron las Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (UN-REDD, 2013).

Estos documentos y esfuerzos reflejan que el Programa de ONU-REDD pretende ser un referente excepcional a nivel global en los procesos relativos a REDD+, tanto en los países piloto, como en los demás países forestales.

El Programa de ONU-REDD se ha comprometido con: 1) apoyar la participación plena de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, la sociedad civil y otros actores relevantes en foros e iniciativas nacionales e internacionales; y 2) apoyar procesos nacionales e internacionales de REDD+ para establecer directrices transparentes y responsables que reconozcan y respeten los derechos de dichos participantes y respondan a sus necesidades (ONU-REDD, s.f.). Según el mismo Programa, esto debe llevarse a cabo bajo un enfoque de derechos humanos, de forma que satisfaga los requisitos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras convenciones y declaraciones de la ONU sobre derechos y participación, así como las salvaguardas para REDD+, como las que surgieron de las negociaciones de la CMNUCC en Cancún, en 2010 (Idem).

Este enfoque va más allá de los abordajes de los demás programas de preparación, pues incluye la obligación de buscar el Consentimiento Libre, Previo e Informado (al ser éste parte de la DNUDPI), y no únicamente la consulta. Además, el Programa de ONU-REDD afirma haberse comprometido en aplicar el CLPI y otras salvaguardas, no solamente en la etapa de implementación de REDD+, sino también en su etapa de diseño (ONU-REDD, s.f.; UN-REDD,

2013; UN-REDD, 2012a). Los marcos y principios desarrollados y planteados por el Programa, en términos generales, han tenido una buena aceptación por parte de los Pueblos Indígenas, por movimientos sociales y por organizaciones de la sociedad civil, pues sin duda, plantean un marco mucho más coherente con sus preocupaciones que cualquier otro programa o iniciativa de REDD+.

En el caso de Panamá, los primeros esfuerzos por formar parte del Programa de ONU-REDD se remontan a septiembre de 2008, cuando la ANAM, por medio de una comunicación dirigida al Representante Residente de la ONU en ese país, muestra su interés de participar en la preparación para REDD. En ese momento, Panamá se encontraba en el proceso de preparación de su propuesta de R-Plan, que sería presentado al FCPF, en virtud de su elección como país piloto para REDD. Para la ANAM, el Programa de ONU-REDD en Panamá complementaría los recursos necesarios para la implementación de las actividades contempladas en el R-Plan, una vez fuera aprobado. Así, en los dos primeros encuentros de la Junta Normativa del Programa de ONU-REDD (marzo y junio de 2009), la delegación de Panamá presentó los avances de su propuesta de preparación para REDD, y en la tercera reunión, en Octubre 2009, se aprobó la estrategia de Panamá, como se discute más adelante.

Etapas y actores en la preparación para REDD+: Pueblos Indígenas, ANAM y el Programa de ONU-REDD en Panamá

En Centroamérica, Panamá tomó la delantera en la implementación de procesos de preparación para REDD+. Lo que prometía ser un proceso que avanzaría de manera temprana y acelerada hacia la construcción de la Estrategia Nacional de REDD+, colisionaría como resultado de la acumulación de varios factores, que culminaron con la denuncia y el retiro definitivo por parte de la COONAPIP del proceso de preparación promovido por el Programa de ONU-REDD y por el Gobierno de Panamá. A continuación se discuten las etapas por las que transitó el proceso de preparación, así como el papel de los actores principales: la COONAPIP, la ANAM y el Programa de ONU-REDD en Panamá.

Etapa 1 Intentos iniciales de preparación sin consultas, ni participación de los Pueblos Indígenas (2008 - enero 2009)

A finales del 2007 y durante el 2008 se comenzaron a desarrollar dos procesos que terminarían coincidiendo en los intentos de preparación para REDD+ en Panamá. Por un lado, Panamá desarrolla su propuesta inicial de Estrategia para REDD+ a través del R-PIN y para inicios de 2009 ya avanzaba con una estrategia más definida, que terminaría convirtiéndose en el Plan de Preparación (R-Plan) presentado al FCPF y posteriormente, en la base para la propuesta sometida al Programa de ONU-REDD.

En este período se definieron las bases y los elementos centrales para la propuesta del proceso de preparación para REDD+, los cuales se

basaban en la Estrategia Nacional del Ambiente 2008-2012, la cual, según ANAM, había sido sometida a diversas consultas por lo que la consideraba altamente participativa (ANAM, 2009) y además consideraba que no era necesario realizar otro proceso de consultas previas en el tema de REDD+. En este contexto, según ANAM, no se trataba de demostrar que el país estaba listo para implementar REDD+, sino que existían condiciones propicias para iniciar el proceso de preparación (Idem).

Por otro lado, en el marco del proceso de unificación y fortalecimiento político de la COONAPIP en el 2008, los Congresos y Consejos indígenas reconocieron la necesidad de promover una agenda conjunta de incidencia frente a las presiones que enfrentaban en sus territorios, así como también la necesidad de un esfuerzo de acercamiento y mayor conocimiento sobre el tema de REDD+.

Estos dos senderos se cruzan por primera vez a través de la capacitación a Pueblos Indígenas sobre el tema de REDD+ que impulsó la Universidad McGill, el Instituto Smithsonian de Estudios Tropicales (STRI, por sus siglas en inglés) y la COONAPIP en el marco de la iniciativa *Consentimiento Inicial Informado: La Iniciativa de Formación de Capacidades* (ANAM, 2009). En enero de 2009 se realiza un taller a nivel nacional, en el que participan todas las autoridades indígenas, con excepción del Pueblo Naso. Además de la capacitación y discusión sobre REDD+, por primera vez la ANAM presenta la estrategia de REDD+ frente a las autoridades indígenas del país (Idem.).

Etapa 2

La carrera por aprobar propuestas y la necesidad de validación con los Pueblos Indígenas (febrero - octubre 2009)

Con la carta que la COONAPIP envía a la ANAM (en febrero de 2009), solicitando mayor información sobre el proceso de preparación para REDD+, comienza una nueva etapa. El rechazo por parte de la COONAPIP a los documentos de propuesta para el proceso de preparación para REDD+, derivaría en decisiones y acciones por parte de la ANAM, del FCPF y luego, del Programa de ONU-REDD para incorporar algunas de las preocupaciones de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, estas interacciones tardaron varios meses en desarrollarse, pues ocurrieron en la parte final del gobierno del presidente Torrijos, cuando la ANAM procuraba la aprobación de su propuesta de preparación para REDD+.

Hacia la aprobación del R-Plan con el FCPF: Divulgación e información para Pueblos Indígenas

El diseño de las propuestas para el proceso de preparación por parte de la ANAM, se dividió rápidamente en dos carriles diferentes para adaptarse a los formatos y requerimientos del FCPF y del Programa de ONU-REDD. A pesar de que en el 2009 se continuaban realizando talleres e incluso reuniones sobre el tema de REDD+, éstos se caracterizaban por tener un carácter informativo, de modo que los enfoques y los contenidos de las propuestas de preparación para REDD+ no se vieron modificados a raíz de esos encuentros.

Al tener la oportunidad de revisar la estrategia de REDD+, en mayo de 2009, la COONAPIP declara su inconformidad con la propuesta, por falta de consulta del contenido y porque “la

visión y misión que aparece en el documento R-Plan de la ANAM no es cónsono con la realidad de los pueblos indígenas”, entre otros. El Panel de Asesoría Técnica (TAP, por sus siglas en inglés) también señalaba que la propuesta de R-Plan no había diagnosticado claramente la situación de deforestación y degradación, y que la estrategia desarrollada no parecía responder de forma sustancial a la situación forestal en el país, ni a la de los Pueblos Indígenas (FCPF, 2009). Ante esta situación, el FCPF facilitó la gestión de fondos provenientes del Banco Mundial (US\$ 62,000) para apoyar un proceso de divulgación de información para los Pueblos Indígenas, realizado en la segunda mitad del 2009.

A mediados de junio, la ANAM buscó activamente la aprobación de las propuestas en las reuniones del Programa de ONU-REDD y del FCPF en Montreux, Suiza. En esa ocasión, el Programa de ONU-REDD no aprueba la propuesta de Panamá por varias razones, incluyendo el no haber realizado el proceso de validación, tal como requerían las reglas institucionales de dicho Programa.

En el caso del FCPF, se logró la aprobación del R-Plan, justamente al final del período de gobierno del presidente Torrijos, y esto coincide con la llegada del presidente Martinelli al poder, el 1 de julio de 2009. A pesar que en los años subsiguientes el nuevo gobierno buscaría una agenda bastante contrapuesta a la agenda indígena, en esos momentos se dio continuidad al proceso de REDD+, bajo una nueva administración de la ANAM y con nuevo personal técnico.

Hacia la aprobación del Documento de Programa Conjunto: La validación frente al Programa de ONU-REDD

La nueva ANAM retoma el proceso de validación para continuar con el esfuerzo iniciado

ante el Programa de ONU-REDD. Como parte de ese proceso, se realiza una revisión independiente del documento de Programa Conjunto, que entre otras cosas, señalaba la falta de incorporación de los Pueblos Indígenas en el proceso, la falta de un diagnóstico sobre las causas de la deforestación en el país y los desafíos de apropiación por parte del nuevo gobierno (UN-REDD, s.f.). Luego de una serie de reuniones entre la COONAPIP, ANAM y el Programa de ONU-REDD en septiembre del 2009, se decidió conformar una Comisión Técnica en la que participaron 6 personas por parte de la COONAPIP, contando con el apoyo financiero de la FAO. Los aportes derivados de esta revisión serían incorporados al documento de propuesta por parte de la ANAM, con lo cual se había comprometido (ANAM, 2009). Durante 15 días, se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre representantes de la

COONAPIP, PNUD, FAO, la ANAM y el PNUMA, como parte de la iniciativa para la "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" (Idem). El 6 de octubre se presentó la posición pública de COONAPIP sobre REDD+ que se desglosa en 19 puntos (Recuadro 1), con el fin de que fueran incorporados en el documento de propuesta que sería presentado al Programa ONU-REDD (COONAPIP, 2009).

En las semanas siguientes, la COONAPIP firma la documentación requerida para el proceso de validación, especificando que se incluirá en el documento un marco de principios y metodologías para la consulta. Sin embargo, los 19 puntos propuestos no fueron incorporados en su totalidad al documento, algo que sería de-

Recuadro 1: Los 19 puntos de COONAPIP propuestos al Programa de ONU-REDD

1. Plan de fortalecimiento de la COONAPIP.
2. Plan de participación de los Pueblos Indígenas en todos los procesos REDD+ en Panamá.
3. Valorar derechos colectivos territoriales, sobre la tierra y recursos naturales de pueblos indígenas en documento REDD.
4. Promover los Tratados e Instrumentos Internacionales sobre los Pueblos Indígenas, analizando el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
5. Plan de fortalecimiento de los Congresos y Consejos Generales Indígenas.
6. Capacitación de técnicos profesionales indígenas y científicos tradicionales.
7. Revisión, análisis y adecuación de las normas sobre derecho en las leyes nacionales.
8. Seguridad jurídica de los territorios indígenas, traslapes de territorios y tierras.
9. Gestión Ambiental/Protección de la Madre Tierra y Recursos Naturales: COONAPIP, Comarcas, Congresos y Consejos.
10. Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos Indígenas, utilizando sus mecanismos propios (divulgación, referencia a instrumentos internacionales).
11. Comunicación y coordinación de actividades en áreas indígenas: COONAPIP.
12. Reconocimiento legal de zona boscosa en comarcas y territorios indígenas como Propiedad Colectiva.
13. Administración de los bosques: Actividades forestales deben tener el aval de los Pueblos Indígenas.
14. El desarrollo del buen vivir/distribución equitativa de beneficios.
15. Fortalecer el respeto a la gobernabilidad y administración interna de los Pueblos Indígenas.
16. Monitoreo y evaluación permanente de acciones que se desarrollen sobre REDD en los Pueblos Indígenas.
17. Brindar especial atención al tema de la Protección de las Plantas Medicinales.
18. Soberanía Alimentaria para los Pueblos Indígenas.
19. Reconocimiento y validación de instrumentos de Balu Wala para proceso de consulta de Pueblos Indígenas.

Fuente: COONAPIP (2009).

nunciado posteriormente por la COONAPIP. A pesar de esto, el proceso siguió adelante y la COONAPIP asistió a la Tercera Reunión de la Junta Normativa del Programa de ONU-REDD a finales de Octubre de 2009, donde fue aprobado el Documento de Programa Conjunto de Panamá por US\$ 5.3 millones.

El Programa de ONU-REDD en Panamá no se limita al desarrollo y fortalecimiento de capacidades sobre MRV, sino que incluye también un conjunto de acciones con impactos directos para los territorios indígenas. Como se aprecia en el Recuadro 2, además de apoyar el desarrollo de capacidades para el monitoreo de la cobertura boscosa y el carbono forestal, los componentes del Programa buscan avanzar hacia un marco legal y operacional para REDD+, así como el diseño de un mecanismo de financiamiento operacional. Por su relevancia, lo anterior tiene implicaciones sumamente importantes para que esas propuestas reflejen consensos de los diversos actores, pero particularmente el consentimiento de los Pueblos Indígenas, pues incluso, algunas de ellas podrían llegar a convertirse en reformas legislativas.

Poco tiempo después, el Programa de ONU-REDD, resaltaba el caso de Panamá como buen ejemplo sobre la participación de los Pueblos Indígenas (ONU-REDD, s.f.). Sin embargo, el desarrollo del Programa sugiere que varios problemas persistieron, y que las dificultades que se ocultaron temporalmente, terminarían afectando las etapas posteriores de implementación. Por ejemplo, el proceso de validación cumplía con los mecanismos y plazos requeridos por la ANAM y el Programa de ONU-REDD, a diferencia de la institucionalidad que rige la toma de decisiones de los Pueblos Indígenas. Los acuerdos tomados en el proceso de validación fueron entendidos de forma diferente por los actores. Para la COONAPIP, la validación de la propuesta no significaba la consulta, sino el comienzo de un proceso de participa-

ción para que los Pueblos Indígenas pudieran opinar sobre su participación o no en un programa de REDD+. La evidencia sugiere que funcionarios de la ANAM y del Programa de ONU-REDD en Panamá interpretaban el proceso de validación de forma diferente, pues ya no se trataba de implementar o no implementar REDD+ - algo que ya estaba resuelto - sino de cómo implementarlo (Anderson y Thomsen, 2012).

En este contexto, resulta totalmente entendible por qué la COONAPIP habría dado su aval durante el proceso de validación pues, desde su perspectiva, se habían establecido los principios clave para la continuación del proceso de diálogo y consulta, tal como se establece en los 19 puntos mencionados. Si bien estos temas no aparecen explícitamente en el documento de Programa Conjunto aprobado en octubre de 2009 (como la COONAPIP reporta haber exigido), varios aspectos son incorporados a la propuesta, entre ellos: señalar a la COONAPIP como la organización de coordinación y comunicación para el proceso de REDD+; especificar que el Programa de ONU-REDD en Panamá buscará el Consentimiento Libre, Previo, e Informado; y destacar que la seguridad jurídica de la tierra en territorios indígenas representa un elemento importante a ser abordado (UN-REDD, 2009a).¹⁴

Los 19 puntos propuestos por la COONAPIP contenían las bases conceptuales y metodológicas para la participación de los Pueblos Indígenas en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá, junto a una serie de principios que en conjunto definían su marco de participación. Sin embargo, aunque se logró la aprobación del

¹⁴ Además, se logró cambiar el planteamiento sobre los derechos del carbono, pues en vez de afirmar que eran propiedad exclusiva del Estado como se había expresado anteriormente, se abrió la posibilidad a nuevos arreglos institucionales al respecto. Además, la última versión proponía mayor control para los Pueblos Indígenas sobre los mecanismos de pago en un sistema de REDD+.

Documento de Programa Conjunto, las acciones contenidas para apoyar a los Pueblos Indígenas no fueron desarrolladas en detalle, contaban con poca asignación presupuestaria y, en gene-

ral, resultaban muy limitadas en comparación a las demás actividades contenidas en el marco de resultados. Esto tendría impactos importantes en las etapas posteriores del proceso.

Recuadro 2: El Documento de Programa Conjunto de ONU-REDD en Panamá

El propósito del Programa destaca su contribución a la mitigación del cambio climático, a través de la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques, planteándose como objetivo la recuperación y/o el aumento de la cobertura boscosa, en función de una línea base nacional previamente definida. Además, el Programa procurará que esta cobertura sirva de fuente para servicios ecosistémicos, los que a su vez puedan generar fuentes de financiamiento para las comunidades y contribuyan a fortalecer los esquemas de gestión ambiental en Panamá. Los objetivos específicos enfatizan la contribución del Programa a la Estrategia Nacional de REDD+ (prevista para completar su diseño a finales del 2013), a través de: i) desarrollo de capacidades y fomento de la capacitación participativa para la gestión ambiental; ii) implementación de un sistema de monitoreo de la cobertura boscosa; iii) diseño de un mecanismo de financiamiento justo, equitativo y transparente para distribuir los ingresos generados por la provisión de bienes y servicios ambientales; iv) garantizar compatibilidad entre las acciones de REDD+ y los planes de desarrollo nacionales; y v) promover medidas de adaptación que aseguren la disponibilidad futura de los recursos naturales.

Con relación a los Pueblos Indígenas y su participación dentro del Programa, el documento de Programa Conjunto señala que para las acciones de sensibilización y consulta se utilizarán los mecanismos propios incluidos en las costumbres y legislaciones de los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, se prevé el establecimiento de las salvaguardas específicas definidas a nivel global por el Programa ONU-REDD y el Banco Mundial. Como medida estratégica, se propone que la ANAM inicie procesos de diálogo y concertación a través de mecanismos basados en el Consentimiento Libre, Previo e Informado, con la finalidad de evitar cualquier forma de discriminación y promover la participación activa de los Pueblos Indígenas en el Programa. El análisis de riesgos (revisado y actualizado en agosto de 2010) identifica entre los aspectos que podrían afectar el desarrollo del Programa, un bajo nivel de participación de los Pueblos Indígenas y el alto nivel de conflictividad con actores claves en la preparación e implementación de la estrategia nacional de REDD+.

Asignación presupuestaria y gastos acumulados del Programa, por componentes y resultados

Resultados	Componentes	Presupuesto (en US\$)	Gastos acumulados en US\$ (30 de junio 2012)
Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de una estrategia nacional de REDD+ en Panamá	Marco legal para la formulación de la Estrategia Nacional de REDD+	405,000	13,951
	Marco operacional establecido para la implementación de la estrategia REDD+	926,000	300,916
	Capacidades sectoriales, institucionales, municipales e individuales fortalecidas	1,077,000	189,931
	Un sistema transparente de pago y distribución de beneficios validado y operacional	278,000	0
Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación de bosques	El sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de carbono	1,914,000	447,218
	Un escenario de emisiones de referencia	300,000	156,911
	El sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones	400,000	0
TOTAL		5,300,000	1,153,927 (21.8%) (incluye \$45,000 de costos indirectos)

Fuente: Elaborado en base a documentos del Programa ONU-REDD.

Etapa 3

Un año perdido, falta de comunicación y primeros conflictos (octubre 2009 - octubre 2010)

Esta etapa significó un año perdido en el proceso, pues luego de su aprobación en octubre de 2009, el Programa no logró arrancar de manera inmediata, lo que implicó un período de desfase para el arranque del Programa, atribuido en gran medida a la rotación de personal dentro de la ANAM (UN-REDD, 2011a).

A pesar de eso, antes de la firma del Convenio Oficial, se realizaron cambios en el Documento de Programa Conjunto. El documento final (octubre de 2010) incluye en uno de sus anexos un plan de participación y consulta que era distinto a los planteamientos de la COONAPIP. Además, la metodología de Balu Wala propuesta por la COONAPIP se menciona solo brevemente en el documento y de forma resumida, eliminándose de los anexos del documento (UN-REDD, 2010a). Estos cambios son importantes, pues la COONAPIP reporta no haber participado en el proceso de modificación, que por supuesto tenía implicaciones importantes para los Pueblos Indígenas.

El Programa tardó un año en iniciar, pero lo más relevante para los Pueblos Indígenas fueron las implicaciones derivadas de los cambios hechos a la versión final del documento, pues debilitaban sus propuestas iniciales, las cuales eran críticas para avanzar hacia condiciones básicas de participación y consulta al interior de los Pueblos Indígenas, así como para la vinculación entre la COONAPIP y el Programa de ONU-REDD en Panamá.

Etapa 4

(Des)encuentros sobre la participación de los Pueblos Indígenas (noviembre 2010 – agosto 2011)

Durante esta etapa se llegó a un punto crítico en el desarrollo del Programa de ONU-REDD en Panamá. Asuntos de carácter administrativo, como la falta de personería jurídica de la COONAPIP, significaría que el Programa de ONU-REDD no pudiera transferirle recursos financieros para la ejecución de las ya escasas y debilitadas actividades relativas a los Pueblos Indígenas que se incluyeron en el Documento final del Programa. Ante eso, se gestiona apoyo financiero de otros socios, que resultaría en la elaboración de un marco mucho más amplio y estratégico para la participación de la COONAPIP en el Programa de ONU-REDD, a través de un Plan Estratégico de Incidencia Política que además de no ser incorporado al Programa, se tradujo en desencuentros y conflictos como antesala de una ruptura.

Con el arranque del Programa entre octubre y noviembre de 2010, surge por primera vez la discusión sobre la personería jurídica de la COONAPIP. El Programa de ONU-REDD en Panamá informa que es imposible transferir fondos directamente a la COONAPIP, pues la organización no cuenta con esa figura legal. Ante esto, la ANAM y el Programa de ONU-REDD gestionan un financiamiento proveniente del Programa Regional REDD-CARD de GIZ, para que la COONAPIP pudiera elaborar un plan orientado a fortalecer sus propias capacidades y las de los Congresos y Consejos indígenas. El apoyo se canaliza a través de la UICN para que la COONAPIP llevara a cabo este esfuerzo.¹⁵

¹⁵ COONAPIP reporta no haber sido informado que los recursos financieros de la UICN provenían de GIZ.

Por otro lado, el Programa de ONU-REDD procede a la elaboración de planes de trabajo en los que no participó la COONAPIP, tanto en la planificación, como en la implementación de actividades.¹⁶ Estas actividades, si bien podrían ser entendidas como temas esencialmente técnicos, claramente tendrían implicaciones para los Pueblos Indígenas, y se perdió una oportunidad importante de avanzar en la preparación de condiciones a nivel de los territorios.

A pesar de no estar participando directamente en la implementación de actividades del Programa de ONU-REDD, la COONAPIP sí avanzó en la elaboración de su Plan Estratégico de Incidencia Política - PEIP (Recuadro 3), entregado de manera formal en agosto de 2011. Desde la perspectiva de la COONAPIP, en ese momento se tienen altas expectativas para avanzar con la agenda planteada en el PEIP, sobre todo, luego de una reunión celebrada el 21 de septiembre, cuando se logra un acuerdo con el Programa de ONU-REDD para financiar la implementación del PEIP con un monto de US\$ 1.7 millones. Según la COONAPIP, este era un hito importante - para COONAPIP y para los Pueblos Indígenas de Panamá - sin embargo, poco tiempo después, se hacía evidente un mayor deterioro en las relaciones con el Programa de ONU-REDD y con la ANAM, pues la COONAPIP entendía que el PEIP sería un aspecto clave dentro del Programa de ONU-REDD en Panamá. Por su parte, el Programa no visualizaba el PEIP como la hoja de ruta para la participación indígena en el proceso de preparación para REDD+. Como consecuencia, se rechazaba la visión y la propuesta de los Pueblos Indígenas acerca de cómo ellos mismos habían definido la manera en que participarían en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá.

¹⁶ El Programa de ONU-REDD describe como un proceso "riguroso" la planificación realizada entre noviembre y diciembre de 2010 (UN-REDD Panamá, 2011a), en la cual no participó la COONAPIP.

Recuadro 3: El Plan Estratégico de Incidencia Política 2011-2015 de la COONAPIP

Para la COONAPIP, el PEIP define los pasos necesarios para la participación de los Pueblos Indígenas en el proceso de preparación para REDD+, respetando los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de acuerdo a su propia cosmovisión. La elaboración del PEIP inició en noviembre de 2010 y concluyó en mayo de 2011, a través de reuniones con la máxima autoridad de la COONAPIP que es la Asamblea General, y una serie de reuniones con líderes y asesores técnicos. En el PEIP se plasmaron tres retos, que representan los pilares de la COONAPIP: 1) la gobernanza política; 2) la gobernanza ambiental; y 3) el fortalecimiento institucional. Esos retos establecen el marco para los Pueblos Indígenas, los cuales también representan los ejes fundamentales para su participación en el proceso de preparación para REDD+.

El PEIP busca asegurar el reconocimiento de los derechos indígenas sobre sus territorios y recursos naturales, como condición crítica para REDD+. Además destaca que el reconocimiento de derechos indígenas y comunitarios ha sido clave para los resultados positivos de la gestión forestal sostenible. El PEIP también incluye acciones específicas, como el apoyo a las demandas de los Pueblos Indígenas que no cuentan con el reconocimiento legal de sus territorios por parte del Estado panameño; apoyar a Comarcas y Tierras Colectivas en la resolución de conflictos por invasiones; y la resolución de los conflictos en "tierras de traslape" entre territorios indígenas y áreas protegidas declaradas por la ANAM.

El PEIP también plantea incidir para que el gobierno Panameño ratifique el Convenio 169 de la OIT, al considerarlo fundamental para el cumplimiento de las salvaguardas sobre REDD+. Asimismo, plantea una serie de acciones para fortalecer las estructuras de gobernanza de los Pueblos Indígenas, pues éstas resultan claves para mantener y preservar sus territorios y recursos naturales frente a presiones externas. El PEIP apunta además al fortalecimiento de la unidad y la gobernanza de los Pueblos Indígenas al interior de sus territorios, así como al fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas-contables y financieras para poder cumplir con estas metas. En resumen, el PEIP define un conjunto estructurado de acciones estratégicas de los Pueblos Indígenas sumamente relevantes para cualquier estrategia de REDD+.

Fuente: COONAPIP (2011a).

Etapa 5 Hacia la ruptura, excluyendo la visión de los Pueblos Indígenas (septiembre 2011 – junio 2012)

Lo que parecía ser un hito importante para la COONAPIP en la etapa anterior, terminaría siendo desvirtuado prácticamente en su totalidad por el Programa de ONU-REDD en esta etapa, acelerando el deterioro de las relaciones. La implementación del PEIP, sus alcances y el nivel de apoyo que se brindaría, vuelve a ser el tema central en esta etapa, caracterizada por la falta de mecanismos transparentes de negociación y de protocolos formales de comunicación y coordinación, así como por la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos capaces de manejar un problema de esta envergadura. De haber contado con estos mecanismos, de seguro que habrían ayudado a manejar, y eventualmente a superar, los conflictos que fueron surgiendo.

Sin embargo, esta situación termina generando aún más desconfianza en el proceso, justo en el momento de discutir el planteamiento realizado por la COONAPIP sobre REDD+, plasmado en el PEIP. Una serie de reuniones y momentos clave se desarrollan en esta etapa, los cuales se detallan a continuación.

Reunión del 21 de septiembre: Según la COONAPIP, se llega a un consenso y el Programa de ONU-REDD en Panamá se compromete a destinar US\$ 1.7 millones para la implementación del PEIP. Por el contrario, según el Programa, se discuten cuáles resultados del PEIP pueden articularse con el “marco de resultados” del Programa, pero no se definen acuerdos sobre el nivel de financiamiento para implementar el PEIP.¹⁷

¹⁷ Una pequeña cantidad de recursos se entrega a COONAPIP para obtener la personería jurídica.

Finales de septiembre de 2011 (evento durante la Pre-COP): Una consultora del Programa de ONU-REDD, confirma de manera pública en dos intervenciones el apoyo para la implementación del PEIP, mencionando en un primer momento la suma de US\$ 1.7 millones, y en un segundo “aproximadamente US\$ 1 millón”. Sin embargo, el Programa de ONU-REDD en Panamá no reconoce esas declaraciones por más de un año, hasta el mes de febrero de 2013, cuando la COONAPIP presenta grabaciones que demuestran este suceso. Ante esto, el Programa afirma que la intervención fue “imprecisa y confusa” y que la consultora no estaba autorizada para hacer ese tipo de compromisos (Naciones Unidas, 2013).

Reunión del 28 de octubre: La COONAPIP y el Programa de ONU-REDD confirman que se discutió y negoció cómo y cuáles partes del PEIP se implementarían con el apoyo del Programa. Según las minutas de la reunión, a cargo del Programa de ONU-REDD, los puntos discutidos son muy parecidos a los de la reunión del 21 de septiembre. Los aspectos en que el Programa de ONU-REDD afirmaba no poder apoyar y los que podía apoyar parcialmente, se resumen en la segunda columna de la Tabla 2.

En este momento se identificaron actividades que, según el Programa de ONU REDD, se encontraban fuera del ámbito de acciones del Programa, tales como apoyar la aprobación del Convenio 169 de la OIT, respaldar la obtención de seguridad territorial de 11 territorios; y apoyar en la sanción de invasiones en territorios indígenas.

Tratándose de temas claramente establecidos en el marco de los 19 puntos que propusieron los Pueblos Indígenas, para la COONAPIP no estaba claro por qué no eran incluidos dentro de las actividades del Programa. Además, desde su perspectiva, estas acciones no sólo estaban dentro del alcance del Programa de ONU-REDD en

Tabla 2: Alcance político del Programa de ONU-REDD en Panamá

Metas establecidas en el PEIP	Posición de ONU-REDD (Minutas de la reunión del 28 de octubre de 2011)	Textos que abordan el alcance político en el Documento de Programa Conjunto de ONU-REDD en Panamá (ONU-REDD Panamá, 2010)
Ratificación del Convenio 169 de la OIT en Panamá	“Escapa al alcance de ONU-REDD.	“Como medida estratégica... 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, 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, , subrayado de los autores)
Un marco regulatorio para la propiedad del carbono en territorios indígenas	“En principio existiría la posibilidad de que ONU-REDD apoye este componente”.	Resultado 1.1 apunta a “facilitar un enfoque participativo para desarrollar una estructura legal para la implementación de la estrategia nacional de REDD+, incluyendo recomendaciones sobre la propiedad del carbono y claridad sobre la tenencia de la tierra” (Página 21) “Áreas bajo la tutela del Estado panameño, como son las tierras públicas, podrían tener un régimen de propiedad de carbono diferente que aquellas bajo la tutela de territorios, tierras y comunidades indígenas. La determinación de los derechos de propiedad de carbono, y por consiguiente de los bonos de carbono que se pudieran generar en transacciones, es un tema fundamental y sobre el cual persisten diferencias. Es de crucial importancia que este tema sea debatido en forma transparente y con la participación de las partes involucradas y afectadas.” (Página 14)
Obtención del estatus legal de 11 territorios indígenas, para facilitar la gobernanza de los recursos y el desarrollo del Programa	Posible apoyo, limitado a sub-componentes como la conformación de los expedientes técnico-legales. Sin embargo, la presentación del anteproyecto de ley para la comarca Naso-Tjêrdi y la incidencia ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Legislativa “escapan el ámbito de acción de ONU-REDD”.	Barreras y desafíos que abordará el Programa: “Seguridad jurídica de la tierra, en particular a lo que se refiere en relación a pedidos de reconocimiento de tierras por parte de pueblos indígenas” (Página 18)
Actividades para promover que la Asamblea Legislativa promulgue una ley que sancione las invasiones en territorios indígenas	“Se puede abordar parcialmente desde la perspectiva de sensibilización de autoridades locales y órganos judiciales del nivel nacional, específicamente en lo relacionado con procesos de invasiones de comarcas ya declaradas.”	“Las políticas, programas y actividades correspondientes a esta estrategia deben promover la seguridad jurídica territorial de los pueblos indígenas y campesinos en aquellos territorios de interés para la conservación y la provisión de los servicios ambientales.” (Página 20)

Panamá, sino que también estaban dentro de las directrices y marcos del Programa de ONU-REDD a nivel global. En todo caso, los aspectos propuestos en los 19 puntos y en el PEIP se habían debilitado en relación a lo que los Pueblos Indígenas habían aprobado y propuesto antes. Esto, posteriormente terminaría siendo

clave y determinante para la ruptura, pues la propuesta más desarrollada contenida en el PEIP para fortalecer la gobernanza de los bosques y los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, no contó con un apoyo decidido por parte del Programa de ONU-REDD en Panamá.

Reunión del 1 de Noviembre: La COONAPIP y el Programa de ONU-REDD en Panamá confirman que en esta reunión se discutieron las modalidades de cooperación de las Naciones Unidas. Se plantearon 5 opciones para apoyar a la COONAPIP, pero en todas se requería personería jurídica. Después de investigar esta opción, la COONAPIP descubre que bajo la legislación panameña, la obtención de la personería jurídica requería que la organización indígena se convirtiera legalmente en una ONG. La COONAPIP reporta haber aclarado en ese momento que la figura de ONG era algo ajeno a la naturaleza de una organización que está conformada por autoridades tradicionales, democráticamente electas por los Pueblos Indígenas.

En los meses siguientes no se verificaron avances significativos en el Programa.¹⁸ Al no recibir el financiamiento previsto por su colaboración en el Programa de ONU-REDD, la COONAPIP reporta que perdieron su oficina y su personal técnico durante ese tiempo. Esto representó un “duro golpe institucional” para la organización, involucrada en ese momento en procesos intensos de incidencia frente al gobierno de Panamá (COONAPIP, 2012).¹⁹

Adicionalmente, la COONAPIP reporta el envío de una carta el 5 de marzo, solicitando US\$ 54,880 para que técnicos indígenas pudieran

dar seguimiento al proceso de REDD+, cual no tuvo respuesta (COONAPIP, 2012). Por su parte, el Programa de ONU-REDD afirma no haber recibido dicha comunicación (ANAM/ONU-REDD, 2012).

El 23 de abril de 2012, el Programa de ONU-REDD presenta un plan de trabajo que según la COONAPIP refleja poco de los alcances políticos contenidos en los 19 puntos y en el PEIP. Además, el Programa presenta un presupuesto de US\$ 200,000 para implementar el PEIP y de US\$ 69,390 para la consulta, cifras que no habían sido consultadas con la COONAPIP.²⁰ Para la COONAPIP, este proceder resultaba inaceptable y poco después elevaría sus protestas y reivindicaciones a otro nivel.

Se consolida la dinámica fundamental del conflicto

Durante esta etapa se observa que la desarticulación de procesos que se había dado entre 2009 y 2010, se profundizaría mucho más hacia finales de 2011, a casi un año de implementación de las acciones del Programa. Entre septiembre y octubre, los distintos entendimientos que habían sido obviados durante la validación, surgieron en forma de conflicto. Esto planteaba un escenario de desventaja para la COONAPIP en las discusiones y negociaciones frente a la ANAM y al Programa de ONU-REDD, por el control que tenían sobre el proceso.

En esta etapa se evidencia nuevamente la ausencia de mecanismos formales de comunicación y negociación - en un proceso marcado por la informalidad - y al final, no se logran acercar dos posiciones claramente diferentes que tenían sus raíces desde las etapas iniciales. El Programa de ONU-REDD en Panamá enten-

¹⁸ En el informe del Programa de ONU-REDD en Panamá correspondiente al primer semestre del 2012, se reportan varios factores que contribuyeron al retraso del Programa entre el 2011 y marzo del 2012, entre los que se encuentran aspectos internos de la ANAM y ONU-REDD. Además, se reporta que la baja implementación del Programa durante los primeros seis meses del 2012 se debía, en parte, a la intermediación del PNUD en el conflicto minero entre el Gobierno y el Pueblo Ngäbe-Buglé (ONU-REDD, 2012),

¹⁹ En respuesta al reclamo de COONAPIP ante estas situaciones, ONU-REDD señaló un apoyo financiero de US\$ 25,000 entregados en marzo del 2012 (ANAM/ONU-REDD, 2012). Sin embargo, estos recursos fueron recibidos luego de la pérdida de la oficina y el personal técnico. Además de esta cantidad, ONU-REDD reporta la entrega a la COONAPIP de US\$9,289 durante el período 2009-2011, en concepto de apoyo financiero (Idem).

²⁰ El Programa de ONU-REDD afirma que era un presupuesto “dinámico” solamente para 2012 y los fondos tomaban en consideración las limitaciones de la personería jurídica de COONAPIP (ANAM/ONU-REDD, 2012).

día estas relaciones y discusiones desde una lógica guiada por el “marco de resultados” que rige la implementación del Programa, incluyendo la inserción de la COONAPIP y sus planteamientos.

La COONAPIP, por su parte, veía en el Programa una extensión de su proceso orgánico y de su agenda por avanzar en la seguridad territorial, que en todo caso, son esfuerzos imprescindibles para cualquier estrategia de REDD+. Si bien ocurren algunos acercamientos, esta dinámica se mantiene durante el resto del proceso.

Etapa 6 Subiendo el conflicto a otro nivel y encontrándose con los mismos obstáculos (junio 2012, hasta la actualidad)

En esta etapa, la situación empeora: los temas de financiamiento, el alcance político del Programa y la personería jurídica siguen sin solución. Surgen nuevas controversias alrededor de las acciones del Programa de ONU-REDD en Panamá con Pueblos Indígenas específicos, en una lógica de relaciones bilaterales sin ser avalados por la COONAPIP. La COONAPIP reporta haber recibido informes de equipos técnicos realizando trabajo de campo en territorios indígenas sin previa comunicación o consentimiento. Estas situaciones recalcan la ausencia de mecanismos de comunicación, coordinación y resolución de conflictos.

En junio de 2012, ante las frustraciones de la COONAPIP en el proceso de negociación de su agenda plasmada en el PEIP, se eleva el conflicto a otro nivel, a través de una carta pública en la que se detallan muchas de las quejas y críticas sobre el proceso, que venían desde los inicios del Programa, pero en particular desde septiembre de 2011 (COONAPIP, 2012).

El Programa de ONU-REDD en Panamá emite su respuesta el 8 de agosto, contradiciendo muchas de las afirmaciones y buscando aclarar un conjunto de aspectos (ANAM/ONU-REDD, 2012). El 24 de agosto, COONAPIP responde con una carta destacando que la personería jurídica de la COONAPIP no era el tema principal que les interesaba discutir, sino más bien la implementación del PEIP. Además anunciaron su intención de realizar una gira a nivel internacional para denunciar el Programa (COONAPIP, 2012a).

En lugar de la gira, se logra un acuerdo para realizar una reunión de alto nivel con la ANAM y el Programa de ONU-REDD. Se discute el tema de la personería jurídica y la COONAPIP aclara la imposibilidad de convertirse en una ONG. El Programa de ONU-REDD acepta esa posición y considera el tema resuelto (COONAPIP/ONU-REDD, 2012).²¹ Los acuerdos que se logran en esta reunión son (Idem):

1. Iniciar las gestiones para la extensión del Programa de ONU-REDD en Panamá.
2. Crear una Comisión de Alto Nivel para tratar temas del más alto nivel estratégico y político. Esta Comisión se reuniría - por ejemplo - dos veces al año, o cuando se estimara conveniente.
3. Conformar la Comisión Técnica de Trabajo propuesta por la COONAPIP que se enfocaría en los temas relacionados con las salvaguardas y el proceso de llamado para la selección de entidades que pudieran implementar los procesos de consulta y participación de los Pueblos Indígenas en el Programa de ONU-REDD.

²¹ Según COONAPIP, buscaron la opción de una figura de personería jurídica que reconociera a COONAPIP como estructura política conformada por autoridades indígenas, no como ONG, la cual podría tener base legal a través de un decreto ejecutivo; ANAM afirma que avala este proceso, pero según COONAPIP, no supieron más de esta posibilidad.

Entre septiembre y finales de diciembre de 2012, se realizan una serie de reuniones, incluyendo las tres que se detallan a continuación:²²

Primera reunión:

- La COONAPIP confirma que el PEIP tiene que ser mantenido en contenido y presupuesto.
- Las propuestas de financiamiento del Programa de ONU- REDD en Panamá están muy por debajo de lo planteado por la COONAPIP.
- Líderes de la COONAPIP reportan que en esta reunión se dan cuenta de la realización de talleres informativos sobre REDD+ en territorios indígenas específicos, sin el conocimiento de la COONAPIP. Además, algunos Congresos o Consejos discuten la posibilidad de sostener reuniones bilaterales con el Programa de ONU-REDD, sin la participación de la COONAPIP. A pesar de la inconformidad expresada por la COONAPIP sobre estos sucesos, se reporta que después de esta reunión, se continuaron desarrollando más talleres en territorios específicos, sin la coordinación con la COONAPIP.²³

Segunda reunión:

- Se reitera que no hay suficientes fondos para cumplir con el presupuesto del PEIP. Estas limitaciones de financiamiento siguen siendo un tema importante.
- Se logra avanzar en acciones donde anteriormente no había sido posible: en vez de apoyar la aprobación del Convenio 169 de la OIT, se discute una capacitación sobre derechos de Pueblos Indígenas.

²² No fue posible confirmar las fechas de estas reuniones en el momento de la publicación del presente informe.

²³ En este trabajo no se logró obtener mayor información de parte del Programa de ONU-REDD sobre la realización de estos talleres.

- El Programa ofrece apoyar la obtención de imágenes de territorios indígenas, las cuales se utilizarían en los procesos de gestión del estatus legal de la COONAPIP (aunque finalmente no se logró consenso alrededor de los términos, la gestión y el seguimiento a esto).

Tercera reunión:

- Se discute una propuesta de financiamiento para las actividades de la COONAPIP, con recursos muy por debajo de sus expectativas. Ante lo que parece una situación sin solución satisfactoria, la COONAPIP declara su intención de llevar el asunto a una Asamblea General.

Estas reuniones son seguidas por dos momentos importantes en enero de 2013:

10 de enero de 2013: Resultados de la Asamblea Extraordinaria de la COONAPIP:²⁴

1. Las autoridades indígenas reunidas en esta Asamblea determinaron no aceptar la propuesta presentada por el Programa de ONU-REDD de apoyar financieramente al PEIP hasta por un monto de US\$ 300.000.
2. Se insta a las autoridades del Programa de ONU-REDD a no convocar a los Congresos y Consejos Generales separadamente, sino única y exclusivamente a través de la COONAPIP.
3. Se solicita la instalación de una sub-mesa indígena en la construcción de la estrategia nacional de REDD+.²⁵

²⁴ Presentados en la reunión del 24 de enero, (COONAPIP/ONU REDD, 2013).

²⁵ En la segunda mitad de 2012, se comenzó a desarrollar la Mesa Nacional para REDD+, un espacio promovido por la ANAM y el Programa ONU-REDD, que buscaba ser una instancia de participación y consulta con una amplia gama de actores. La solicitud de crear una sub-mesa indígena se planteaba en el marco de las discusiones sobre la participación de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, esto nunca

4. Se reafirma la necesidad del establecimiento de la personería jurídica de COONAPIP.²⁶
5. Se determina que la transferencia de fondos del Programa de ONU-REDD a la COONAPIP para las actividades del PEIP se deberá realizar a través de uno de los Congresos Generales Indígenas seleccionado por la Asamblea General de la COONAPIP.
6. Se acuerda la elaboración de términos de referencia para el requerimiento de recursos humanos que serán destinados a la implementación del PEIP.

Reunión Comisión Técnica COONAPIP y ONU-REDD del 24 de enero 2013:

En esta reunión, la COONAPIP presenta los resultados de la Asamblea Extraordinaria del 10 de enero, haciendo énfasis en que los apoyos directos a Congresos y Consejos no pueden ocurrir sin el consentimiento y aprobación de la COONAPIP.

Debido a que varios asuntos seguían sin resolución, el Programa de ONU-REDD propone la elaboración de una Hoja de Ruta. Este documento incluiría la creación de un mecanismo de comunicación y coordinación, esquemas de participación y consulta para el CLPI, así como la implementación de acciones orientadas a la evaluación y el seguimiento de productos y resultados, así como a la sostenibilidad del proceso. Además, se discutió una estrategia financiera y la gestión de recursos adicionales. Al final de esta reunión, se acordó preparar un “marco de intención” de forma separada que se

se concretó, pues la COONAPIP no participó en la mesa nacional de REDD+.

²⁶ COONAPIP había buscado la posibilidad de un decreto ejecutivo que le diera la base legal de una personería jurídica, no bajo la figura de ONG, sino bajo otra figura coherente con la naturaleza de la COONAPIP, en tanto está constituida por autoridades indígenas democráticamente electas y con reconocimiento legal por parte del Estado panameño.

integraría paulatinamente entre las partes. La primera versión de este “marco de intención”, enviada por el Programa de ONU-REDD a finales de enero, resultó problemática para la COONAPIP, pues no se reconocía su papel central, tal y como se había quedado establecido en el Documento de Programa Conjunto.

Tras la Sesión Ordinaria de la COONAPIP, realizada del 23 al 25 de febrero, se publica una declaración firmada por 11 autoridades.²⁷ Las Autoridades Tradicionales de los Congresos y Consejos Indígenas resuelven retirarse del Programa de ONU-REDD, señalando entre otras razones: “*que (el Programa de ONU-REDD) no ofrece en la actualidad garantías de respeto a los derechos indígenas, la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas de Panamá en todas las etapas de implementación de dicho programa*” (COONAPIP, 2013a).

La resolución señala aspectos adicionales para su retiro: “*en su implementación a la fecha no se toman en consideración los estándares mínimos sobre los derechos humanos de los Pueblos Indígenas de Panamá, y por el incumplimiento de acuerdos contraídos en el marco de la aprobación de dicho programa*”, además, se señalan “*obstáculos jurídicos y administrativos para dilatar y evadir el cumplimiento pleno de la ejecución del Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP)*” (COONAPIP, 2013).

El mismo 25 de febrero, se publica una carta del Programa de ONU-REDD, en respuesta a una grabación del evento Pre-COP de septiembre de

²⁷ Firmaron esta declaración: Cacique General Emberá Wounan; Sagla Dumman Comarca Guna Yala; Cacique Nacional Wounan, Territorio Colectivo Wounaan; Rey Naso, Comarca Naso Tjérdi; Cacique General de Alto Bayano, Territorio Colectivo Emberá de Alto Bayano; Cacique General de Takarklunyala; Sagla Dumman, Comarca Kuna de Wargandí; Bulu del Pueblo Bribri, Territorio Colectivo Bribri; Presidente del Congreso General Emberá y Wounaan de Tierras Colectivas; 2º Cacique General de Madungandí, Comarca de Madungandí; Cacica Regional Suplente – Región Codriri, Comarca Ngäbe Buglé.

2011 (respecto a la intervención ya mencionada donde se anunciaba el apoyo de US\$1.7 millones para la COONAPIP), situación que se describe como “confusa e imprecisa” y ofrece sus “sinceras disculpas”. A la vez, se señala que la consultora no tenía la autorización de hacer un compromiso en nombre del Programa, y que este asunto fue “aclarado” en una reunión anterior (Naciones Unidas, 2013).

En la carta luego se afirma: *“reiteramos nuestro compromiso de seguir haciendo todo lo posible para promover la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas de Panamá, en particular de los que quieren participar en la preparación de REDD+ y en la implementación del programa ONU-REDD, cumpliendo con los objetivos, las normas y los plazos del programa”* (Idem).

La carta provoca un mayor deterioro en las relaciones con la COONAPIP, quien rechaza la explicación del Programa de ONU-REDD y su “aparente disculpa” (COONAPIP, 2013b). Se cuestiona además la intención de querer trabajar con aquellos Pueblos Indígenas que cumplan las condiciones del Programa, y lo interpreta como un esfuerzo por dividirla. Según la COONAPIP, esta afirmación pública es congruente con una serie de afirmaciones privadas de que, independiente de las acciones de la COONAPIP, el Programa de ONU-REDD estaría trabajando con aquellos Pueblos Indígenas de Panamá que cumplieran con las condiciones (del Programa).²⁸

El 14 de marzo, el Programa de ONU-REDD emite una declaración informando la decisión de realizar una investigación y evaluación independiente del Programa, y propone un proceso de mediación (UN-REDD, 2013a). Una semana después, un equipo de alto nivel llega a

Panamá, aunque se reúne con técnicos de la COONAPIP, no se logran avances sustantivos.

Finalmente, el 23 de marzo se anuncia la suspensión de actividades del Programa de ONU-REDD en Panamá a la espera de los resultados de la investigación y evaluación independiente, que será presentada en la próxima reunión de la Junta Normativa del Programa que se realizará en el mes de junio (UN-REDD, 2013b).

Persiste la dinámica fundamental del conflicto y surgen nuevas disputas

Como se mencionó en la etapa anterior, se hizo evidente el choque entre la COONAPIP privilegiando su agenda de seguridad territorial con el Programa de ONU-REDD en Panamá, con una visión más enfocada en la implementación del mismo. Si bien en algunos momentos de esta etapa se muestran avances para reconciliar esas posiciones, la dinámica fundamental no cambió. Más bien se agudizó por la desarticulación de la institucionalidad de participación de los Pueblos Indígenas, que plantea una contradicción cada vez más evidente, dado el avance del Programa y la falta de consenso con los Pueblos Indígenas. Esto ocurre mientras se desarrolla una serie de actividades técnicas que no contaban con la coordinación institucional de la COONAPIP, ni con el consentimiento de ésta.

La falta de mecanismos de resolución de conflictos se vuelve más evidente, pues los acuerdos políticos que aparecen en el Documento de Programa Conjunto, según los cuales, la COONAPIP sería el actor de comunicación y coordinación, no fueron respetados, incluso en las etapas más recientes de implementación del Programa.

²⁸ Esta posición no se pudo confirmar con el Programa de ONU-REDD, aunque en una investigación previa desarrollada en 2012 afirmaron que sentían la obligación de responder a solicitudes de apoyo de pueblos específicos.

Conclusiones, escenarios e implicaciones para los actores

La evolución del proceso de preparación para REDD+ en Panamá evidencia que una serie de temas clave nunca fueron abordados, y esto consecuentemente produjo el impasse actual en el Programa de ONU-REDD. En el centro de los debates se encuentra la discusión sobre si el proceso de preparación en realidad contribuyó, o más bien impidió el desarrollo de condiciones necesarias para la futura implementación de una estrategia de REDD+ en Panamá, con la plena participación de los Pueblos Indígenas. La manera en que se resuelva la situación actual no sólo afectará el futuro de REDD+ en el país, sino que tendrá repercusiones internacionales por la relevancia de los Pueblos Indígenas en la gobernanza de los bosques alrededor del mundo. A manera de conclusión, a continuación se resumen los aspectos críticos, aún no resueltos, que han caracterizado el proceso de preparación para REDD+ en Panamá, así como los escenarios y rutas previsibles, a partir del posicionamiento de los actores.

Aspectos clave y temas críticos

Los Pueblos Indígenas son el actor central para cualquier estrategia de REDD+ en Panamá

Como se discutió en las secciones anteriores, los Pueblos Indígenas de Panamá juegan un papel medular en la conservación y el manejo sostenible de los bosques del país. Dentro de sus territorios, que abarcan el 31.6% del país, se encuentra el 54% de los bosques maduros y las reservas forestales de carbono (Vergara-Asenjo y Potvin, por publicar). Resulta claro que los Pueblos Indígenas de Panamá han desempeñado, y continúan haciéndolo, un rol central en

mantener la cobertura forestal que aún se encuentra en el país. Esta información es relevante, pues las dos fronteras de deforestación en territorios indígenas (en la Comarca Ngäbe-Buglé y en la región del Darién), son atribuidas a presiones externas, como las invasiones para expandir la ganadería y agricultura, el establecimiento de plantaciones, y los proyectos extractivos y de generación de energía. Frente a estas presiones, los Pueblos Indígenas no cuentan con el apoyo necesario que respalde los esfuerzos que realizan para contrarrestarlas y proteger sus territorios.

El Programa de ONU-REDD no reconoció de manera sustantiva el papel central de los Pueblos Indígenas para REDD+ en Panamá

Desde las primeras fases del proceso de preparación para REDD+ en Panamá, iniciado con la elaboración del R-Plan presentado al FCPF, el papel central de los Pueblos Indígenas nunca fue asumido seriamente. Este fallo se mantuvo en la fase inicial del Programa de ONU-REDD, y se refleja en el documento de Programa Conjunto firmado en octubre del 2010. El Programa no consideró de forma sustantiva las expectativas y necesidades de los Pueblos Indígenas, la mayoría de las cuales estaban contenidas en los 19 puntos que presentó la COONAPIP. En este sentido, el Programa de ONU-REDD en Panamá fue ambiguo al abordar las necesidades y objetivos de los Pueblos Indígenas.

El avance más significativo ocurrió durante el proceso de validación, donde se lograron una lista corta de elementos, a nivel de puntos en la estrategia. Sin embargo, el documento no fue

modificado estructuralmente y quedó ajeno a los objetivos de los Pueblos Indígenas. Aún en el transcurso del tiempo, con la implementación del Programa y la asignación de fondos para analizar y abordar las causas de la deforestación, no se desarrollaron acciones congruentes con el objetivo de los Pueblos Indígenas de asegurar sus territorios.

Los Pueblos Indígenas no fueron tratados de acuerdo a su naturaleza de autoridades territoriales con estructuras de coordinación propias y legítimas

Como se ha evidenciado, aún desde el inicio, los Pueblos Indígenas de Panamá nunca jugaron un papel significativo en el proceso de preparación para REDD+, y de ningún modo proporcional al rol que desempeñan en el mantenimiento de los bosques en Panamá. Aunque existió una participación limitada en algunas de las reuniones, talleres y capacitaciones, esto se dio de manera muy informal y sin ningún tipo de coordinación formal a través de COONAPIP; la orientación y el alcance del Programa de ONU-REDD en Panamá, así como las decisiones claves sobre la implementación de las actividades, fueron dominadas por el personal de ONU-REDD y la ANAM.

Ausencia de medidas vinculantes para asegurar el cumplimiento de compromisos e instrumentos críticos como las salvaguardas

A pesar del marco sólido de los principios de salvaguardas existentes en el Programa de ONU-REDD y de las directrices que buscan asegurar el cumplimiento de estas salvaguardas, es clara que la ausencia de mecanismos vinculantes que logren operativizar estos principios, un aspecto crítico en la situación de Panamá. A esto hay que agregar la ausencia de un

marco institucional desarrollado que asegurara el respeto a esos principios. El Consentimiento, Libre, Previo e Informado (CLPI), incorporado en el documento de Programa Conjunto, así como en el Marco del Programa de ONU-REDD, nunca fue implementado en Panamá. De igual manera, no fueron tomadas acciones para asegurar que este principio estuviera garantizado. En el mejor de los casos, esto demuestra negligencia por parte del Programa, y en el peor escenario una violación de los derechos de los Pueblos Indígenas. Esto debido a que las actividades previstas por el Programa tienen implicaciones para los territorios indígenas, incluyendo el sistema nacional de monitoreo, el inventario de bosques, el mapeo de carbono, los estudios legales y el sistema de distribución de beneficios. La Tabla 3 presenta una serie de aspectos que evidencian la manera en que el CLPI no fue tomado en cuenta por el Programa de ONU-REDD en Panamá.

Escenarios e implicaciones para los actores de REDD+ en Panamá

Actualmente, el Programa de ONU-REDD en Panamá ha suspendido sus actividades y está sujeto a una evaluación de medio término, cuyos resultados serán discutidos en la próxima reunión de la Junta Normativa (Policy Board) del Programa, a realizarse en Lombok, Indonesia, del 25 al 28 de junio del 2013. En esa reunión se decidirá la continuidad del Programa de ONU-REDD en Panamá, lo que tendrá profundas implicaciones no sólo para el proceso de preparación para REDD+ en Panamá, sino también tendrá alcances más globales, tanto para el Programa de ONU-REDD, como para REDD+ en general.

El caso de Panamá evidencia la enorme importancia de las dimensiones política, social e institucional, las cuales representan un pilar fundamental que debe construirse desde la fase de preparación para REDD+. Las decisiones en la

Tabla 3: Ejemplos de cómo el Consentimiento Libre, Previo e Informado fue ignorado

Libre	Ningún proceso de toma de decisiones fue implementado sobre la base de mecanismos e instituciones de Pueblos Indígenas. La validación realizada en el 2009 se basó en tiempos y procesos de actores externos. La COONAPIP, instancia elegida por los Pueblos Indígenas para coordinar la comunicación y la implementación de acciones, vio como su participación fue reducida y marginada debido a condiciones que impuso el Programa de ONU-REDD en Panamá. Más bien, el mandato de la COONAPIP fue debilitado al establecer acciones bilaterales con Congresos/Consejos individuales, sin consentimiento o comunicación formal.
Previo	Ningún proceso de CLPI fue establecido, aún después de que el Programa de ONU-REDD propuso acciones que tenían implicaciones en territorios de Pueblos Indígenas.
Informado	A nivel de los Pueblos Indígenas en Panamá aún persiste la falta de información sobre el Programa de ONU-REDD y REDD+ en sentido general. La COONAPIP no recibió toda la documentación relevante, y una parte de esta documentación solo está disponible en inglés. El PEIP contemplaba estrategias para asegurar el flujo de información a nivel de las comunidades, sin embargo éste no fue adoptado por el Programa de ONU-REDD.
Consentimiento	Como el proceso en Panamá nunca fue implementado para asegurar CLPI, el consentimiento nunca fue otorgado al Programa de ONU-REDD. En febrero de 2013, las autoridades de los Pueblos Indígenas anunciaron su retiro definitivo del Programa y efectivamente invocaron su derecho a denegar el consentimiento.

próxima reunión de la Junta Normativa podrían abrir nuevas oportunidades para una incorporación sensata de estas dimensiones, o por el contrario, podrían socavar aún más la situación actual, poniendo en mayor riesgo los derechos y el rol central de los Pueblos Indígenas, la legitimidad y viabilidad misma de una eventual estrategia de REDD+, e inclusive la credibilidad del Programa de ONU-REDD.

Sabiendo que la decisión de la COONAPIP de retirarse del Programa de ONU-REDD en Panamá es definitiva, los resultados de la investigación y evaluación de medio término del Programa, pero sobre todo, la decisión a cargo de la Junta Normativa a finales de junio próximo puede llevar a dos escenarios completamente distintos con implicaciones claras para los principales actores en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá. Esos escenarios se discuten a continuación, enfocándose en las implicaciones para la ANAM y la Estrategia Nacional de REDD+, para los Pueblos Indígenas y, en los casos que corresponde, para el Programa de ONU-REDD en Panamá.

Escenario 1: El Programa de ONU-REDD en Panamá continúa ejecutándose

Este escenario implica que el Programa de ONU-REDD en Panamá continúa ejecutándose, aunque podría tener algunos ajustes derivados de las decisiones tomadas por la Junta Normativa. La continuación podría transitar por una de dos rutas posibles: i) que en la continuación del Programa no tengan participación los Pueblos Indígenas; o ii) que en la continuación del Programa se cuente con la participación de algunos Congresos Generales y/o Consejos Generales de Pueblos Indígenas.

i. El Programa de ONU-REDD en Panamá continúa ejecutándose sin la participación de Pueblos Indígenas

Implicaciones para la ANAM y para la Estrategia Nacional de REDD+

Esta ruta de continuidad plantea problemas fundamentales, pues es precisamente en los

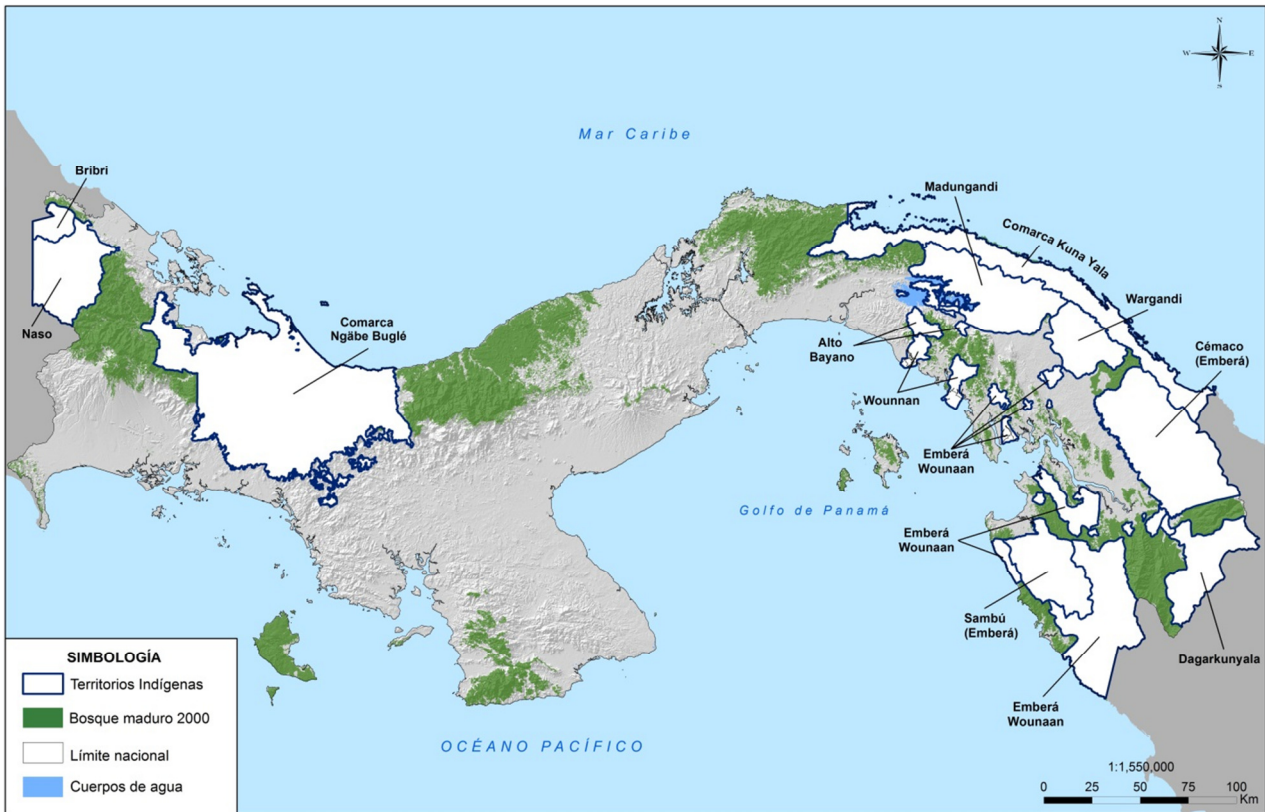
territorios indígenas donde se encuentran más de la mitad de los bosques maduros de Panamá y más de la mitad del carbono forestal, un hecho central que no se puede obviar bajo cualquier estrategia de REDD+ que se pretenda implementar en ese país (Mapa 2).

En términos técnicos y metodológicos, el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación, que es un pilar fundamental de cualquier Estrategia Nacional de REDD+, se vería sustancialmente limitado, pues dicho sistema depende de un Inventario Forestal y de Carbono con alcance nacional. Dado que los Pueblos Indígenas no participarían, se entiende que tampoco darían su consentimiento para el trabajo técnico de campo en los bosques dentro de sus territorios. En esta ruta, los avances logrados hasta la fecha con el nuevo mapa de cobertura boscosa y uso

de la tierra, el sistema de monitoreo satelital de cambio en el uso de la tierra y tipos de bosque, así como el inventario nacional de gases de efecto invernadero seguramente podrían continuar (UN-REDD Programme, 2012; Programa ONU-REDD, 2012). Sin embargo, no habría condiciones para avanzar mucho más en la recopilación de información de campo de bosques en territorios indígenas para la calibración de ecuaciones alométricas de biomasa, para una mayor precisión de las especies arbóreas, y para la construcción de los escenarios robustos de deforestación, entre otros.

El Resultado 2 del Documento de Programa Conjunto está orientado a apoyar el desarrollo de un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de carbono, para lo cual se plantea que *“la metodología de Panamá debe ser diseñada*

Mapa 2: Bosques fuera de territorios indígenas de Panamá



Fuente: Vergara-Asenjo y Potvin (por publicar).

da para permitir la amplia participación de expertos locales en colecta de datos” (República de Panamá/ONU-REDD, 2010). Asimismo, busca apoyar el desarrollo de un escenario de emisiones de referencia utilizando información satelital, lo cual supone que las imágenes adquiridas para todo el país, requieren de un trabajo de campo para la correspondiente verificación. En ambos casos (imágenes de satélite y trabajo de campo), se requiere el consentimiento de los Pueblos Indígenas, lo cual es crítico para completar el análisis a escala nacional. De lo contrario, el análisis debería excluir los bosques en territorios indígenas, lo cual es inconcebible para una Estrategia Nacional de REDD+ en Panamá.

Más importantes aún, son las implicaciones políticas y de legitimidad para la Estrategia Nacional de REDD+ a que se llegaría sin la participación de los Pueblos Indígenas. Difícilmente se podría prever que bajo esta ruta, Panamá estaría lista para la implementación de acciones de REDD+ al finalizar el Programa de ONU-REDD, pues en el mejor de los casos se habrían desarrollado bases parciales y capacidades de Monitoreo, Reporte y Verificación, pero no se habría avanzado en la construcción institucional para la gobernanza de REDD+.

Implicaciones para los Pueblos Indígenas

Asumiendo que los Pueblos Indígenas mantienen su decisión de no participar y no otorgar su consentimiento a las actividades del Programa de ONU-REDD, por sí mismo, eso sería un elemento de fortalecimiento y mayor cohesión política en la defensa de sus derechos frente al Estado y frente a las agencias de las Naciones Unidas implementadoras del Programa. Esa mayor cohesión sería fundamental, sobre todo en ausencia de un espacio de interlocución directa con el Estado para reivindicar sus históricas demandas relativas a la defensa y fortaleci-

miento de sus derechos frente a las presiones territoriales, a las dinámicas de deforestación y a los desafíos de desarrollo que enfrentan en los territorios indígenas.

Esta ruta no solamente exacerbaría el conflicto con los Pueblos Indígenas, sino también profundizaría una falla que ha prevalecido en el proceso de preparación desde sus inicios, al no incorporar de manera estratégica el enorme peso que los bosques existentes en territorios indígenas tienen para cualquier estrategia de REDD+ en Panamá. Finalmente, esta ruta podría tener implicaciones para una mayor conflictividad entre los Pueblos Indígenas y el Estado panameño.

Implicaciones para el Programa de ONU-REDD en Panamá

El logro de los resultados del Programa de ONU-REDD en Panamá se vería sustancialmente limitado. Tal como se ha visto en este caso, el proceso de preparación para REDD+ en Panamá adolece de varias deficiencias que bajo esta ruta de continuidad, solamente se profundizarían, afectando aún más la falta de robustez de las bases institucionales para la fase de implementación de acciones de REDD+. Como se discutió antes, el trabajo eminentemente técnico (Resultado 2) que a la fecha pudiera tener avances importantes, se vería sumamente limitado, pues el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación no podría desarrollarse a escala nacional. Aunque se pudiera contar con escenarios y sistemas sub-nacionales que no incluirían territorios indígenas, difícilmente esas pudieran ser las bases para una Estrategia Nacional de REDD+. De ser así, eso le resta relevancia al Programa de ONU-REDD en Panamá, pero sobre todo, le resta credibilidad no sólo nacional y regional, sino también internacionalmente.

ii. El Programa de ONU-REDD en Panamá continúa ejecutándose y cuenta con la participación de algunos Congresos Generales y/o Consejos Generales

Implicaciones para la ANAM y para la Estrategia Nacional de REDD+

Esta ruta supone que el proceso de preparación para REDD+ en Panamá continúa, que cuenta con la participación de algunos Congresos Generales y/o Consejos Generales, pero tendría cambios sustanciales que en conjunto podrían significar un viraje hacia un esquema sub-nacional para la Estrategia de REDD+.

Si bien se pudiera continuar desarrollando varias de las actividades del actual proceso de preparación para REDD+, inevitablemente habría que concentrar los esfuerzos en algunas áreas de bosque tanto en territorios indígenas (los que decidan participar), como en territorios no indígenas. Esto tendría implicaciones para los inventarios y para los escenarios, así como para las estrategias para enfrentar las fugas, pues en el mejor de los casos, se tendrían propuestas y condiciones de preparación para REDD+ a nivel sub-nacional, tanto en territorios indígenas, como no indígenas.

Los esfuerzos existentes bajo el enfoque de proyectos piloto, como en el caso de la Autoridad de la Cuenca del Canal de Panamá podrían verse fortalecidos, pues además del apoyo con que ya cuentan a través del Programa REDD-CARD de GIZ, el Programa de ONU-REDD pudiera también apoyarlo. Incluso, pudiera llegar a desarrollarse algún proyecto piloto en zonas de bosque dentro de algún territorio indígena que participe en la continuidad del Programa de ONU-REDD. En cualquier caso, no se podría llegar más allá de eso y no habría manera de escalar a un esquema nacional que incluya a todos los bosques del país. Esta terminaría

siendo una ruta bastante parecida a la discutida anteriormente.

Además de los Congresos y/o Consejos indígenas que decidieran participar, esta ruta pudiera significar el acercamiento de la ANAM a otros actores, en un afán de búsqueda de otras fuentes de legitimidad para el proceso de preparación, así como para una eventual Estrategia de REDD+. El sector privado en un sentido general y empresarios forestales, en particular, podrían aparecer con un mayor protagonismo del que han tenido hasta la actualidad.

Implicaciones para los Pueblos Indígenas

Esta ruta supone que algunos Congresos Generales y/o Consejos Generales indígenas deciden cambiar su posición plasmada en la resolución de COONAPIP de febrero de 2013, para poder participar en actividades bajo la continuidad del Programa de ONU-REDD en Panamá. Por sí mismo, esto se traduciría en una menor cohesión de los Pueblos Indígenas, pero además, sería una fuente interna de mayores tensiones entre los Congresos/Consejos indígenas y el rol de COONAPIP como plataforma de incidencia política frente al Estado panameño y otros actores. De hecho, esta ruta plantea desafíos políticos mucho más de fondo, pues la agenda y las estrategias conjuntas de incidencia política por parte de los Pueblos Indígenas, canalizadas a través de COONAPIP, se verían impactadas. Instrumentos como el Plan Estratégico de Incidencia Política (PEIP), que representa un conjunto de reivindicaciones históricas para los Pueblos Indígenas, se verían sumamente debilitados, requiriéndose no sólo de nuevos instrumentos que los sustituyan, pero sobre todo, de una nueva agenda basada en una correlación política – de los Pueblos Indígenas – aún por reconfigurarse. Por su impacto para los Pueblos Indígenas, posiblemente esta sea la implicación más relevante a tener en cuenta bajo esta ruta

de continuidad del Programa de ONU-REDD en Panamá.

Implicaciones para el Programa de ONU-REDD en Panamá

En base a lo anterior, se abriría una secuela de implicaciones para el Programa de ONU-REDD. Es difícil concebir una ruta en la que el Programa Nacional de ONU-REDD en Panamá no asumiera un rol proactivo para propiciar la participación de los Pueblos Indígenas y de COONAPIP, como su plataforma de representación. Pero es todavía más difícil concebir que el Programa opte por una ruta de continuidad que supone implicaciones políticas que debilitan la cohesión y las estructuras de representación propias de los Pueblos Indígenas, como COONAPIP, en aras de una continuidad con la participación de algunos Congresos/Consejos indígenas.

Además de las implicaciones directas para COONAPIP, esta ruta también impactaría la credibilidad del Programa de ONU-REDD, no sólo nacional y regionalmente, sino también a nivel internacional. El Programa de ONU-REDD se basa en la promoción de los derechos humanos y se constituyó como un esfuerzo para apoyar a los países en “aumentar la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques”. La primera ruta discutida anteriormente - sin la participación de Pueblos Indígenas - y esta ruta de trabajar con algunos Congresos/Consejos, significaría que el rol del Programa de ONU-REDD en Panamá sería irrelevante, pues su naturaleza y su valor agregado en los procesos de preparación para REDD+ no se limitan a los Sistemas de Monitoreo, Reporte y Verificación, ni a los Sistemas de Distribución de Beneficios, sino también a promover que los esfuerzos por reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques se basen en esquemas de gobernanza nacional para REDD+, la

participación de Pueblos Indígenas, comunidades locales y otros actores relevantes. Políticamente, sería ingenuo esperar que el Programa de ONU-REDD en Panamá bajo esta ruta de continuidad no fuera interpretada como un intento deliberado para debilitar y dividir a los Pueblos Indígenas y a la COONAPIP.

Escenario 2: Cierre del Programa de ONU-REDD en Panamá

Este escenario supone a su vez, dos rutas distintas: i) que el Programa de ONU-REDD no tiene actividad posterior en Panamá; o ii) que se negocia y se construye un nuevo Programa Nacional de ONU-REDD para Panamá. A continuación se discute cada una de ellas.

i. El Programa de ONU-REDD no tiene actividad posterior en Panamá

Implicaciones para la ANAM y para la Estrategia Nacional de REDD+

Para el gobierno, el cierre del Programa de ONU-REDD en Panamá significaría que la ANAM debe buscar otros socios para continuar apoyando el proceso de preparación y elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+. Potenciales socios incluyen al FCPF y al Programa REDD-CARD de GIZ. De hecho, ya se han dado colaboraciones con ambas instancias, aunque el proceso con el primero se detuvo, el segundo continúa apoyando actividades de preparación para REDD+ en Panamá, particularmente con el caso piloto en la Cuenca del Canal de Panamá y con varios estudios que representan insumos dentro del proceso de preparación. ANAM podría tratar de continuar con su proceso de preparación actual sin mayores cambios, lo que significaría volver al primer escenario (un programa sin la participación de Pueblos Indígenas o con la participación de algunos Congresos y/o Consejos Indígenas), pero esta vez sin el apoyo e intermediación del Programa de ONU-

REDD, que llevaría a un conjunto de dificultades como las mencionadas anteriormente.

Implicaciones para los Pueblos Indígenas

Para los Pueblos Indígenas, el cierre del Programa de ONU-REDD en Panamá tendría implicaciones, tanto a nivel nacional, como internacional. A nivel nacional, el proceso de preparación terminaría caracterizado por condiciones de exclusión de los Pueblos Indígenas, dejándoles fuera de las condiciones necesarias para poder participar en una eventual implementación de acciones de REDD+ en Panamá. A nivel internacional, los Pueblos Indígenas podrían lograr un mayor reconocimiento no sólo por el papel central que juegan para un Programa de REDD+, sino también por la defensa de sus derechos frente al Estado panameño y las agencias que promueven e implementan los procesos de preparación.

El cierre del Programa de ONU-REDD en Panamá demostraría que las agencias de Naciones Unidas reconfirmarían su interés y respeto por los derechos de auto-determinación de los Pueblos Indígenas, no sólo observando, sino también abriendo las puertas para un proceso de restablecimiento de confianza entre los Pueblos Indígenas y las agencias del sistema de Naciones Unidas que lideran el Programa de ONU-REDD.

Bajo esta ruta, la vinculación de los Pueblos Indígenas con movimientos que reivindican los instrumentos amparados en el derecho internacional se vería fortalecida, sobre todo, en función de mantener una agenda de incidencia a nivel nacional. Igualmente, se fortalecerían sus estructuras de representación tanto externamente como internamente. Alternativamente, esta ruta pudiera llevar a que los Pueblos Indígenas enfoquen mucho más sus desafíos internos de cohesión, de comunicación, en lugar de continuar dedicando esfuerzos y recursos en un

proceso de preparación para REDD+ que ha estado plagado de contradicciones y conflictos.

Implicaciones para el Programa de ONU-REDD

Para el Programa de ONU-REDD, el cierre de actividades en Panamá tendría importantes implicaciones, sobre todo para su credibilidad a nivel internacional. Dado que el Programa de ONU-REDD se auto define como una iniciativa interagencial guiada por los derechos humanos, con un enfoque particular a favor de los Pueblos Indígenas, el cierre del programa reflejaría el interés por demostrar acciones que respaldan este enfoque. Asimismo, contribuiría de manera inequívoca a una mayor credibilidad, elemento esencial para reconstruir confianza entre los Pueblos Indígenas y el Programa de ONU-REDD. Esta pareciera ser la única ruta para evitar que este impasse tenga mayores repercusiones a escala internacional, que en todo caso, terminaría repercutiendo en la reputación del Programa de ONU-REDD.

ii. Se negocia y se construye un nuevo Programa Nacional de ONU-REDD para Panamá

Implicaciones para la ANAM y para la Estrategia Nacional de REDD+

Esta ruta supone un liderazgo, así como una decisión por parte de la ANAM para no dejar truncado el proceso iniciado, a pesar de los problemas que ha tenido. Seguramente los tiempos políticos serán cruciales, pues el período de gobierno está llegando a su etapa final, lo cual plantea incluso, la posibilidad de que bajo el actual período de gobierno pudiera decidirse no continuar con el proceso de preparación para REDD+ en Panamá. Si por el contrario, se decide replantear el proceso sobre la base de las lecciones que deja el esfuerzo actual, paradójicamente es el Programa de ONU-REDD que pudiera apoyar de manera más estratégica un

proceso que tome mucho más en cuenta las características y condiciones de los bosques, territorios y Pueblos Indígenas de Panamá, pues a casi cinco años de apoyo a procesos de preparación, ha logrado desarrollar un conjunto de directrices, instrumentos y enfoques con una gran relevancia para ese país. Eso pudiera contribuir de manera sustantiva a darle más legitimidad y respaldo político al proceso de parte de los diversos actores, principalmente de los Pueblos Indígenas. Esto fortalecería incluso todo el trabajo técnico para los Sistemas de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), que son fundamentales para la implementación de acciones de REDD+, pero también los estándares sociales que seguramente van a tener un rol central en el régimen de compensaciones vinculado con las emisiones de carbono relacionadas con REDD+. En todo caso, el sistema de MRV dependerá de la orientación de Panamá hacia los nichos de mercados y/o fondos de carbono en un régimen internacional de REDD+.

Implicaciones para los Pueblos Indígenas

Suponiendo una mayor apertura a esta ruta por parte de los otros actores, para los Pueblos Indígenas esto sería al mismo tiempo una oportunidad y un desafío. La oportunidad se refiere a que se pudiera negociar las bases de un nuevo Programa que desde sus inicios incorpore de manera apropiada la agenda de los Pueblos Indígenas, que si bien tiene raíces históricas, es completamente relevante para ser abordada en el marco de la preparación para REDD+. En muchos sentidos, ese proceso de preparación es fundamentalmente un proceso político de construcción de institucionalidad para la gobernanza forestal y territorial, pues se trata de enfrentar las causas directas y subyacentes de la defo-

restación y degradación, conflictos que por décadas han estado enfrentando los Pueblos Indígenas en sus territorios. El desafío se refiere a que los Pueblos Indígenas participen de manera cohesionada, sobre la base de acuerdos y compromisos políticos sólidos, a partir de los cuales se desplieguen procesos políticos y técnicos de preparación, como uno, entre varios senderos, de fortalecimiento de capacidades y de estructuras institucionales, que son pilares fundamentales para fortalecer la gobernanza territorial.

Implicaciones para el Programa de ONU-REDD

No hay duda que los problemas suscitados en el proceso de preparación para REDD+ en Panamá, como uno de los países piloto que apoya el Programa de ONU-REDD, son preocupantes. Ni los gobiernos, ni los actores, ni el Programa mismo, desearían que el proceso quede trunco, pero tampoco, que siga implementándose sobre bases tan frágiles que ponen en duda los logros reales para dejar a ese país “listo para REDD+”. Afortunadamente, el Programa de ONU-REDD ha acumulado lecciones, marcos, herramientas e instrumentos, que mucho más allá de los principios, son acervos sumamente relevantes que el proceso de preparación en Panamá ha estado demandando de manera sistemática, incluso, desde sus inicios en los años 2008 y 2009. Ese conocimiento acumulado por el Programa de ONU-REDD a nivel global, se podría capitalizar sobre la base de un esfuerzo renovado que conduzca a que Panamá se convierta en un caso ejemplar a nivel regional e internacional, llegando incluso a buscar convertirse en uno de los países con las mejores condiciones para implementar acciones de REDD+.

Referencias

- ANAM (2008). *Plan nacional de desarrollo forestal: modelo forestal sostenible para la restauración de cuencas hidrográficas y áreas protegidas*. Panamá.
- ANAM (2009). *Preparación para REDD: Lecciones aprendidas en Panamá*. Panamá
- ANAM-FAO (2007). *Programa Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible*. Panamá
- ANAM-ONU-REDD (2012). *Carta Dirigida a Sr. Betanio Chiquidama Presidente y Cacique General, Coordinador Nacional de Pueblos Indígenas y Sr. Elioardo Membache Secretario y Cacique General, Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan*. Panamá, 8 de Agosto, 2012.
- Anderson, Esther Skov Rygaard; y Nanna Brendholdt Thomsen (2012). *REDD+ Becoming A Reality: A Case Study of Indigenous Peoples Involvement in the REDD+ Readiness Process in Panama*. Master Thesis. Roskilde, Roskilde University.
- Asamblea Nacional Panamá (2010). *Anteproyecto de Ley No 058 Que Deroga Los Artículos de la Ley 30 de 2010 y Restituye la Vigencia de la 41 de 1998 General de Ambiente*. Panamá, 06 de Septiembre, 2010.
- CABAL-PRISMA (2010). *Bosques, deforestación y monitoreo de carbono: Una valoración del potencial de REDD+ en Mesoamérica*. Managua-San Salvador.
- COONAPIP (2009). *Presentación sobre Documento REDD*. Panamá, 6 de octubre, 2009.
- COONAPIP (2011). *Diagnóstico socioambiental y territorial de los pueblos indígenas de Panamá*. Panamá.
- COONAPIP (2011a). *Plan Estratégico para la Incidencia Política de la COONAPIP 2011-2015*. Documento borrador de mayo 2011. Ciudad Panamá.
- COONAPIP (2012). *Carta dirigida a Sra. Lucia Chandek, Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y Sra. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas*. Panamá, 20 de junio, 2012.
- COONAPIP (2012a). *Carta dirigida a Sra. Lucia Chandek, Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y Sra. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas*. Panamá, 24 de agosto, 2012.
- COONAPIP (2013). *Resolución No 2-2013*. Panamá, 25 de febrero, 2013.
- COONAPIP (2013b). *Carta Dirigida a Sra. Lucia Chandek, Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Sra. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas*. Panamá, 27 de febrero 2013.
- COONAPIP (2013a). *Carta dirigida a Sra. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas, Sra. Margarita Astralaga Directora Regional Oficina para America Latin y el Caribe PNUMA, Mario Boccucci Secretario del Programa ONU REDD, Deep Ford Coordinador Subregional para América Central y República Dominicana y Representante en Panamá, FAO y Silvano Vergara Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente ANAM Panamá*. Panamá, 1 de Marzo, 2013.
- COONAPIP/ONU REDD (2012). *Reunión de alto nivel COONAPIP ONU REDD*. Ciudad Panamá, 19 de septiembre, 2012.
- COONAPIP/ONU REDD (2013). *Minutas borrador: Reunión de Trabajo de la Comisión Técnica de COONAPIP*. Ciudad Panamá, 24 enero, 2013.
- FAO (2010). *Evaluación de los recursos forestales mundiales, 2010. Informe Nacional Panamá*. Roma.
- Forest Carbon Partnership Facility (2009). *Panama R-Plan: Technical Advisory Panel Synthesis Review*. Washington, D.C.
- Gobierno Nacional. (2010). *Plan Estratégico de Panamá*. Panamá.
- Herlily, P. (1995). *La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas*. Mesoamérica 29:73-93
- Mezúa, F.; Jaén, B. y Alvarado, A. (2003). *Iniciativa de Orientación General para el Desarrollo Estratégico de los Pueblos Indígenas – Panamá*. RUTA.
- Naciones Unidas (2013). *Carta dirigida a Sr. Betanio Chiquidama, Presidente Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas, Elioardo Membache Secretario y Cacique*

General, Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan y Srs. Caciques y Presidentes de los Congresos y Consejos Generales Indígenas de Panamá. Panamá, 25 de febrero, 2013.

Nelson, Gerald; Virginia Harris y Steven Stone (2001). *Deforestation, land use, and property rights: Empirical evidence from Darien, Panama*. Land Economics 77 (2).

OEA (1984). *Estudio de la región del Darién, Panamá. Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y Estudios de Casos Extraídos de la Experiencia de la OEA*. Departamento de Desarrollo Regional, Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Washington, D.C.

Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en América Central*. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

ONU REDD (s.f.). *Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015*.

ONU-REDD (s.f. a) *Programa ONU-REDD: Informe de Actividades 2009*.

ONU REDD (2011). *Minuta de Reunión*. Panamá, 28 de octubre, 2011.

ONU-REDD (2012) *Informe del Primer Semestre de 2012 del Programa Nacional de Panamá*. Panamá, Programa ONU-REDD.

Programa ONU-REDD (2012). *La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos*.

Redo, Daniel J.; Grau, Ricardo H.; Aide, T. Mitchell y Clark, Mathew L. (2012). *Asymmetric forest transition driven by the interaction of socioeconomic development and environmental heterogeneity in Central America*. Proceedings of the National Academy of Sciences. USA.

República de Panamá. (2001). *Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano* (2001). Recuperado el 16 de mayo, 2013 en: http://estadisticas.contraloria.gob.pa/redatam/Que_es_el_SID/plan%20nal%20de%20desarrollo.pdf

República de Panamá/ONU REDD (2010). *Programa Conjunto de las Naciones Unidas para la Reducción de*

Emisiones Provenientes de la Deforestación y Degradación de los Bosques en Panamá (UN-REDD): Documento de Programa Conjunto. Panamá.

Sloan, Sean (2008). *Reforestation amidst deforestation: Simultaneity and succession*. Global Environmental Change 18 (3).

UN-REDD (s.f.). *Technical Review of the " UN-REDD Panama Programme" UN-REDD National Program Document – Independent Technical Review by David Kaimowitz*.

UN-REDD (2009). *Operational Guidance: Engagement of Indigenous Peoples and Other Forest Dependent Communities*. Working Document, June 25 – 29, 2009.

UN-REDD (2009a). *National Programme Document, Panama, Octubre 2009*. UN-REDD Programme.

UN-REDD (2010). *Report of the UN-REDD Programme 5th Policy Board Meeting, 4-5 December, 2010*. Washington D.C.

UN-REDD (2011). *UN-REDD Programme Statement to the 10th Session of the United Nations Permanent Forum: Indigenous Rights and Free, Prior and Informed Consent*.

UN-REDD Panamá (2011a). *Annual Joint Programme Progress Report*. Ciudad Panamá.

UN-REDD (2012). *Report of the Eighth Policy Board Meeting*. Asunción, Paraguay, 25 y 26 de Marzo, 2012.

UN-REDD (2012a). *Principios y Criterios Sociales y Ambientales del Programa ONU-REDD: Octava Reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD*.

UN-REDD (2012b). *Panama National Programme 2011 Annual Report*.

UN-REDD (2013). *Guidelines on Free, Prior and Informed Consent*.

UN-REDD (2013a). *Declaración del Programa ONU-REDD relativa a las recientes comunicaciones con COONAPIP (la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá)*. Recuperado el 20 de Mayo, 2013:

http://www.un-redd.org/UN-REDDStatementCOONAPIPCommunications_ES/tabid/106133/Default.aspx

UN-REDD (2013b). *El Programa ONU-REDD inicia una investigación y evaluación independiente de sus actividades en Panamá*. Recuperado el 23 de Mayo, 2013:

http://www.un-redd.org/UNREDD_Launches_Panama_NP_Evaluation_SP/tabid/106066/Default.aspx

Vergara-Asenjo, G. y Potvin, C. (2013). *The good dweller's dilemma: A land tenure and forest cover analysis in Panama and its implications for REDD+ implementation*. (Por publicar).

Wright, Stuart y Mirna Samaniego (2008). *Historical, demographic, and economic correlates of land-use change in the Republic of Panama*. *Ecology and Society* 13 (2).

Personas entrevistadas:

Betanio Chiquidama, Cacique General Emberá Wounan y Presidente de la COONAPIP.

Blas López, Secretario, Congreso General Guna.

Cándido Mezúa, Asesor de COONAPIP.

Catherine Potvin, Smithsonian Tropical Research Institute.

Elibardo Membache, Jumara Boro, Secretario de la COONAPIP.

Félix Sánchez, Pueblo Naso.

Fidel Díaz, Segundo Saila Dummad de Madungandi, Vicepresidente de la COONAPIP.

Gerardo Segura, Especialista Senior de Desarrollo Rural, Banco Mundial-FCPF.

Gilberto Arias, Pueblo Guna Yala.

Guillermo Mayorga, Especialista Sectorial del Programa REDD-CARD de GIZ.

Héctor Huertas, Asesor Legal de COONAPIP.

Heraclio López, Asesor de COONAPIP.

Joaquín González, Rey Bri Bri.

José Arturo Santos, PNUD/ONU-REDD.

Joshua Lichtenstein, Gerente de la Campaña Forestal, Bank Information Center.

Margarita González, Pueblo Bri Bri.

Nanna Brendholdt Thomsen - Coautora de Tesis "REDD Becoming a Reality" de la Universidad Roskilde.

Pierre-Yves Guedez, Asesor Técnico Regional, PNUD/ONU-REDD.

Reynaldo Santana, Rey Naso, Comarca Naso Tjèrdi.

Entrevistadas en agosto de 2012:

Eric Rodríguez, Coordinador de REDD+, ANAM.

Gabriel Labbate, Oficial Senior de Programa (Programa de ONU-REDD e Iniciativa de Pobreza y Medio Ambiente del PNUMA).

Gerardo González, ANAM.



prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv

3a. Calle Poniente, No. 3760, Col. Escalón, San Salvador

Tels.: (503) 2298 6852, (503) 2298 6853, (503) 2224 3700 y Fax: (503) 2223 7209