

Draft National Programme Document: Panama

UN-REDD PROGRAMME

October 2009





Food and Agriculture Organization



United Nations Development Programme

**PROGRAMA CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCION DE EMISIONES PROVENIENTES DE DEFORESTACION Y DE DEGRADACION DE LOS BOSQUES (UN REDD)
DOCUMENTO DE PROGRAMA CONJUNTO**

1. Carátula

País: Panamá

Título del Programa: Programa ONU REDD Panamá

Resultado(s) del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD o UNDAF por sus siglas e inglés) :

RESULTADO 8: *La sostenibilidad ambiental (conservación de la biodiversidad, manejo de bosques, mitigación al cambio climático, manejo de riesgos de desastres) se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales.*

Duración del programa: 3 años
Fechas previstas de inicio/cierre: Enero 2010– Noviembre 2012
Opcion(es) de gestión de los fondos: "pass through"
(Paralela, aunados,, pass-through, combinación)
Agente de gestión o administrativo PNUD (si aplica)

Presupuesto total estimado: \$ 5,300,000
desglosado en :
1. Presupuesto Financiado: \$ 5,300,000
2. Presupuesto No financiado:

Fuentes del financiamiento:
• Gobierno
• Regular/otro CBMAP
• ONG o privado _____
• Agencia de ONU... _____
• Donante (UN-REDD) \$ 5,300,000
• otro donante _____

Nombre y firma de las contrapartes nacionales¹ y de las agencias de Naciones Unidas que participan

Organizaciones de Naciones Unidas	Autoridades Nacionales de Coordinación
<i>José Eguren</i> <i>Coordinador Residente de Naciones Unidas</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>	<i>Nombre de la Institución Líder en la Implementación</i> <i>Contacto</i> <i>Nombre de la Institución</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>
<i>Deodoro Roca</i> <i>Representante de País de FAO</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>	<i>Nombre de la Autoridad Nacional Coordinadora</i> <i>(si es necesario)</i> <i>Contacto</i> <i>Nombre de la Institución</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>
<i>Peter Grohmann</i> <i>Director de País PNUD</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>	<i>Nombre de la implementadora a nivel subnacional</i> <i>(si es necesario)</i> <i>Contacto</i> <i>Nombre de la Institución</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>
<i>Mara Murillo</i> <i>Directora Regional Adjunta PNUMA</i> <i>Directora Regional a cargo</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>	<i>Nombre de otro asociado en la implementación</i> <i>(si es necesario)</i> <i>Contacto</i> <i>Nombre de la Institución</i> <i>Firma</i> <i>Fecha</i>

¹ Organizaciones gubernamentales y cualquier otro asociado que sea ONG/sociedad civil, sector privado u otros asociados.

ACRONIMOS

AA	Agente Administrativo
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas
EU	Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Facilidad de Fondo para el Carbono de los Bosques (Forest Carbon Partnership Facility)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility)
GoP	Gobierno de Panamá
JPD	Documento de Programa Conjunto (Joint Programming Document)
MDTF	Fideicomiso de Múltiples Donantes (Multi Donor Trust Fund)
MEAs	Acuerdos Ambientales Multilaterales (Multilateral Environmental Agreements)
NGOs	Organizaciones No Gubernamentales (Non-governmental Organizations)
OCCA	Comité Permanente de Adaptación al Cambio Climático (Standing Committee for Climate Change Adaptation)
PEB	Junta Ejecutiva del Proyecto (Project Executive Board)
PES	Pago por Servicios Ambientales (Payment for Ecosystem Services)
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y por Degradación de Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation)
R-PIN	Nota de Idea de Proyecto REDD (REDD Project Idea Note)
R-PLAN	Plan REDD
SD	Desarrollo Sostenible (Sustainable Development)
UN	Naciones Unidas (United Nations)
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Programme)
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (United Nations Environment Programme)
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para sobre el Cambio Climático (United Nations Framework Convention on Climate Change)
UN-REDD	Programa REDD de las Naciones Unidas (United Nations REDD Programme)
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)
WB	Banco Mundial (World Bank)

Tabla de contenido

- ACRONIMOS 3
- 2. Resumen Ejecutivo..... 5
- 3. Análisis de Situación..... 6
 - EL estado de los bosques..... 6
 - Marco Normativo e Institucional 7
 - Causas de la Deforestación y de la Degradación de los Bosques 10
- 4. Estrategias, Lecciones Aprendidas y Programa Conjunto Propuesto 13
 - Programa Conjunto..... 13
- 5. Marco de resultados 15
 - Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de un programa REDD en Panamá 16
 - Productos del programa conjunto..... 22
 - (Proporcione indicadores y líneas base correspondientes)..... 22
 - Productos del programa conjunto..... 26
 - (Proporcione indicadores y líneas base correspondientes)..... 26
- 6. Arreglos de Gestión y Coordinación 27
- 7. Arreglos de Gestión de Fondos..... 30
- 8. Monitoreo, Evaluación y Reportes..... 32
- 9. Contexto jurídico o base de la relación..... 39
- 10. Planes de trabajo y Presupuestos..... 40
- Anexos 43

2. Resumen Ejecutivo

La multiplicidad de alternativas para disminuir la presión sobre los recursos naturales, en particular los forestales, demanda con urgencia una propuesta de REDD. Dicha propuesta debe vincular entre sí los mecanismos de promoción y financiamiento de actividades amigables con el ambiente para su reorientación, la formación de una cultura ambiental orientada a la conservación para el desarrollo sostenible, y las oportunidades que ofrece Panamá para participar en el esfuerzo global de disminución de emisiones, logrando una economía competitiva baja en carbono.

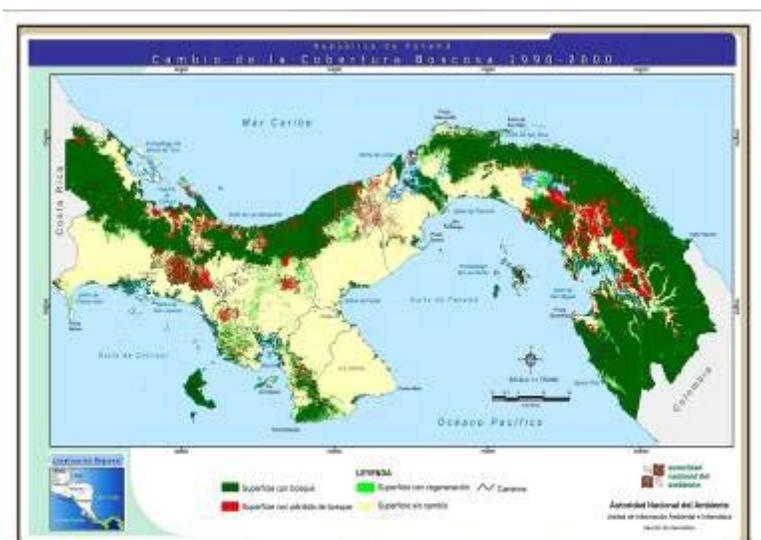
El propósito del *Programa Conjunto de UN-REDD en Panamá* es ayudar a una diseñar y organizar los pasos necesarios para lograr la “preparación” que permita al país estar listo para implementar actividades que reduzcan las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques (REDD) en el contexto específico del país, para finales de 2012.

El *Programa Conjunto de UN-REDD en Panamá* contribuirá a: a) diseñar un marco legal validado para la implementación de la estrategia nacional REDD; b) la elaboración de un marco operacional para la implementación de la estrategia REDD; c) el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la implementación de la estrategia REDD d) diseñar un sistema de pagos y distribución de beneficios; e) diseñar un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de carbono; f) establecer un escenario de emisiones de referencia; y g) diseñar un sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones. El *Programa Conjunto de UN-REDD en Panamá* esencialmente define un conjunto de requerimientos mínimos de preparación, y apoya al país para trazar un camino hacia el logro de la implementación de REDD.

3. Análisis de Situación

EL estado de los bosques

En 1947, el Primer Informe de Cobertura Forestal de Panamá (Garver, R.D.) estimó una superficie boscosa equivalente al 70% del territorio nacional. Para 1970, el Inventario Forestal Nacional realizado por la FAO estimó en el equivalente al 53% del territorio. Por su parte, el *Informe Final de la Cobertura Boscosa y Uso del Suelo de la República de Panamá: 1992-2000* indican que durante este período la cobertura boscosa disminuyó a 330,569 has. Esto equivale a una tasa de cambio de -8.5% en ocho años, lo cual representó una pérdida de superficie anual de 41,321has, y una tasa anual de decrecimiento de -1.12%. Dichas tasas fueron mayores en la Comarca Ngäbe Buglé (-21.77%), Darién (-13.89%) y Panamá (-12.21%), donde aún persisten los mayores focos de deforestación². Para el año 2000³, el territorio de Panamá incluía un 44.91% de cobertura forestal (OIMT-ANAM 2003; sin incluir los bosques intervenidos).



Mapa 1: Cambio de la cobertura boscosa 1990-2000

Para el año 2000, Panamá contaba con 43 áreas protegidas declaradas, lo cual representaba el 26 % del territorio nacional bajo alguna categoría de protección.⁴ En el 2006, el Informe del Sistema de Áreas Protegidas reportó 65 áreas protegidas declaradas, equivalentes al 34.43 %, y para el 2008 existen 70 Áreas Protegidas declaradas legalmente que abarcan cerca del 35.81% del territorio nacional. Algunas de estas Áreas Protegidas solapan con comarcas y territorios indígenas⁵.

² Es de notar, sin embargo, que muchos de estos promedios incluyen áreas indígenas y no indígenas. Una desagregación de estos valores daría promedios diferentes, por ejemplo, para el Darién, el cual incluye Comarcas indígenas con niveles de deforestación bajos.

³ En 2002 se publicó el Mapa de Cobertura Forestal basado en imágenes de satélite del año 2000; este es el dato más reciente sobre cobertura boscosa del país. SIF, ANAM, 2002.

⁴ *Informe de la Riqueza y Estado de la Biodiversidad de Panamá, 2000.*

⁵ Es de notar que algunas áreas protegidas han sido declaradas en tierras y territorios que los pueblos indígenas consideran como propias. Esto genera conflictos con estas comunidades ya que la declaración de estas áreas genera diferencias en términos de su manejo, gobernanza y participación en un esquema de REDD si es que este no incluye áreas protegidas.

Panamá está ubicado en la región de máxima diversidad del planeta entre los seis centros globales de diversidad conocidos⁶, combina una amplia variación altitudinal que, en las condiciones de un clima tropical, favorece una diversidad de ecosistemas que albergan 12 de las 30 zonas de vida Holdridge del Planeta (Tosi, 1971)⁷. De acuerdo con el sistema de clasificación de WWF, que utiliza el concepto de ecorregiones para promover la conservación a gran escala, mediante un enfoque ecosistémico, en Panamá están presentes 8 de las 200 ecorregiones mundialmente reconocidas⁸ (Dinerstein, 1975). Panamá cuenta con 21 veces más especies de plantas por km² que Brasil; mayor número de especies de vertebrados que cualquier otro país de América Central y del Caribe; el 3.5% de plantas con flores, y el 7.3% de los helechos y aliados del mundo⁹; el 10% de todas las especies de aves del Planeta (930 especies entre residentes y migratorias)¹⁰; el 5% de las 4,327 especies de mamíferos conocidas del planeta; el 4% (172 especies) de la diversidad total de anfibios del mundo, y el 3.5% (228 especies) de la diversidad mundial de reptiles. Además de las especies comunes con otras regiones de América, existen entre 1,300 y 1,900 plantas, 23 anfibios, 24 reptiles, 8 aves y 10 mamíferos, que son únicas para el país o endémicas¹¹.

Al momento, Panamá está validando sobre el terreno sus datos de deforestación para el año 2008. Estos datos se esperan estén disponibles durante el año 2010 durante la implementación del NJP. Estimaciones iniciales indican que la tasa de deforestación ha disminuido en este periodo a medida que la frontera muestra signos de saturación. Sin embargo, reportes por confirmar indicarían que existen regiones de Panamá donde la deforestación sigue expandiéndose por medio de inversiones de desarrollo y la pérdida de fragmentos remanentes de bosques. Al mismo tiempo, existen secciones donde ha habido crecimiento de bosque secundario.

Marco Normativo e Institucional

A través de la Ley 41 de 1998, se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos y política nacional. La ley establece que la política nacional del ambiente la constituye el conjunto de medidas, estrategias y acciones establecidas por el Estado que orientan, condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado de los agentes económicos y de la población en general, en conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente. A pesar de ser una entidad autónoma, en el ámbito de sus funciones, la ANAM está representada ante el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

⁶ ANAM "Primer Informe de la Riqueza y Estado de la Biodiversidad de Panamá". Panamá, 2000.

⁷ Las zonas de vida y su orden de cobertura que posee Panamá son: bosque húmedo tropical (32%), bosque muy húmedo premontano (18%), bosque muy húmedo tropical (13.4%), bosque pluvial premontano (12.6%), bosque seco tropical (7%), bosque húmedo premontano (3.5%), bosque pluvial montano bajo (3.2%), bosque seco premontano (3%), bosque húmedo montano bajo, bosque muy húmedo montano bajo, bosque muy húmedo montano y bosque pluvial montano. Ver Panamá Informe Ambiental 1999.

⁸ Las ecorregiones reconocidas para Panamá son: 1) Ecorregión de bosques húmedos de Talamanca, consideraba sobresaliente regionalmente, relativamente estable con alta prioridad de conservación a escala regional; 2) Ecorregión de bosques húmedos del Chocó, globalmente sobresalientes, con alta prioridad de conservación a escala regional y considerados vulnerables; 3) Ecorregión de bosques húmedos del lado Caribe, biorregionalmente sobresalientes, con moderada prioridad de conservación; 4) Ecorregión del complejo de manglares del Caribe, Pacífico y Ensenada de Panamá, considerados relativamente estables, con moderada prioridad de conservación a escala regional; 5) Ecorregión de bosques húmedos del Pacífico Panameño, considerados en peligro, biorregionalmente sobresalientes con alta prioridad de conservación a escala regional; 6) Ecorregión de bosques secos del Pacífico, en estado crítico, localmente importantes con moderada prioridad de conservación a escala regional y 7) Ecorregión de bosques montanos del centro de Panamá

⁹ Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño. Folleto Informativo. ANAM, 2003.

¹⁰ El Parque Nacional Soberanía en la cuenca del Canal de Panamá Soberanía durante 19 años consecutivos alcanzó récords mundiales que culminaron en el año 1996 cuando en un solo día se censaron 525 especies de aves. Entre ellas destaca la presencia de la amenazada águila crestada (*Morphnus guianensis*), las espectaculares loras frentirrojas (*Amazona autumnalis*) y diferentes especies de vistosos trogones como el trogón violáceo (*Trogon violaceus*).

¹¹ ANAM "Primer Informe de la Riqueza y Estado de la Biodiversidad de Panamá", Panamá 2000.

La Ley 41 de 1998, señala que las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental, conformarán el Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), y estará obligado a establecer mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre sí, siguiendo los parámetros de la Autoridad Nacional del Ambiente, toda vez que es la ANAM quién rige el Sistema, a fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder con coherencia y eficiencia, a los objetivos y fines de la citada Ley 41, y a los lineamientos de la política nacional del ambiente

La Ley 41, General del Ambiente, establece que la gestión ambiental debe realizarse a través de tres entidades principales:

- La ANAM, como ente coordinador y generador de políticas públicas ambientales.
- La sociedad civil, a través de las comisiones consultivas ambientales, y
- El Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA)¹², como plataforma de coordinación.

Sin embargo es de notar que la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) como Mesa Nacional, la cual aglutina a los siete grupos indígenas como así a las Instituciones Tradicionales administradoras de los territorios y sus recursos naturales, es un actor clave como facilitadora en cuanto a la actuación en el programa REDD con los Congresos Indígenas.

La Ley consagra en su Título VII, la relación de las autoridades nacionales con las Comarcas y Pueblos y comunidades Indígenas que se encuentran organizadas en la Coordinadora Nacional De Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) como mesa nacional.

Panamá actualmente se divide en nueve provincias y se constituye siete pueblos indígenas y once estructuras tradicionales, de los cuales cinco (5) son comarcas indígenas: Ngäbe -Buglé (Ley 10 de 7 de marzo de 1997), Emberá-Wounann (Ley 22 de 8 de noviembre de 1983, Kuna Yala (Ley Segunda de 16 de febrero de 1938), Madungandí (Ley 24 de 12 de enero de 1996) y Wargandí (Ley 34 de 25 de julio de 2000), las tierras que comprenden sus Comarcas, son de propiedad colectiva. Además de estas comarcas el Estado recientemente aprobó la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, que adjudica la propiedad colectiva de tierras a los pueblos indígenas que están fuera de las comarcas. Es importante también recalcar que existen pueblos indígenas por afuera de estos territorios y con peticiones pendientes de reconocimiento territorial, entre ellos el pueblo Bri-Bri, Naso, Tjërdi y Kuna de Dagarkunyala, Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, Emberá de Alto Bayano y del Pueblo Wounaan.

En el precitado Título VII de la Ley 41 de 1998, se desarrolla el principio constitucional de que el Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, que entrañen estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, promoviendo su más amplia aplicación, con la participación de dichas comunidades, y fomentará que los beneficios derivados se compartan con éstas equitativamente.

Igualmente, la Ley 41 de 1998, indica que los estudios de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que se autoricen en tierras ocupadas por comarcas o pueblos indígenas, no deben causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales; que en caso de actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de

¹² Decreto ejecutivo N° 283 de 2006, que reglamenta el artículo 16 de la Ley N° 41 de 1998, sobre la conformación del Sistema interinstitucional del Ambiente (SIA).

comunidades indígenas, los procedimientos de consulta deben tener características de consentimiento previo, libre e informado orientado a establecer acuerdos con los representantes de la comunidades relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras; que para otorgar cualquier tipo de autorización relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales, en las comarcas o en tierras de comunidades indígenas, se preferirán los proyectos presentados por sus miembros, siempre que cumplan con los requisitos y procedimientos exigidos por las autoridades competentes, a través de instrumento metodológico de Balu Wala¹³ para el proceso de consulta a los pueblos indígenas.

Además a lo anteriormente expuesto, la citada Ley 41, establece que en caso de actividades destinadas al aprovechamiento de recursos naturales en tierras de comarcas o pueblos indígenas, éstos tendrán derecho a una participación de los beneficios económicos que pudieran derivarse, cuando dichos beneficios no estén contemplados en leyes vigentes. Esto es afín con los principios emanados del Convenio de Diversidad Biológica de 1992, acogidos en Panamá por la Ley N° 2 de 1995¹⁴.

La Ley N° 44 de 2002, que crea el régimen de gestión integrada de cuencas hidrográficas, asigna a la ANAM la tarea de velar por el monitoreo y gestión de estas unidades de planificación territorial. En Panamá existen 52 cuencas hidrográficas, divididas en 5 zonas hídricas¹⁵, de las cuales 2 drenan al Caribe y 3 al Pacífico. Como el desarrollo socioeconómico ha estado centrado en la región Centro Occidental del Pacífico, la situación ambiental de esta vertiente ha requerido de mayor atención para frenar el deterioro ambiental. Aun así, la vertiente Caribe empieza a ser presionada como nuevo horizonte de desarrollo, lo que ya demanda una planificación que permita prevenir problemas ambientales e intensificar los núcleos de conservación que allí existen.

La ANAM, junto con las entidades competentes es la encargada de normar todo lo relativo a la calidad del aire, estableciendo programas de seguimiento controlado, los niveles y parámetros permisibles con el objeto de proteger la salud, los recursos naturales y la calidad del ambiente; el Estado reconoce, como servicio ambiental del bosque la captura de carbono, y establecerá los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta internacionalmente acordados.

La Ley 1 de 3 de febrero de 1994, "Por la cual se establece la Legislación Forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones", consagra en el Título I, Capítulo II, el Patrimonio Forestal del Estado. Su artículo 10, señala que el patrimonio forestal del Estado está constituido por todos los bosques naturales¹⁶, las tierras sobre las cuales están estos bosques y por las tierras estatales de aptitud preferentemente forestal. También formarán parte de este patrimonio las plantaciones forestales, establecidas por el Estado en terrenos de su propiedad. A pesar de esta regulación también el Estado, a través de las leyes comarcales, reconoce la existencia de las zonas boscosa dentro de las Comarcas y territorios indígenas como parte integral de su propiedad colectiva.

El artículo 13 de la Ley 1 de 1994, indica que la administración de los bosques y terrenos que constituyen el patrimonio forestal del Estado, corresponderá a la ANAM, y que mediante Resolución

¹³ Balu Wala corresponde a la cosmovisión indígena, pero en esencia significa: comunitarismo, registro de tiempo, equilibrio y armonía, consenso, diálogo, respeto, sistema de derecho indígena

¹⁴ En línea con esto, el programa de REDD en Panamá se hará acorde a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU, 13 de septiembre de 2007

¹⁵ Las cinco zonas hídricas del país se definieron al momento de preparar el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos que se encuentra en la fase final de su formulación.

¹⁶ Bosque Natural: Toda formación vegetal leñosa, nativa, con predominio de especies arbóreas, o que por su función y composición, deba considerarse como tal. Artículo 5 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Ley Forestal

de Junta Directiva (Resolución de Junta Directiva 05-98 de 22 de enero de 1998, por la cual se reglamenta la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, y se dictan otras disposiciones), establecerá las normas de manejo y de aprovechamiento a que deberá someterse el Patrimonio Forestal del Estado. Esta ley establece que actividades forestales en tierras indígenas deben tener el aval de los pueblos indígenas correspondientes. Es importante destacar que esta ley está en proceso de revisión.

La Resolución de Junta Directiva JD-05-98 de 22 de enero de 1998, en desarrollo de aquella ley, autoriza a la ANAM para establecer mecanismos que estimulen y promuevan el establecimiento de plantaciones y el manejo del bosque natural, con el objetivo de capturar y fijar carbono y contribuir positivamente al balance nacional y mundial de emisiones de gases de efecto invernadero.

Aunque la legislación panameña reconoce la captura de carbono como un servicio ambiental, la potestad del carbono es materia de discusión (existen opiniones que interpretan la legislación actual como asegurando la potestad estatal del carbono mientras que otros desacuerdan). Esta discusión también podría depender de la ubicación geográfica del carbono en cuestión. 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 crucial 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.

Causas de la Deforestación y de la Degradación de los Bosques

La deforestación mediante el uso sistemático del método de roza y quema se inicia en Panamá con la transición a la agricultura de las primeras sociedades complejas del Istmo, hace unos siete mil años. Para comienzos del siglo XVI, al producirse la Conquista europea, estaban deforestadas las tierras aluviales de las cuencas bajas y medias de los principales ríos y las sabanas de la región Centro Occidental de la vertiente del Pacífico. La Conquista, por su parte, condujo a la eliminación de más del 90% de la población indígena, y a la concentración de la presencia europea en la región Centro Occidental de la vertiente del Pacífico, que pasó a servir como área agroganadera para el eje de comunicación interoceánico que comunicaba las nuevas ciudades portuarias de Portobelo, en el Atlántico, y de Panamá, en el Pacífico. Este reordenamiento territorial se vio completado, además, con la creación de fronteras interiores que excluyeron del control directo europeo todo el litoral Atlántico y el Darién.

Entre las consecuencias de estos hechos para el desarrollo histórico ulterior de las interacciones entre los sistemas sociales y los sistemas naturales en Panamá, cabe destacar las siguientes:

- El abandono de la agricultura de policultivo combinada con prácticas intensivas de recolección – que incluían por ejemplo el manejo de las sabanas y los manglares como fuentes de proteína –, que constituían el eje de la actividad productiva de las sociedades aborígenes.
- El predominio de la ganadería extensiva como eje de la actividad agropecuaria, organizada a partir del trabajo de esclavos africanos, que paso a ser la principal fuente de riqueza, prestigio social y poder político.
- El desplazamiento de los pueblos indígenas y otros a las tierras más degradadas de la región Centro Occidental del Pacífico, a las cuencas altas y a los territorios situados en los bosques tropicales.

En lo fundamental, el modelo de desarrollo así conformado pasó a conformar una estructura de larga duración, que subordina el desarrollo del sector agropecuario a las demandas de una economía organizada en torno al tránsito de mercancías por la región interoceánica, ofreciéndole como subsidio el acceso a tierras y mano de obra barata. Esa estructura alcanzó su punto culminante de desarrollo entre las décadas de 1940 y 1970, con el acceso de la producción agropecuaria panameña al enclave estatal norteamericano entonces conocido como Zona del Canal, que generó en particular una elevada demanda de carne.

El ciclo de expansión ganadera dio lugar a una ampliación del hato mediante una expansión de los pastizales a cuenta de la concentración de la propiedad de los suelos más productivos de la vertiente Centro Occidental del Pacífico, primero, y de la transformación de los bosques situados más allá de las fronteras interiores del período colonial, después. En esta segunda fase, desempeñó un importante papel la migración a esos territorios de campesinos desplazados por la concentración de la propiedad de la tierra en el Pacífico, que para fines de la década de 1960 ya habían abierto frentes de colonización ganadera de creciente importancia en la regiones Occidental y Central del Atlántico, y en el Occidente del Darién.

Algunas características del proceso de deforestación en Panamá incluyen:

- La seguridad jurídica de las tierras juega un rol en los procesos de deforestación. En particular, la seguridad de tenencia de tierras tiene un efecto positivo en tierras indígenas (Gerald C. Nelson, Virginia Harris, and Steven W. Stone, 2001)
- El desarrollo de infraestructura es un factor determinante en la expansión de la deforestación. Estudios indican que por cada kilómetro de carretera que penetra el bosque, se talan entre 400 y 1000 hectáreas (Ledec, 1992). Esta deforestación ocurre en un radio de 2-10 kilómetros desde la carretera
- Los esfuerzos para controlar la deforestación una vez realizada la inversión de infraestructura tienen en general poco éxito. Por ejemplo, los esfuerzos del gobierno de Panamá de impedir la colonización a los costados de la carretera Panamericana que entra al Darién no fueron exitosos (Herlihy 1989).
- Uno de los efectos directos de esta inversión en infraestructura es el aumento en el precio de la tierra, el cual puede aumentar 100% a partir de inversiones en caminos (Edelman 1985).
- EL Código Agrario parece incitar al productor a la deforestación para sustentar el llamado "uso funcional de la tierra".
- Entre el 7-10% de la deforestación se atribuye al efecto del crédito subsidiado. Esto indica que aunque importante, esta variable no es la principal explicación a los procesos de deforestación (Ledec 1992).
- Como se observa en otras regiones tropicales, la expansión de la frontera ganadera ocurre con una caída sostenida de la productividad de la tierra bajo uso. Mientras que en los primeros años una hectárea de tierra puede sostener una cabeza de ganado, esta necesita entre 2 y 3 hectáreas después de 5-7 años (Heckadon 1984). La cercanía a la frontera puede resultar en que el productor elija limpiar más bosque para mantener el stock de ganado.
- El uso histórico de la tierra, índices de pobreza, y la densidad de población rural explican el 61% de la variación en cambios de uso de tierra ocurridos al año 2000. Los patrones históricos de uso de tierra y el ingreso por hectárea explican un cuarto de las variaciones entre distritos en los cambios de uso de suelo. Los bosques remanentes de Panamá se encuentran en zonas donde hay poblaciones de número reducido y con niveles de pobreza alto (S. Joseph Wright; Mirna Samaniego. 2008).

- Existe evidencia de que el acaparamiento de tierras y la especulación por parte de empresas de agronegocios y otras aprovechan debilidades en la legislación vigente y resultan en tala de bosques.

La respuesta del Estado nacional a esta situación fue la política de conservación para el desarrollo sostenible que se expresa en la Estrategia Nacional Ambiental, en cuyo marco, a su vez, se inserta de manera sinérgica la propuesta de REDD. En lo inmediato, la ENA debe enfrentar las secuelas del viejo modelo de desarrollo que siguen incidiendo negativamente sobre la deforestación en Panamá. Aunque es todavía temprano para poder definir con seguridad las medidas requeridas para disminuir la deforestación, estudios y análisis existentes parecen indicar que el menú de acciones debería incluir (i) una cuidadosa planificación de desarrollos de infraestructura como caminos en áreas de bosques; (ii) planificación cuidadosa del crédito a la ganadería en zonas de frontera con el objetivo de crear una estructura de beneficios económicos que favorezca la conservación del bosque; (iii) una mejor fiscalización del uso de suelo en áreas críticas de bosque; (iv) una mejor seguridad jurídica de tierras para pueblos indígenas; (v) incentivos económicos para la regeneración secundaria de bosque.

Es claro que la información sobre las causas y dinámica de deforestación en Panamá es fragmentada y necesita ser mejor comprendida. Este entendimiento debe estar también disponible para las diferentes regiones de Panamá con énfasis en aquellas donde la tala de bosques continua siendo un problema. Esto será fundamental para poder diseñar e implementar acciones que resulten en una disminución de la tasa de deforestación.

A este respecto, una de las primeras tareas del proyecto será un análisis de datos existentes y otros en relación a los cambios de uso de suelo y llevar a cabo evaluaciones rápidas para las áreas con focos mas evidentes de deforestación. El objetivo será el entender mejor (i) la magnitud del proceso para diferentes áreas; (ii) la localización específica; (iii) las causas subyacentes, en particular la relación entre pobreza y deforestación; y (iv) los actores involucrados. Esta actividad tomara lugar al principio del proyecto y será usada también en el diseño de las estrategias de consulta, comunicaciones y entrenamiento.

4. Estrategias, Lecciones Aprendidas y Programa Conjunto Propuesto

Panamá ha identificado un número de barreras y desafíos para poder lograr estar preparada para su participación en un mecanismo de REDD. Entre ellas:

- Falta de capacidad e inversiones en monitoreo de la cubierta forestal, su evaluación y protección, especialmente a los niveles distritales y provinciales
- Falta de cooperación y coordinación entre agencias de, fiscalización, control y manejo de bosques en los niveles nacionales y locales
- Debilidades del aparato estatal para la implementación de políticas nacionales a niveles regionales y locales
- Un marco legal claro para una protección efectiva de bosques
- Poca información pública acerca de los beneficios de conservar la cubierta forestal
- La marginalización económica de los pueblos que habitan los bosques
- Comprensión limitada y fraccionada de las causas subyacentes de pérdida de bosque para diferentes zonas del país
- Definición de la propiedad del carbono para las diferentes áreas indígenas y no indígenas de Panamá
- Definición de un sistema de distribución de beneficios
- 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

Además de trabajar sobre los desafíos arriba mencionados, se reconoce que un futuro sistema REDD debería producir un impacto positivo en los niveles de vida de las poblaciones más marginadas y asegurar la integración de políticas de conservación forestal en los programas de desarrollo del gobierno.

Programa Conjunto

La propuesta REDD de Panamá contribuye a mitigar el cambio climático mediante la reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques nacionales, teniendo como objetivo el recuperar y/o aumentar la cobertura boscosa en relación a una línea base nacional, que sirva como fuente de servicios ecosistémicos, que permitan capitalizar los servicios ambientales, y que procuren fuentes innovadoras de financiamiento para las comunidades y el fortalecimiento de los esquemas de gestión ambiental de Panamá.

Objetivos Específicos:

- Desarrollar capacidades para la implementación de acciones concretas de la propuesta de REDD.
- Desarrollar un Sistema de Monitoreo de la cobertura boscosa que permita calcular el stock de carbono y cambios en el mismo en los bosques del país.
- Ejecutar un proceso de supervisión, control y fiscalización que garantice el desarrollo de la propuesta de REDD.
- Establecer un programa de capacitación para la participación en la gestión ambiental.
- Diseñar un mecanismo de financiamiento que propicie una distribución justa, equitativa y transparente de los ingresos generados por la provisión de bienes y servicios ambientales, con beneficios directos para las comunidades.

- Garantizar la compatibilidad de las acciones de REDD con los planes de desarrollo del país, incluidos políticas de combate a la pobreza.
- Proponer medidas de adaptación que garanticen la disponibilidad de recursos naturales para las futuras generaciones mediante la producción de bienes y servicios ambientales que propicien cambios positivos en el uso de suelo.

La propuesta de REDD establece acciones que permitirán apoyar los procesos de adaptación del ser humano ante el cambio climático. Para ello, ésta, fomentará una cultura ambiental de la sustentabilidad, basada en nuevos patrones de consumo y producción, que promueva tanto el “desaprender” las malas prácticas, como “re-aprender” aquellas que nos permitirán enfrentar los efectos del cambio en el clima. Esa cultura, además, permitirá recuperar lo mejor y más adecuado de los saberes tradicionales y modernos, a través de la capacitación, la asesoría técnica y el uso e innovación de tecnología amigable con el ambiente.

La propuesta de REDD será ejecutada desde una gestión ambiental que permita el crecimiento económico, con bienestar y participación social y la conservación de nuestros recursos naturales, para apoyar la creación de una economía baja en carbono y contribuir a la mitigación de Gases Efecto Invernadero a nivel global, y a la implementación de medidas de adaptación al cambio climático a nivel local. De este modo, la propuesta REDD articulará elementos esenciales de la gestión ambiental en Panamá, fomentando el capital natural a través del fomento del capital social.

Con ese propósito, REDD proporciona un mecanismo innovador de financiamiento, que le permitirá al país contar con recursos para inversión social por vía no impositiva, a través de mecanismos de participación social necesarios en la transferencia y distribución efectiva de recursos e información pertinente a las organizaciones y empresas comunitarias que se encargan directamente de mantener las condiciones ambientales. Así, Panamá ha optado por crear mecanismos de distribución de beneficio de carácter colectivo, que incorporen a amplios sectores sociales.

A los sectores minoritarios que ya cuentan con tierras y capacidad financiera, por otra parte, se les incorpora al proceso mediante la capacitación necesaria para adoptar modelos productivos sostenibles que les permitan obtener beneficios adicionales provenientes del manejo sostenible de fincas y adaptarse al cambio climático. Esto permitirá una mayor participación en la creación colectiva de reservas forestales, una mayor capacidad de retención de carbono y el fomento de una cultura ambiental que estimule tanto la sostenibilidad como la competitividad del país en la región.

Panamá ha otorgado un alto nivel de prioridad a la creación de Áreas Protegidas como una iniciativa de conservación para el desarrollo sostenible. Esto se complementa con una serie de programas y proyectos que promueven el fortalecimiento del SINAP, como la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño, para disminuir la presión sobre las áreas protegidas prioritarias y sus zonas de amortiguamiento a través de acciones para el desarrollo de las capacidades locales y su participación en el manejo de éstas áreas. El Programa Nacional de Titulación de Tierras es también un elemento clave en el fortalecimiento del SINAP, pues permite la legalización de la tierra en Áreas Protegidas para garantizar el aprovechamiento de sus capacidades productivas potenciando, de este modo, la propuesta REDD y sus zonas de amortiguamiento, que concentran la mayor parte de cobertura vegetal del país.

Las zonas que demandan urgente restauración y las más sensibles al deterioro que aún cuentan con ricos potenciales naturales amenazados por las prácticas de uso inadecuado constituyen un problema prioritario para el desarrollo sostenible. Estas zonas deben ser objeto de las políticas y acciones definidas por la Estrategia Nacional Ambiental, a partir del Ordenamiento Territorial Ambiental por cuencas hidrográficas, que permita identificar los potenciales, las limitantes y la

problemática del territorio, para un aprovechamiento adecuado de sus espacios físicos y para la prevención y mitigación de desastres.

El Rol de los Pueblos Indígenas en REDD

La Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) congresos y consejos generales serán las instituciones tradicionales de coordinación y comunicación para el proceso de la preparación del Programa REDD en áreas indígenas. Se prevé una sensibilización y consulta para los pueblos indígenas utilizando los mecanismos internos contemplados en sus costumbres y legislaciones el establecimiento de una salvaguarda de cumplimiento de las políticas del Programa REDD en las comunidades indígenas y control de protocolo de implementación.

Las políticas, programas y actividades correspondientes a esta estrategia deben promover la seguridad jurídica territorial de los pueblos indígenas y campesinas que habitan en aquellos ecosistemas de interés para la conservación y la provisión de servicios ambientales. Esta participación requiere de recursos para incentivar el desarrollo del buen vivir y las actividades productivas que sean acordes con los manejos ancestrales y tradicionales de conservación y con las necesidades de desarrollo humano, de manera que se incorporen plenamente estas poblaciones a la economía local y nacional, para lograr una gestión eficiente y sostenida de los recursos naturales.

La ANAM, siguiendo los lineamientos de los Objetivos del Milenio y atendiendo a los compromisos internacionales establecidos en las Conferencias de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, ha iniciado un diálogo con representantes de las poblaciones campesinas e indígenas del país para informar sobre los problemas y oportunidades asociados a las tareas de adaptación y mitigación del cambio climático. Durante el 2008 fueron realizados nueve Foros de Cambio Climático y Desertificación en todo el país, en todos los cuales fue abordado el tema de REDD: Chiriquí (2), Los Santos (1), Veraguas (2), Herrera (1), Coclé (1), Bocas del Toro (1) y en Darién (1).

Como medida estratégica para el programa REDD, la ANAM iniciará con los pueblos indígenas un proceso de diálogo y concertación a través del mecanismos de consentimiento previo libre e informado que identifique: la situación jurídica, institucional, social y económica, y la adecuación de las medidas legislativas, 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.

5. Marco de resultados

El **Objetivo** del Programa ONU-REDD de Panamá es "*Asistir al Gobierno de Panamá a desarrollar un régimen REDD efectivo*". Esto contribuirá a la **Meta** más amplia de asegurar que "*Para finales de 2012 Panamá esté listo para implementar REDD y tenga la capacidad de reducir las emisiones de la deforestación y degradación de bosques a nivel nacional*".

Para asegurar lo anterior se propone alcanzar dos resultados, como se detalla continuación:

Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de un programa REDD en Panamá

Se espera que este resultado contribuya al desarrollo de las capacidades a nivel nacional para desarrollar e implementar las medidas y pasos necesarios para establecer un programa nacional REDD que sea capaz de: i) generar y monitorear reducciones medibles y sostenibles en las tasas de deforestación y degradación de bosques; ii) estar en condiciones de acceder los mercados de carbono, siempre que se desarrollen dichos mercados; y iii) recibir pagos del mercado o de otros fondos que sean establecidos a este respecto en función del desempeño y distribuir dichos pagos hacia a los niveles provinciales y distritales en una manera transparente y equitativa. Este resultado tomará en cuenta una serie de elementos dentro de la duración del programa ONU-REDD por medio de los siguientes resultados:

1.1. El marco legal para la formulación de la Estrategia Nacional de REDD

Este resultado 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. Este componente incluye el identificar brechas en el marco legal que pudieran ser problemáticas para la implementación eficiente de la Estrategia Nacional de REDD; y proponer la armonización entre dicha estrategia y el marco legal junto con las regulaciones específicas tanto financieras como económicas. En este orden, una clara definición de los derechos de propiedad y transferencia de carbono es esencial para permitir el intercambio de emisiones bajo REDD.

El componente también incluye el fortalecer la capacidad de implementación del marco legal dentro de las organizaciones clave y la ejecución de un proceso de consultas con grupos indígenas sobre los aspectos legales de la implementación de la estrategia REDD

1.2. Marco operacional establecido para la implementación de la estrategia REDD

Panamá ha dado una alta prioridad a la formulación de la Estrategia Nacional de REDD, a ser terminada antes de la fecha crítica de diciembre de 2012. Consecuentemente, el programa ONU-REDD apoyará al gobierno en el desarrollo de un marco que incorpore los componentes viables que ya estén disponibles, y también en el diseño de un plan para generar los demás componentes que sean necesarios. La formulación de la Estrategia Nacional de REDD (a menudo referida como un Programa REDD Nacional en alguna documentación, y como Estrategia REDD en el formato del Banco Mundial R-PLAN), requerirá de evaluaciones periódicas de las actividades inicialmente identificadas como viables durante el curso del programa ONU-REDD.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Analizar de las causas actuales y futuras de la deforestación
- Conducir una evaluación detallada de las estrategias y programas, previos y existentes, para gestionar las amenazas y las causas de deforestación en el país
- Identificar las necesidades en términos de logística e infraestructura a nivel local y nacional relacionadas con la implementación eficiente de la Estrategia Nacional de REDD
- Identificar las necesidades financieras para la implementación de la Estrategia Nacional de REDD a largo plazo, y desarrollar una política gubernamental de inversiones
- Elaborar un sistema nacional de registro para la producción de créditos de carbono
- Establecer los mecanismos de coordinación y supervisión para la implementación de la Estrategia Nacional de REDD a partir de 2012

- Implementación de un plan nacional de consultas con todos los actores de la sociedad civil, sector privado y sectores indígenas

Con la asistencia de PUND, UNEP y FAO, el punto focal gubernamental de REDD (ANAM) es responsable de asegurar que el desarrollo de la capacidad de implementar REDD ocurra por medio de un proceso coordinado, efectivo y eficiente. Este proceso requiere la inclusión de todas las partes interesadas, particularmente de aquellos que a menudo son marginados, pero que son críticos para el éxito de REDD (comunidades indígenas y poblaciones rurales pobres).

La coordinación eficiente y transparente incluirá la preparación de un plan de acción para la implementación de todos los elementos para un sistema nacional REDD efectivo. Se definirán responsabilidades específicas dentro de los departamentos y unidades de ANAM como también de otras entidades legales para la implementación de los componentes específicos del plan de acción. Se espera que se ejecuten revisiones y evaluaciones periódicas del status de la implementación, junto con la incorporación de medidas apropiadas para remediar cualquier complicación.

Un aspecto clave será coordinar la acción de los socios internacionales. Para esto será necesario asegurar que los fondos bilaterales y multilaterales se dirijan a apoyar la implementación de componentes específicos del plan de acción, de una manera que sea consistente con las ventajas comparativas de dichos socios internacionales y que cumpla con las necesidades financieras de cada componente. Es crítico también el liderazgo de ANAM para servir como ente coordinador de las diferentes acciones de apoyo para REDD y sus respectivos fondos.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Identificar las necesidades técnicas e institucionales para una coordinación óptima durante la implementación de la cadena de actividades REDD
- Establecer una plataforma nacional de coordinación y plan de acción para la ejecución
- Organizar reuniones y talleres periódicos de coordinación para revisar las lecciones aprendidas a través de ONU-REDD y programas relacionados.

La sostenibilidad de REDD a largo plazo requiere del compromiso en la transformación de políticas y su subsiguiente integración en los planes sectoriales gubernamentales. Por ello es esencial que las políticas REDD no constituyan un elemento aislado reflejado en un documento de estrategia financiado por donantes sino que los elementos de esta estrategia estén reflejados en los planes llevados a cabo por el gobierno en sectores claves para disminuir la deforestación, entre ellos infraestructura, agricultura/ganadería y turismo.

Un aspecto de la sostenibilidad de un programa REDD depende del impacto del mismo en los sectores pobres rurales. La contribución potencial de REDD a la reducción de la pobreza rural podría ser muy significativa, siempre que las políticas REDD pro-pobres sean adecuadamente incorporadas a los temas principales, particularmente a la planificación socio-económica y del uso de la tierra a nivel local.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Realizar un ejercicio de mapeo para integrar REDD a los planes sectoriales
- Identificar los vínculos entre pobreza y medioambiente y fomentar políticas REDD que promuevan un crecimiento económico pro-pobres.
- Integrar REDD en los planes nacionales de desarrollo

Finalmente, el programa ONU-REDD en Panamá desarrollará una estrategia nacional de comunicación como un marco para generar conocimiento de relevancia internacional y para divulgarlo a través del componente global de ONU-REDD.

1.3 Capacidades sectoriales, institucionales, municipales e individuales fortalecidas

Este resultado pretende construir y fortalecer las capacidades a distintos niveles por medio de la concienciación y entrenamiento en medidas REDD específicas tales como monitoreo participativo y planeamiento del uso de suelos. El programa ONU-REDD desarrollará una estrategia de capacitación con enfoque especial en temas prioritarios, incluyendo metodologías de medición y monitoreo, modelos financieros, marco legal, planes de inspección y control, administración participativa, sistema de informes, preservación de la biodiversidad y administración municipal.

En apoyo a estas actividades, se realizará un esfuerzo para establecer las actividades de concienciación de REDD que se enfocan a una audiencia más amplia y crearán apoyo para REDD. Esto implicará la evaluación de las necesidades y oportunidades de concienciación, la preparación de materiales (tales como carteles, panfletos, programas radiales, etc.) y la organización de eventos didácticos seguidos por una re-evaluación del nivel de concienciación y necesidades adicionales.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Evaluar las necesidades de creación actual de capacidad
- Diseñar y producir materiales y módulos de entrenamiento adaptados a las partes interesadas y del sector
- Conceptualizar el plan de entrenamiento adaptado a las municipalidades piloto seleccionadas
- Ejecutar módulos de entrenamiento y talleres
- Capacitar entrenadores futuros (“capacitando a los entrenadores”) y establecer redes y registros de expertos

1.4. Un sistema transparente de pago y distribución de beneficios validado y operacional

Este resultado contribuirá a la puesta en operación de un sistema de pago basado en la transparencia desde el nivel nacional al nivel local. Una distinción importante entre pagos por almacenamiento de carbono y pagos por otro tipo de servicios ecosistémicos es que en el caso del carbono los compradores podrían ser en mayor parte extranjeros. Uno de los roles del gobierno nacional será organizar y administrar el mercadeo de los créditos de carbono –siempre que se cree un mercado internacional REDD de carbono –y la recepción de los pagos ya sean provenientes del mercado o basados en fondos. Se necesitará entonces que estos pagos sean distribuidos de acuerdo a un sistema claro, transparente, equitativo y respaldado por las partes interesadas. Algunas porciones de los pagos serán usadas para la administración del sistema y algunas otras podrán usarse para apoyar iniciativas de apoyo relacionadas a reducir deforestación y degradación de bosques (tales como el mejoramiento de los sistemas de vigilancia de la ley forestal).

Tal sistema de distribución de pagos deberá asegurar transparencia para evitar el riesgo de desvío inapropiado de fondos, ya que los pagos futuros dependerán de la confianza que los compradores tengan en que sus dineros se estén usando realmente para reducir la deforestación y degradación de bosques. Si esto no está claro, los compradores pueden buscar la compra de los créditos de carbono en otros países y/o pueden decidir pagar un precio más bajo.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Analizar cualquier sistema existente de pago y su importancia con relación a REDD.
- Identificar deficiencias y las modificaciones necesarias al sistema (s)
- Establecer grupos de asesoría sobre las metodologías potenciales para estimar los costos de REDD
- Definir todas las categorías de costo y analizar la distribución de costo-beneficio de la estrategia REDD (social, privada, etc.)
- Analizar la evaluación del costo de oportunidad proveniente de la ejecución de la Estrategia Nacional de REDD y el análisis comparativo costo-beneficio del uso alternativo de la tierra
- Desarrollar un plan detallado de pago e inversión basado en los beneficios provenientes de la venta de los créditos de carbono
- Organizar talleres participativos para discutir y certificar las metodologías de evaluación de costos y los mecanismos de pago e inversión.
- Definición y establecimiento de un sistema de pagos y distribución de beneficios para un programa REDD.

Resultado 2: Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación de bosques

Este resultado pretende construir la capacidad técnica para enfrentar el desafío de cómo estimar y monitorear adecuadamente (i) cambios en la cobertura boscosa, (ii) inventarios de carbono y emisiones de gases de efecto invernadero, (iii) cambios incrementales debidos a la gestión sostenible de bosques, (iv) reducciones en emisiones por la deforestación y (v) reducción en las emisiones por la degradación de bosques. Este resultado tomará en cuenta tres elementos clave: establecimiento de un sistema de inventario y monitoreo, desarrollo de un escenario nacional de referencia, y establecimiento de un sistema de contabilidad de carbono y generación de información sobre emisiones. Esto se garantizará a través de los siguientes resultados:

2.1 El sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de carbono

El monitoreo del avance en la implementación de REDD requiere la capacidad para monitorear los inventarios de carbono forestal. Debido a que los pagos y otros beneficios para las partes interesadas locales (por ejemplo, comunidades indígenas y poblaciones rurales pobres) están relacionados con el desempeño, dichas partes interesadas necesitan tener un sistema de monitoreo transparente.

Adicionalmente de cumplir con las metodologías estándares, internacionalmente reconocidas del IPCC, la metodología de Panamá debe ser diseñada para permitir la amplia participación de expertos locales en colecta de datos y así favorecer la efectiva creación de capacidades. Lo que es coherente con el parágrafo 9 de la Conclusión del Órgano de Asesoramiento Científico y Tecnológico (FCCC/SBSTA/2008/L.23) en Poznan.

Con el objetivo de mejorar los niveles de calidad relativos a los datos sobre volumen y biomasa de la madera se llevará a cabo un inventario nacional forestal, cuyo diseño, se hará en estricta observancia a las necesidades del programa REDD y con criterios técnicos y estadísticos apropiados a la heterogeneidad de los ecosistemas en Panamá.

Una vez que el inventario forestal se haya terminado y la biomasa y carbono por zona de vida, tipos de bosque, estado de desarrollo de estos, hayan sido calculados, el stock de carbono para cada ecosistema y zona de vida puede ser estimado, al igual que el total nacional.

Los estudios de cobertura boscosa y uso de suelo se llevarán a cabo regularmente. La diferencia entre los stocks de carbono entre los años en los que serán cuantificados, determinará las emisiones de carbono y permitirá inferir sobre posibles escenarios a cerca de la efectividad de la propuesta REDD de Panamá.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Diseñar un sistema nacional de inventario de bosques y monitoreo de carbono que cumpla con IPCC Tier 2 o 3.
- Desarrollar métodos para medir biomasa y carbono, y establecer un protocolo para estimar las reservas y los flujos de carbono que cumplen con los requisitos de Tier 2 o 3.
- Entrenar al personal técnico nacional involucrado en el sistema de implementación y monitoreo aplicados a métodos participativos de monitoreo de las reservas de carbono
- Capacitar al personal técnico nacional involucrado en la implementación del sistema de inventario y monitoreo.
- Capacitar a los técnicos y profesionales locales (por ejemplo población rural e indígena) para participar en el Inventario, monitoreo y evaluación forestal y de carbono.

2.2 Un escenario de emisiones de referencia

Es necesaria la preparación de un escenario nacional de referencia (apoyado por escenarios sub-nacionales basados en divisiones administrativas y/o ecosistémicas) para medir y demostrar progreso en las medidas tomadas para reducir emisiones de la deforestación y degradación de bosques, y para justificar pagos por desempeño. Consecuentemente, el escenario de referencia debe ser comprensivo y riguroso, ya que la magnitud de los pagos estará relacionada con la calidad de la información disponible. El escenario de referencia final requerirá de cantidades significativas de información, algunas de las cuales pueden no estar disponibles aún. Sin embargo, un escenario de referencia interino (o aún una serie de escenarios interinos) puede desarrollarse basado en la información disponible actualmente. Los beneficios de generar un escenario referencial interino incluyen crear la capacidad técnica y el entendimiento requerido para calcular el escenario final, y suministrar la base para evaluar la necesidad de ajustes futuros.

En la medida de lo posible, se utilizara información existente. Por ejemplo, en Panamá ya se han realizado esfuerzos para estimar la cobertura boscosa a nivel nacional y regional y en áreas específicas. Los resultados pueden verse en los datos históricos sobre la cobertura boscosa nacional para 1992 y 2000, el mapa de vegetación (CBMAP 2000 y 2003) y mapas regionales, tales como el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica de 1996, El Plan de Gestión de la Cuenca del Bayano de 1998, el Mapa de la provincia de Darién producidos por el proyecto de Desarrollo Sostenible de Darién en 1998, y el mapa de la cobertura boscosa en la cuenca del Canal de Panamá de 1999. Todos estos mapas se prepararon utilizando información satelital. Además, se está construyendo el mapa de la cubierta forestal para 2008, el cual se publicará en 2010.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Recopilar y armonizar la información requerida e información existente
- Preparar un Nivel de Referencia de Emisiones interino, preferiblemente incluyendo varias opciones

- Actualizar el Nivel de Referencia de Emisiones cuando esté disponible la información de nuevo inventario forestal
- Capacitar a los funcionarios y otras partes interesadas (por ejemplo comunidades indígenas en el análisis de información y formulación de escenarios de referencia)
- Organizar talleres y otros eventos para promover la aceptación por las partes interesadas, especialmente aquellas que a menudo son marginadas (comunidades indígenas y las poblaciones rurales pobres)

2.3 El sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones

Como parte del componente de monitoreo de estoque de carbono, este resultado apoyara la creación de un sistema de contabilidad de carbono y generación de información sobre emisiones de gases de efecto invernadero. Como parte del fortalecimiento institucional, se evaluara la creación de una Oficina Nacional de Inventario de Gases Invernadero en Panamá.

El Programa ONU-REDD proveerá apoyo al gobierno para evaluar oportunidades de colaboración y explorar sinergias con instituciones existentes y de preferencia residentes en el país. La formulación de Términos de Referencia y guías requerirá de apoyo institucional sólido y efectivo, asesoría técnica rigurosa y asignación apropiada de recursos para el establecimiento de metodologías exitosas y medios de verificación. La capacidad técnica de los actores clave se fortalecerá por medio de programas de entrenamiento y la promoción del intercambio de conocimientos.

Se incluirán las siguientes actividades indicativas que contribuirán al logro de este resultado:

- Evaluar oportunidades de colaboración y sinergias institucionales
- Establecer un sistema de contabilidad de carbono
- Establecer un sistema de generación de información sobre emisiones
- Diseñar e implementar un sistema de capacitación para funcionarios y otras partes involucradas

RESULTADO DEL MANUD. La sostenibilidad ambiental (conservación de la biodiversidad, manejo de bosques, mitigación al cambio climático, manejo de riesgos de desastres) se fortalece con el apoyo de marcos normativos, estrategias nacionales y acciones locales.

Resultado del Programa Conjunto (si es diferente al del MANUD), incluyendo los correspondientes indicadores y líneas base.

Productos del programa conjunto (Proporcione indicadores y líneas base correspondientes)	Organización de Naciones Unidas que participa ¹⁷	Prioridad corporativa de la organización de Naciones Unidas participante	Asociado en la implementación	Actividades indicativas para cada producto	Asignación de recursos y cronograma indicativo*			
					Año1	Año2	Año3	Total
Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de un programa REDD de Panamá								
1.1. Marco legal validado para la implementación de la estrategia nacional REDD	UNDP/UNEP	<ul style="list-style-type: none"> Promover el uso sostenible de los recursos naturales Apoyar la Gestión Forestal Sostenible Desarrollar planes nacionales participativos de gestión de recursos naturales Fortalecer las políticas de apoyo a la reducción de la pobreza para el desarrollo rural y apoyar el desarrollo de capacidades a nivel provincial 	ANAM/	<ul style="list-style-type: none"> Formulación preliminar de la estructura legal para la implementación de la Estrategia Nacional REDD que incluya recomendaciones sobre la propiedad del carbono Identificación de los vacíos legales para la implementación eficiente de la estrategia nacional REDD y propuesta de armonización del marco legal Identificación de los vacíos en términos de la aplicación del marco legal y en términos de necesidades específicas de fiscalización Desarrollo de una propuesta para fortalecer las capacidades de implementación del marco legal por parte de los actores relevantes Formulación de un Plan de Fortalecimiento e Intercambio de experiencias de la COONAPIP y Congresos Indígenas para la participación en el programa REDD Desarrollo de un plan de consultas con grupos indígenas y otros actores relevantes sobre los aspectos legales vinculados con la implementación de la estrategia REDD 	320,000	175,000	110,000	605,000

¹⁷ En el caso de programas conjuntos que utilicen la opción de gestión de fondos aunados, el agente de gestión es responsable de alcanzar todos los resultados compartidos del programa conjunto. Sin embargo, aquellas organizaciones de Naciones Unidas con algún interés directo en un producto dado del programa y que estén asociadas con el Agente de gestión durante la implementación (por ejemplo en revisiones e insumos de carácter técnico), también serán mencionadas en esta columna. |

1.2. Marco operacional para la implementación de la estrategia REDD	UNDP/UNEP	Prioridades mencionadas	ANAM/	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación detallada de las estrategias y programas pasados y actuales para manejar las amenazas y causas de la deforestación en el país. • Análisis de las causas actuales y futuras de la deforestación • Desarrollo de un documento sobre políticas necesarias para mitigar las causas de la deforestación. • Desarrollo de un Plan y Mecanismos de Participación Indígena en REDD • Desarrollo de estudios de análisis de las prácticas tradicionales y la agricultura indígena Versus la cosmovisión y sus impactos en la conservación ambiental. • Desarrollo de un protocolo comunitario de consulta e investigación en tierras indígenas • Evaluación de los vacíos institucionales y políticos para la implementación eficiente de una estrategia nacional REDD • Identificación de las necesidades en términos de logística e infraestructura a nivel local y central para la implementación eficiente de la estrategia REDD • Identificación de las necesidades financieras para la implementación de la estrategia REDD a largo plazo y formulación de una política de inversión del Estado • Definición detallada del sistema nacional de registro de la producción de créditos de carbono • Establecimiento de los mecanismos de coordinación y supervisión de la implementación de la estrategia REDD a partir del 2012 • Implementación de un plan nacional de consultas con todos los actores de la sociedad civil, sector privado y sector indígena • Desarrollo de una estrategia de comunicación nacional • Identificación de las necesidades técnicas e institucionales para una coordinación óptima de la implementación de estrategia REDD • Establecimiento de una plataforma nacional de coordinación de la ejecución de la fase preparatoria • Desarrollo de un plan de integración de REDD en los planes sectoriales del gobierno • Identificación de nexos entre pobreza-ambiente y definición de políticas REDD que favorezcan la participación de sectores de menos ingresos • Integración de REDD en los planes de desarrollo nacional 	335,000	210,000	181,000		726,000
---	-----------	-------------------------	-------	--	---------	---------	---------	--	---------

1.3 Capacidades sectoriales, institucionales, municipales e individuales fortalecidas	UNDP- UNEP	Prioridades mencionadas	ANAM/	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar las necesidades de capacitación por sectores • Desarrollo de un programa de capacitación REDD que influya en las políticas públicas relacionadas con la reducción de pobreza, soberanía alimentaria, co-beneficios, modelos financieros, planes de fiscalización y control, manejo participativo, sistema de reportes, conservación de la biodiversidad y gestión municipal. • Desarrollo de material y módulos de capacitación adaptados a los actores relevantes • Desarrollo e implementación del programa de capacitación nacional. 	335,000	200,000	162,000	697,000
1.4 Un sistema de pago y de distribución de beneficios validado y operacional	UNDP-UNEP	Prioridades mencionadas	ANAM/	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del sistema de pagos (entre otros el 661) y su relevancia con REDD • Identificación de necesidades operativas y financieras para el establecimiento de una unidad de pagos y distribución equitativa de beneficios. • Establecimiento de un grupo de asesoría sobre las metodologías potenciales para calcular los costos REDD • Definición de todas las categorías de costos REDD y análisis la distribución del costo-beneficio de la estrategia REDD • Análisis y evaluación del costo de oportunidad derivado de la ejecución de la estrategia nacional REDD y análisis comparativo del costo-beneficio de utilización alternativa del suelo • Desarrollo de un plan detallado de pagos e inversiones basadas en los beneficios derivados de la venta de créditos de carbono • Organización de talleres participativos para discutir y validar las metodologías de evaluación de costos y los mecanismos de pagos e inversiones • Definición y establecimiento de un sistema de pagos y distribución de beneficios para un programa REDD 	118,000	125,000	35,000	278.000

Productos del programa conjunto (Proporcione indicadores y líneas base correspondientes)	Organización de Naciones Unidas que participa	Prioridad corporativa de la organización de Naciones Unidas participante	Asociado en la implementación	Actividades indicativas para cada producto	Asignación de recursos y cronograma indicativo*			
					Año1	Año2	Año3	Total
Resultado 2: Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque								
2.1. Un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de Carbono	FAO	Prioridades mencionadas	ANAM/	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar el sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de carbono. Definir métodos para medir biomasa y carbono y establecer un protocolo para la estimación de estoques y flujos de carbono. Capacitar al personal técnico nacional involucrado en la implementación del sistema de inventario y monitoreo. Capacitar a los técnicos y profesionales indígenas y otros relevantes para participar en el Inventario, Monitoreo y Evaluación forestal y de carbono. Adquisición de equipo y materiales. Implementación de proyectos pilotos demostrativos para el inventario y monitoreo forestal 	310,000	650,000	454,000	1,414,000
2.2. Un escenario de emisiones de referencia	FAO/UNEP	Prioridades mencionadas	ANAM/	<ul style="list-style-type: none"> Definir una línea base que tenga en consideración emisiones históricas y proyecciones futuras. Preparar un escenario de emisiones de referencia tentativo, preferiblemente acompañado de varias opciones Capacitar a los actores relevantes en el análisis de información y formulación de escenarios de referencia Revisar propuestas por parte de expertos del Secretariado del UNFCCC Actualizar el escenario de emisiones de referencia una vez sea disponible la información del nuevo inventario forestal 	290,000	310,000	200,000	800,000
2.3. Un sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones	FAO-UNEP	Prioridades mencionadas	ANAM/	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un sistema de contabilidad de carbono Establecer un sistema de generación de información sobre emisiones Evaluar oportunidades de colaboración y sinergias institucionales Formular términos de referencia y normativa Desarrollar un sistema de elaboración de informes y verificación 	300,000	320,000	160,000	780,000
Los Subtotales y grandes totales incluyen los costos de apoyo.					2,008,000	1,990,000	1,302,000	5,300,000

6. Arreglos de Gestión y Coordinación

Estructura y procedimientos

Junta de Política

La Junta de Política de UN-REDD provee liderazgo General y establece la dirección estratégica del Programa UN-REDD. Ella decide en la asignación de recursos financieros del Programa, en acuerdo con los parámetros presupuestarios establecidos en el Documento Marco del UN-REDD, y desarrolla mecanismos de monitoreo, con vista a asegurar un amplio éxito del Fondo. El organismo de política de UN-REDD asegurará la coordinación con los actores de REDD en el ámbito global. Tales como los miembros del comité del FCPF del Banco Mundial. Los Términos de Referencia y reglas de procedimiento para la Junta de Políticas del UN-REDD se harán disponibles en el sitio de Internet del Programa: www.un-ewd.net

Secretariado Técnico

El secretariado técnico del UN-REDD sirve a la Mesa de Políticas, utilizando las capacidades de las organizaciones de las naciones unidas participantes, instituciones de investigación y de reconocidos expertos. Ello asegura que las políticas y estrategias decididas por la Mesa de Política sean ejecutadas y respetadas. El Secretariado manejará el proceso de revisión de los programas conjuntos. También manejará el monitoreo general de UN-REDD y la función de evaluación que incluye *inter alia* el monitoreo de la asignación y la ejecución de los programas conjuntos de los países y el seguimiento al programa en general asegurando que el mecanismos de monitoreo sea aplicado.

Los principales roles del Secretariado son los siguientes:

- Apoyo a la Mesa de políticas
- Mantener la relación con los socios y externos
- Asegurar la calidad y supervisión de Programas Conjuntos Nacionales
- Asegurar la calidad y vigilancia de las funciones del apoyo internacional descritas en el Programa Conjunto global (que en lo adelante se llama "Programa Global Conjunto")
- Monitoreo y Manejo del Conocimiento

Grupo de Coordinación de las Agencias de Naciones Unidas Participantes

El Grupo de Coordinación de las Agencias Participantes esta conformado por representantes de las tres Organizaciones de Naciones Unidas: FAO, PNUD, y PNUMA. El Grupo de Coordinación tendrá como función principal el asegurar una activa, participativa y bien coordinada involucramiento de las agencias para poner en ejecución los objetivos y metas del Programa General UN-REDD, como también proveer vigilancia del Secretariado consistente con o las direcciones estratégicas y decisiones que establezca la Mesa de Políticas.

Agente Administrador

La Oficina del Fondo Fiduciario de Multidonantes del PNUD (MDTF, siglas en ingles) es el Agente Administrativo del Fondo UN-REDD. La Oficina del MDTF maneja la distribución de recursos y sirve como punto de contacto con los donantes. La responsabilidad y confiabilidad del PNUD como Agente Administrativo se establece en la política de "desempeño del PNUD en su actuación como Agente Administrativo de Fondos Fiduciarios de Multidonantes y/o Programas Conjuntos de Naciones Unidas que utilizan la modalidad de manejo de fondos conocida como pass-through".

La Oficina del Fondo Fiduciario de Multidonantes en su Calidad de Agente Administrador es responsable de:

- Recibir, administrar y manejar las contribuciones de los donantes
- Desembolso de fondos a las Organizaciones participantes de las NU, de acuerdo con las instrucciones de Directorio de políticas de la REDD UN
- Proveer apoyo a FAO, PNUD y UNEP en sus funciones de información
- Compilación de los informes narrativos y financieros consolidados al Directorio de Políticas a través de la Secretaria Técnica, los comités nacionales y a los donantes.

El Agente Administrativo podrá asumir funciones adicionales a pedido de las organizaciones participantes de las UN. El agente administrativo cargara una tarifa por una vez de un 1% para la administración del fondo y las responsabilidades fiduciarias que se proveerán por adelantado sobre la base de presupuestos de Documentos del Programa aprobados por el Directorio de Política.

Coordinadores Residentes de las UN

El programa UN-REDD será apoyado por un Coordinador Residente de las UN en su liderazgo estratégico del Equipo País y sus relaciones con las autoridades nacionales. El Coordinador Residente de las UN proveerá vigilancia continua al programa conjunto a nivel nacional, asegurando que la participación de las organizaciones de las NU estén cumpliendo con sus obligaciones. El Coordinador Residente estará respaldado para apoyar el diseño del programa conjunto bajo el liderazgo del gobierno, vigilancia continua sobre las actividades del programa de las UN-REDD y de la coordinación de las UN con la Oficina Nacional REDD donde ella exista. El Coordinador Residente también proveerá monitoreo y evaluación de las actividades UN-REDD en conformidad con los estándares de las NU. Al la recepción de los informes nacionales consolidados, el Coordinador Residente proveerá una evaluación integral de los avances del programa y sus resultados. El/Ella también facilitara el monitoreo y evaluación continua de las actividades financiadas por el Fondo en conformidad con los estándares de las NU y las orientaciones provistas por la Secretaria Técnica del Programa NU-REDD y el Directorio de Políticas.

Comités Nacionales REDD

Se establecerá un mecanismo de Comité Conductor Nacional REDD para proveer coordinación operativa al Programa Conjunto y la integración bajo la estructura temática que se de la UNDAF a nivel país. Se recomendará el establecimiento de una Oficina REDD conducida a nivel País (Nacional) para proveer la administración del día a día en la conducción del Programa Conjunto, coordinar las actividades REDD a nivel nacional, asegurar la responsabilidad integral del gobierno, e integrar la REDD en los procesos de desarrollo de la planificación nacional.

Se recomienda a los Coordinadores Residentes mantener plenamente informados a los miembro de Equipo País acerca de la actividades del programa NU-REDD. El involucramiento del Gobierno en las deliberaciones relativas al las actividades vinculadas al Fondo en el país son cruciales. El Programa NU-REDD espera que los Coordinadores Residentes se conecten con ONGs, OSCs, organizaciones gubernamentales y agenciad de las NU no residentes, cuando y donde sea apropiado.

Se espera que las actividades apoyadas por NU-REDD a nivel país se espera adopten la forma de un Programa Conjunto UN, por medio del cual las múltiples organizaciones de las NU colaboran en un objetivo programático común. Los Fondos se canalizaran a las organizaciones individuales para que logren sus obligaciones con el Programa Conjunto, a través del Agente Administrativo.

El Coordinador del Programa

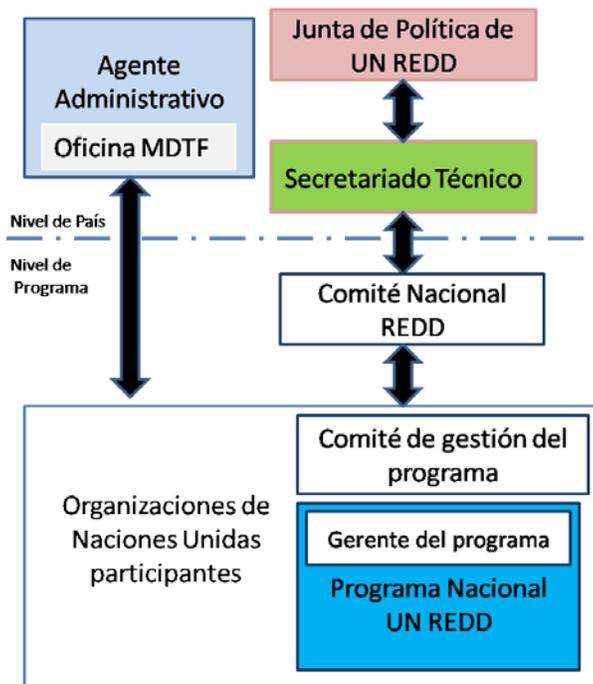
Un coordinador del programa reclutado nacional o internacionalmente será empleado por lo que dura el programa NU-REDD Panamá. El coordinador del programa será responsable de los resultados generales del programa, incluyendo su monitoreo y avances. El/ella estará basado en la ANAM, y será responsable de asegurar que las agencias responsables de las NU y los socios de la implementación (tal como definidos en el Cuadro 2) organicen y suministren resultados de acuerdo con una matriz de marco lógico (Cuadro 1). El coordinador del programa será también responsable de mantener un contacto regular con otros socios del desarrollo para asegurar que el Programa UNREDD Panamá responda a las nuevas actividades de desarrollo por parte de esos socios.

Rol de COONAPIP en la implementación del proyecto

En todo el proceso de preparación, consulta, entre otros, la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) será la instancia de comunicación y coordinación, a través de sus once Congresos y Consejos Generales. (agregar el cumplimiento de la declaración de UN sobre los derechos de los pueblos indígenas).

Se reconoce a la COONAPIP como la institución de Mesa Nacional que aglutina a los Pueblos Indígenas de Panamá, y será responsable de las actividades en la fase preparatoria del programa UN REDD en territorios indígenas. Para la implementación de las estrategias de REDD se encargaran los Congresos indígenas (Ver Anexo)

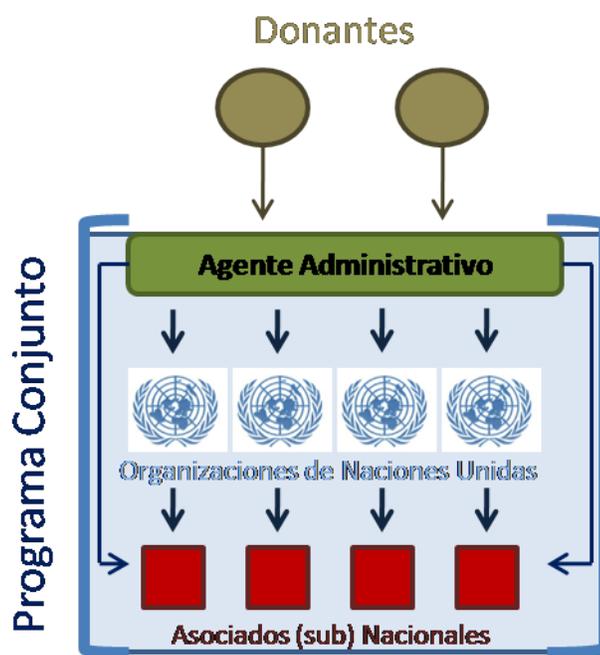
Figura 1: Arreglos de gestión para UN REDD (La sigla MDTF en la figura equivale a Multi Donor Trust Fund o Fideicomiso de Múltiples Donantes)



7. Arreglos de Gestión de Fondos

El programa conjunto UN REDD utiliza la modalidad de 'pass-through' para el manejo de fondos (ver la siguiente ilustración gráfica). Las organizaciones de Naciones Unidas participantes en este caso, FAO, PNUD y PNUMA asumen total responsabilidad programática y financiera sobre los fondos recibidos del Agente Administrativo.

Ilustración gráfica de manejo de fondos para un programa conjunto con la modalidad "Pass Through".



Cada organización de las Naciones Unidas participante debe decidir acerca del proceso de ejecución con sus asociados y contrapartes, siguiendo las normas y regulaciones de cada organización. El Gobierno Nacional, los bancos de desarrollo regionales y las Organizaciones No Gubernamentales pueden recibir fondos a través de una organización de Naciones Unidas participantes y actuar como agencia ejecutora. Las organizaciones de Naciones Unidas participantes deben estar facultadas para deducir sus costos indirectos de las contribuciones recibidas de acuerdo a lo que establezcan sus normas y regulaciones, y tomando en consideración la magnitud y complejidad del programa en particular. Todos los costos indirectos serán reflejados en el documento de Programa Conjunto sometido al Secretariado Técnico. Los costos indirectos no excederán 7% del presupuesto del programa. Estos costos cubren seguimiento general, costos de gestión y de control de calidad en concordancia con sus regulaciones y normas financieras. Los costos de servicios especializados (Specialized service delivery costs en inglés) asociados a la implementación del programa pueden ser recuperados

directamente, en concordancia con las políticas de la respectiva organización de Naciones Unidas participante.

Cada organización de Naciones Unidas participante utilizará los recursos desembolsados por parte del Agente Administrativo provenientes del Fideicomiso de Múltiples Donantes de UN REDD (UN REDD Programme MDTF en inglés) para llevar a cabo las actividades de las cuales es el responsable de acuerdo al documento de proyecto así como de sus costos indirectos. Las organizaciones de Naciones Unidas participantes iniciarán y continuarán desarrollando operaciones para el Programa Conjunto de acuerdo a lo establecido en el Memorando de Entendimiento de UN REDD o tal como lo instruya la Junta de Política de UN REDD. Las organizaciones de Naciones Unidas participantes no asumirán compromisos que excedan los presupuestos aprobados, ni en su versiones modificadas por parte de la Junta de Política. Si surgiera la necesidad de excederse de una suma presupuestada, la organización de Naciones Unidas involucrada someterá una solicitud de presupuesto suplementario a la Junta de Política de UN REDD a través de su Secretaría Técnica.

El Agente Administrativo será el responsable de asegurar la consistencia entre el Programa Conjunto aprobado y las provisiones de los Arreglos Administrativos Estándar (Standard Administrative Arrangements - SAA) establecidos entre los donantes y el Agente Administrativo, y entre el Memorando de Entendimiento (MOU) entre las organizaciones de Naciones Unidas participantes y el Agente Administrativo.

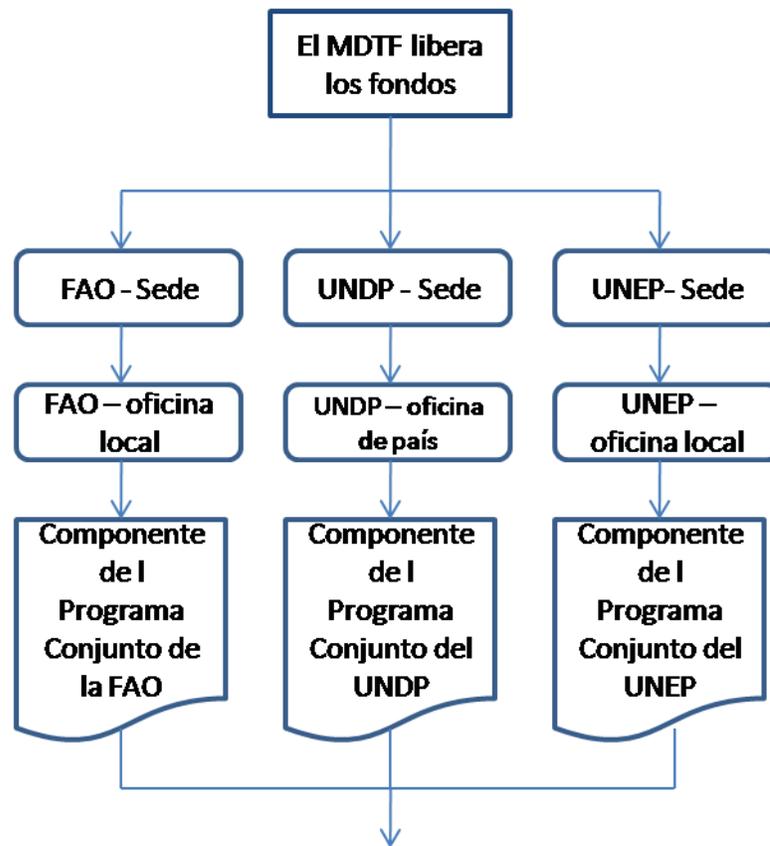
Transferencia de efectivo a asociados en la implementación nacional

Los fondos serán liberados en concordancia con las normas de los procedimientos de UN REDD. Estos procedimientos requiere que el Secretariado Técnico someta lo siguiente al Agente Administrativo:

- Copia del documento de Programa Conjunto suscrito con el presupuesto aprobado
- Formulario de Solicitud, firmado por el Presidente de la Junta de Política.

Luego de la recepción de la documentación necesaria, el Agente Administrativo liberará los fondos a las organizaciones de Naciones Unidas participantes tal como lo establece la Sección II del Memorando de Entendimiento del MDTF (disponible en www.undp.org/mdtf/UN-REDD/overview.shtml). El Agente Administrativo deberá notificar a las organizaciones de Naciones Unidas participantes y al Coordinador Residente cuando los fondos han sido transferidos. Cada organización de Naciones Unidas participante deberá establecer una cuenta separada para el recibo y administración de los fondos que le sean desembolsados por el Agente Administrativo.

Figura 1: Flujo de Fondos para Programas Conjuntos



Las modalidades específicas para la transferencia de efectivo por las organizaciones de las Naciones Unidas participantes son las siguientes:

- **FAO:** La Oficina local de FAO transferirá los recursos a los asociados nacionales sobre la base de reembolsos. Los fondos serán manejados de acuerdo con las normas y regulaciones de la FAO.
- **UNDP:** Los fondos serán transferidos de UNDP/BDP/EEG a la Oficina de País de PNUD, La utilización de los fondos será de acuerdo con las normas y regulaciones del PNUD y se realizará a través de as figuras de transferencia directa de efectivo, pago directo o reembolso. Los fondos serán manejados de acuerdo con las normas y regulaciones del PNUD:
- **UNEP:** La Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC por sus siglas en inglés) manejará los fondos del programa en concordancia con las normas y regulaciones del UNEP. Se transferirán adelantos de efectivo a los asociados seleccionados en este programa conjunto, siguiendo las modalidades establecidas en los acuerdos o subcontratos con UNEP.

8. Monitoreo, Evaluación y Reportes

Tabla 2: Matriz de Seguimiento del Programa Conjunto (Joint Programme Monitoring Framework)

Resultados Esperados (Resultados y & productos)	Indicadores (Con línea base y cronograma indicativo)	Medios de Verificación	Métodos de Captura (con cronograma y frecuencia indicativos)	Responsables	Riesgos y supuestos
Resultado 1: Capacidad institucional establecida para la coordinación y la ejecución eficiente de la estrategia nacional REDD de Panama					
1.1. Marco legal validado para la implementación de la estrategia nacional REDD	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de marco legal es aprobada en el 2012 para facilitar la implementación de la estrategia REDD - X numero de actores relevantes apoyan la implementación del marco legal REDD (este numero será determinado durante la fase de arranque del proyecto) - Acuerdo de consenso sobre el tema de la propiedad del carbono entre todos los actores relevantes alcanzado para el 2011 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de consultas nacionales - Artículos de prensa - Informes técnicos - Propuesta de marco legal para la estrategia REDD - Informes técnicos - Acuerdo de consenso 	Serán determinados durante la fase de arranque del proyecto.	UNDP/UNEP	<ul style="list-style-type: none"> Un fuerte consenso nacional es necesario Una participación activa de los grupos indígenas es clave Asistencia técnica es necesaria
1.2. Marco operacional para la implementación de la estrategia REDD	<ul style="list-style-type: none"> - Marco operacional desarrollado para el 2010 - Numero de políticas sectoriales que incluyen consideraciones REDD (línea base y meta serán definidas durante la fase de arranque) La inversión del estado aumenta en \$\$ para apoyar la implementación de la estrategia 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de consultas nacionales - Artículos de prensa Informes técnicos - Borradores de documentos legales - Informes técnicos 	Serán determinados durante la fase de arranque del proyecto.	UNDP/UNEP	<ul style="list-style-type: none"> Una fuerte apropiación de los diferentes sectores es necesaria Una participación activa de los grupos indígenas es clave Asistencia técnica es necesaria Requiere de inversiones a largo plazo

	<p>REDD (la meta será definida durante la fase de arranque)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comité nacional REDD facilita la coordinación entre actores relevantes para facilitar la implementación de la estrategia REDD 				
<p>1.3 Capacidades sectoriales, institucionales; municipales e individuales fortalecidas para la implementación de la estrategia REDD</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de capacitación nacional definido en el 2010 - Numero de representantes de los actores relevantes tienen la capacidad para ejecutar la estrategia REDD (meta será definida durante la fase de arranque del proyecto) 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del material de capacitación - Revisión de los informes de consultas - Discusiones con municipios pilotos - Discusiones con grupos indígenas - Discusiones con instituciones centrales - Verificación de los niveles de inversiones para la capacitación 	<p>Serán determinados durante la fase de arranque del proyecto.</p>	<p>UNDP/UNEP</p>	<p>Technical Advisor operating at sufficient capacity Un sistema de pago y de distribución de beneficios validado y operacional</p>
<p>1.4. Un sistema de pago y de distribución de beneficios validado y operacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Una estrategia de pago y distribución de beneficios finalizada y validada a nivel nacional para el 2011 - Unidad operativa para facilitar y monitorear los pagos y su distribución equitativa establecida en el 2012. - Acuerdo entre los actores relevantes sobre el mecanismo de pagos y la metodología de evaluación de costos y distribución de 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes técnicos y económicos - Unidad operativa establecida - Encuestas con actores locales 	<p>Serán determinados durante la fase de arranque del proyecto.</p>	<p>UNDP</p>	<p>Complejidad de los métodos de cálculo Riesgo de que ciertos actores no logren entender los conceptos económicos y técnicos Aprobación de los actores locales de las propuestas económicas necesaria</p>

	beneficios				
Resultados Esperados (Resultados y & productos)	Indicadores (Con línea base y cronograma indicativo)	Medios de Verificación	Métodos de Captura (con cronograma y frecuencia indicativos)	Responsables	Riesgos y supuestos
Resultado 2: Capacidad técnica para monitorear, medir, informar y verificar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación del bosque					
2.1. Un sistema nacional de inventario y monitoreo forestal y de Carbono	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema nacional diseñado en el 2011 - Numero de proyectos piloto demostrativos para el inventario y monitoreo forestal y de carbono (numero será definido en la fase de arranque) - Numero de actores locales indígenas y otros relevantes capacitados para el 2011 en el inventario, monitoreo y evaluación forestal y de carbono - Métodos para estimación de biomasa y carbono elaborados en el 2011 - Resultados analizados y disponibles sobre biomasa forestal y carbono disponibles en el 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe técnico del diseño del sistema de inventario y monitoreo. - Informe técnico de métodos sobre la estimación de biomasa y carbono - Informes de progreso - Informe final 	Serán determinados durante la fase de arranque del proyecto.	FAO/UNEP/ANAM	Coordinación institucional eficiente
2.2. Establecer un escenario de emisiones de referencia "	<ul style="list-style-type: none"> - Línea base establecida para el 2011 - Numero de actores relevantes capacitados en el diseño de escenarios de emisiones de referencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe técnico de métodos para el establecimiento del escenario de emisiones de referencia. - Informes de progreso - Informe técnico sobre el escenario de emisiones de 	Serán determinados durante la fase de arranque del proyecto.	FAO/ANAM	Panamá asigna prioridad y recursos adecuados al proceso Asesoría técnica a la metodología por las partes asociadas

	(la meta será definida durante la fase de arranque del proyecto) - Escenario de emisiones de referencia definido para el 2012.	referencia en la República de Panamá.			
2.3. Un sistema de contabilidad de carbono y generación de información de emisiones	- Un sistema de contabilidad de carbono definido para el 2012 - Una Unidad Nacional de Gases de Efecto Invernadero establecida y en funcionamiento en el 2012.	- Creación de la UNIDAD. - Asignación de presupuesto nacional. - Informes nacionales de Inventario de Gases de Efecto Invernadero.	Serán determinados durante la fase de arranque del proyecto.	FAO/UNEP/ANAM	Compromiso institucional y asignación de recursos

Exámenes Anuales / Periódicas:

Las actividades desarrolladas por las organizaciones de Naciones Unidas participantes son sujetas de auditorías internas y externas tal como está establecido en sus normas y regulaciones financieras. Adicionalmente, el Secretariado Técnico realizará consultas con las organizaciones de Naciones Unidas participantes acerca de cualquier otra auditoría específica o examen que se puedan requerir, siempre sujetos a las respectivas normas y regulaciones financieras de las organizaciones de Naciones Unidas participantes. Estas organizaciones proporcionarán un resumen de los hallazgos y recomendaciones de sus auditorías internas, las cuales serán consolidadas en la oficina del MDTF y para ser sometidas a la junta de política de UN REDD y al Comité Nacional REDD según sea el caso.

El Gobierno, en particular la Entidad Ejecutora o el Asociado Líder en la Implementación y las Organizaciones de Naciones Unidas participantes deberán llevar a cabo de manera conjunta reuniones anuales programadas para la planificación y reuniones anuales para la revisión del avance de las actividades contenidas en el marco de resultados, en el plan de monitoreo y evaluación y en los planes de trabajo del programa conjunto. Esto incluirá un análisis de los riesgos y supuestos para constatar su vigencia en el tiempo

Evaluación:

El Secretariado Técnico establecerá un Plan de Evaluación que garantizará que los programas apoyados por el Programa de UN REDD serán sujetos de una evaluación final que analizará la relevancia y efectividad de la intervención y que medirá el desarrollo del impacto de los resultados alcanzados, tomando como punto de partida los análisis iniciales y los indicadores descritos al momento de la formulación del programa. Además, de manera esporádica, el Secretariado Técnico liderará las evaluaciones de los programas según se requiera.

Reportes:

Al nivel nacional, las organizaciones de Naciones Unidas participantes deberán proveer informes narrativos acerca de los resultados alcanzados, las lecciones aprendidas y las contribuciones realizadas al programa conjunto, La información deberá ser consolidada por el gerente del programa en un reporte narrativo, cada seis meses. El Secretariado Técnico proveerá actualizaciones a la Junta de Política acerca de los avances en la implementación del programa conjunto, cada 6 meses, basándose en la información enviada por el gerente del programa. El Coordinador Residente dará apoyo garantizando que las organizaciones de Naciones Unidas participantes a nivel de país, proporcionan la información necesaria. El grupo de coordinación de UN REDD deberá también hacer seguimiento con los oficiales relevantes y demás representantes de las organizaciones de Naciones Unidas participantes.

El Agente Administrativo proporcionará actualizaciones periódicas acerca del estado financiero del Fideicomiso de Múltiples Donantes (MDTF) a la Junta de Política, para su revisión y acción según sea el caso.

Las organizaciones de Naciones Unidas participantes que reciban recursos de UN REDD requerirán suministrar al Agente Administrativo los siguientes informes y reportes:

:

- Informes narrativos de avance para cada periodo de 12 meses terminando a diciembre 31, a ser suministrado dentro de los 3 meses siguientes a la fecha del periodo contemplado en el reporte;
- Reportes anuales financieros al 31 de diciembre de cada año, con relación a los fondos desembolsados para ese año, de la cuenta del programa conjunto, a ser entregado dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de cierre del periodo contemplado en el reporte;
- Un informe final, narrativo y financiero, a la finalización de todas las actividades del programa conjunto financiadas por el MDTF de UN REDD, a ser entregado antes del 30 de abril del año siguiente al cierre financiero de las actividades del programa conjunto;
- Un estado financiero final certificado, a ser entregado a mas tardar el 30 de junio del año siguiente al cierre financiero de las actividades del proyecto.

El Agente Administrativo deberá preparar reportes narrativos y financieros consolidados, que deberán constar de los reportes mencionados anteriormente, presentados por cada una de las organizaciones de Naciones Unidas participantes. Estos reportes consolidados deberán ser remitidos al Coordinador Residente y subsiguientemente a la Junta de Política de UN REDD a través del Secretariado Técnico.

Subsecuentemente, en concordancia con el Memorando de Entendimiento y los Arreglos Administrativos Estándar (Standard Administrative Arrangements – SAA) el Agente Administrativo presentará informes narrativas y financieros consolidados a todos los donantes de UN REDD. Para ello, se utilizarán modelos estándar (UNDG) previamente acordados para reportes narrativos y financieros. El Agente Administrativo también presentará a los donantes, los estados financieros anuales certificados (Fuente y Uso de fondos)

La información entregada a los medios de prensa, a los beneficiarios del programa UN REDD, todo el material publicitario, noticias oficiales reportes y publicaciones deben reconocer el rol de los donantes de UN REDD, las agencias de Naciones Unidas y de cualquier otra parte relevante.

En la medida de lo posible y en cuanto no atente contra los privilegios e inmunidades de las agencias de Naciones Unidas y la seguridad de sus empleados, las agencias de Naciones Unidas promoverán la visibilidad de los donantes en información, materiales de proyectos y en el campo en concordancia con sus respectivas regulaciones, normas, políticas y procedimientos.

9. Contexto jurídico o base de la relación

Las organizaciones de Naciones Unidas participantes (FAO, PNUD y PNUMA) han suscrito un Memorando de Entendimiento para la implementación del programa conjunto de UN REDD, efectivo el 20 de junio de 2008 y válido hasta el 20 de junio de 2012.

Este Documento de Programa Conjunto es consistente con los acuerdos de cooperación y asistencia suscritos por las agencias de Naciones Unidas involucradas. Este Documento de Programa Conjunto es consistente con los arreglos de cooperación existentes firmados por las agencias de Naciones Unidas participantes en este programa con el Gobierno de Panamá. Para el PNUD, este documento es acorde a los contenidos del Programa de País y el Acuerdo Básico Estándar de Cooperación (SBAA por sus siglas en Inglés) firmado con el Gobierno de Panamá. Todas las condiciones que aplican para el SBAA también lo son para el caso de este documento. En concordancia con el artículo III del SBAA, la responsabilidad por la seguridad de la Contraparte de Implementación, su personal y su propiedad, así como la propiedad del PNUD en posesión de la Contraparte de Implementación, esta con esta última. En particular, la Contraparte de Implementación:

- Pondrá en funcionamiento un plan apropiado de seguridad teniendo en cuenta la situación de seguridad existente en el país y lugar específico donde el proyecto se lleva a cabo.
- Asumirá todos los riesgos y responsabilidades relacionadas a la seguridad de la Contraparte de Implementación así como la aplicación completa del plan de seguridad establecido.

PNUD se reserva el derecho de verificar que este plan de seguridad se encuentra vigente así como sugerir modificaciones al mismo cuando sea necesario. La falta de implementación de un plan apropiado de seguridad como se lo requiere en este documento se considerara como rompimiento de este acuerdo.

Con respecto a FAO, este documento es consistente con su acuerdo básico con el Gobierno de Panamá como se lo indica en el intercambio de cartas entre estas partes (*insertar fechas*). El representante de FAO en Panamá representara a la organización en este país y será responsable, dentro de los límites dados por la delegación de autoridad a el o ella, por todos los aspectos de las actividades realizadas por la agencia en el país. Para un rendimiento efectivo de sus funciones, el representante de FAO tendrá acceso a los niveles apropiados de planificación y política del gobierno en las áreas de agricultura, pesca y forestal, así como a las autoridades de planificación central del país. El representante de FAO en el país mantendrá un contacto cercano con la agencia de gobierno para asistencia externa y a partir de esto mantendrá a las agencias relevantes del gobierno plenamente informadas de las políticas y procedimientos del programa de FAO en Panamá.

Con respecto al PNUMA, este documento de Programa Conjunto es consistente con su acuerdo básico con el Gobierno de Panamá. El representante de PNUMA en Panamá representara a la organización en este país y será responsable, dentro de los límites dados por la delegación de autoridad a el o ella, por todos los aspectos de las actividades realizadas por la agencia en el país. Para un rendimiento efectivo de sus funciones, el representante de PNUMA tendrá acceso a los niveles apropiados de planificación y política del gobierno en las áreas de ambiente y desarrollo así como a las autoridades de planificación central del país. El representante de PNUMA en el país mantendrá un contacto cercano con la agencia de gobierno para asistencia externa y a

partir de esto mantendrá a las agencias relevantes del gobierno plenamente informadas de las políticas y procedimientos del programa de PNUMA en Panamá.

Las agencias participantes del Sistema de Naciones Unidas tomarán todos los recaudos necesarios para asegurar que ninguno de los fondos del programa UN-REDD son usados para financiar individuos o entidades asociadas con el terrorismo y que los receptores de fondos facilitados por las agencias participantes por cualquier monto que sea no se encuentran en la lista mantenida por el Comité del Consejo de Seguridad establecida por la resolución 1267 (1999). Esta lista puede ser accedida a partir de la página <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>. Esta cláusula debe ser incluida en todos los sub-contratos o sub-acuerdos que se entren a partir de este documento de programa.

10. Planes de trabajo y Presupuestos

La Junta de Política podrá aprobar Programas Conjuntos Nacionales con presupuestos que identifiquen la asignación del programa y los costos indirectos asociados de cada organización de Naciones Unidas participantes. Sin embargo, antes de que los fondos puedan ser liberados, cada programa conjunto deberá presentar un presupuesto que utilice las categorías de presupuesto de las categorías armonizadas (2006 UNDG harmonized budget categories) para la porción de presupuesto de cada una de las agencias de Naciones Unidas participantes.

El plan de trabajo y el presupuesto de este programa conjunto han sido formulados de manera conjunta por las tres organizaciones de Naciones Unidas participantes y por el Gobierno de Panamá. El plan de trabajo detalla los resultados esperados, productos, y actividades a ser desarrolladas en el marco del programa, los asociados en la implementación, los calendarios e insumos planificados provenientes de las organizaciones de Naciones Unidas participantes. Un plan de trabajo anual y presupuesto serán producidos para el primer año para cada agencia de Naciones Unidas, posteriormente a las decisiones de las evaluaciones o revisiones anuales y periódicas. Cada plan de trabajo deberá ser aprobado por el Secretariado Técnico y firmado por los asociados en la implementación.

Plan de trabajo para: (Inserte el nombre del programa conjunto)
Periodo cubierto por este plan de trabajo (indique el periodo cubierto) ¹⁸ ____

¹⁸ Los planes anuales de trabajo cubren no más de un periodo de 12 meses. Sin embargo, en ocasiones, al inicio del programa, estos pueden cubrir un periodo menor de un año. En cualquier caso, se debe especificar el periodo contemplado en el plan.

Resultado del programa conjunto										
Metas anuales específicas de la Organización de Naciones Unidas	Organización de Naciones Unidas	Actividades	Calendario				Asociado en la implementación	Presupuesto programado		
			T1	T2	T3	T4		Fuente de los fondos	Descripción	Monto
Resultado 1:										
(de la organización de Naciones Unidas 1)										
(de la organización de Naciones Unidas 2)										
(de la organización de Naciones Unidas 3)										
Resultado 2:										
(de la organización de Naciones Unidas 1)										
(de la organización de Naciones Unidas 2)										
Total de presupuesto planificado										
Incluyendg*	Total organization UN 1									
	Total organization UN 2									
	Total organization UN 3									

* El presupuesto total planeado por una organización de Naciones Unidas debe incluir tanto los costos del programa como los costos indirectos de apoyo.

Firmas¹⁹:

Organismo(s) de la ONU	Implementing Partner(s)
<i>Nombre del Representante</i>	<i>Nombre del Jefe del Asociado</i>
<i>Firma</i>	<i>Firma</i>
<i>Nombre del organismo</i>	<i>Nombre de la institución</i>
<i>Fecha</i>	<i>Fecha</i>

¹⁹ Cuando se designan Organizaciones No Gubernamentales (ONG) u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como asociados en la implementación, éstas organizaciones no suscriben el presente Plan de Trabajo. Cada organización de Naciones Unidas se registrará los sus propios procedimientos en cuanto a la suscripción de planes de trabajo con ONG o OSC.

Presupuesto Estándar de un Programa Conjunto

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA CONJUNTO*

CATEGORIA	DESCRIPCION INDICATIVA DE ARTICULOS	COSTO UNITARIO	CANTIDAD DE UNIDADES	VALOR**	
1. Materiales, suministros, equipo y transporte	Equipos, materiales y bienes, suministros, bienes, comunicaciones y audiovisual, equipo de tecnología de información, transporte, mobiliario	Por determinar	Por determinar		
2. Personal (planilla, consultores y viaje)	Consultores internacionales, Consultores locales, Contratos de consultoría institucional, gastos de viaje servicios contractuales individuales, asistencia temporal, costos de sobretiempo, personal administrativo de apoyo, entre otros rubros	Por determinar	Por determinar		
3. Entrenamiento y capacitación de contrapartes	Entrenamiento de funcionarios de gobierno, Entrenamiento de personal de ONG, de OSC, CBO, in-service training, talleres, conferencias, visitas de campo.	Por determinar	Por determinar		
4. Contratos	Servicios contractuales, subsidios a instituciones, subcontratos, servicios profesionales, retainers	Por determinar	Por determinar		
5. Otros Costos indirectos	Gastos misceláneos, hospitalidad, costos de producción audiovisual y de impresos, Materiales de oficina, alquiler de inmuebles, gastos operativos, costos de comunicación				
Costo total del programa					
Costos Indirectos de apoyo***		Por determinar	Por determinar		
Gran Total**					

* Esto se basa en el principio armonizado para los reportes financieros a donantes de programas conjuntos (UNDG Harmonized Financial Reporting to Donors for Joint Programmes) aprobado en 2006. La definición de las categorías se pueden hallar en el instructivo disponible en <http://www.undg.org/docs/9442/Explanatory-Note---Annex-D.doc>.

** El Agente Administrativo requiere completar "monto", "costo total del programa" "costos indirectos de apoyo" y "gran total" El comité de evaluación puede requerir información adicional o detalles que podrán ser incluidos en este presupuesto.

*** Loc costos indirectos de apoyo deberán estar alineados con la tasa o rango especificado en los TDRs del Fondo (o en e Documento de programa conjunto) y en el Memorando de entendimiento y en los Arreglos Administrativos Estándar (Standard Administrative Arrangements - SAA) para el programa conjunto en particular. Los costos indirectos de las organizaciones participantes de Naciones Unidas recuperados a través de los costos de apoyo del programa son del 7%.

Todos los demás gastos en que incurra cada organización de Naciones Unidas en el desarrollo de las actividades de las cuales es responsable serán recuperados como costos directos, en concordancia con la resolución 62/209 de la Asamblea General de Naciones Unidas (2008 Triennial Comprehensive Policy Review principle of full cost recovery).

Nota: Cada organización de Naciones Unidas participante deberá someter su presupuesto individual utilizando este formato, en adición al formato de presupuesto total aplicable para la totalidad el programa conjunto.

Anexos

**COORDINADORA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE
PANAMÁ
(COONAPIP)**

Anexo 1

PUEBLOS INDÍGENAS Y REDD

1. Introducción

Los pueblos indígenas constituyen uno de los actores más importantes en el diseño e implementación de mecanismos REDD. La mayor cobertura boscosa en Panamá, se encuentran en territorios de estos grupos de actores y ellos dependen directamente de estos bosques.

Siendo mejores guardianes de sus recursos naturales, se le debe al momento de la toma de decisiones para que exista una armonía entre el mecanismo de implementación y los intereses de estos pueblos.

Los territorios indígenas constituyen lugares de conservación de los remanentes de bosque primario y biodiversidad más importantes a nivel nacional; y si REDD se implementa en territorios de pueblos indígenas, éste debe constituirse en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas, siempre y cuando los programas y actividades sean coherentes con los principios de respeto y reconocimiento de los derechos colectivos y los derechos de la propiedad colectivas de tierras. A la misma vez debe garantizar un acceso y distribución equitativa de los beneficios que genere.

Por eso la participación de los pueblos indígenas en este periodo de proceso de preparación es vital e importante para la garantía y éxito del Programa REDD.

2. Antecedentes de la COONAPIP

La COONAPIP¹, nace en 1990, como una respuesta a los esfuerzos de coordinación y comunicación entre los Congresos y Consejos Indígenas, para promover la unidad y el fortalecimiento de las estructuras organizativas de los Pueblos Indígenas.

Los Congresos y Consejos Generales son la expresión de gobierno de cada pueblo indígena y es el espacio de toma de decisión política más amplio,, organizado a través de autoridades tradicionales. Cada pueblo indígena tiene regulado a través de su cultura y costumbre la forma de organización de sus congresos y consejos como mecanismos de toma de decisiones.

En los primeros años de su gestión jugó un papel importante en el reclamo de los derechos indígenas y una incidencia notable en los distintos programas que el Estado a través del

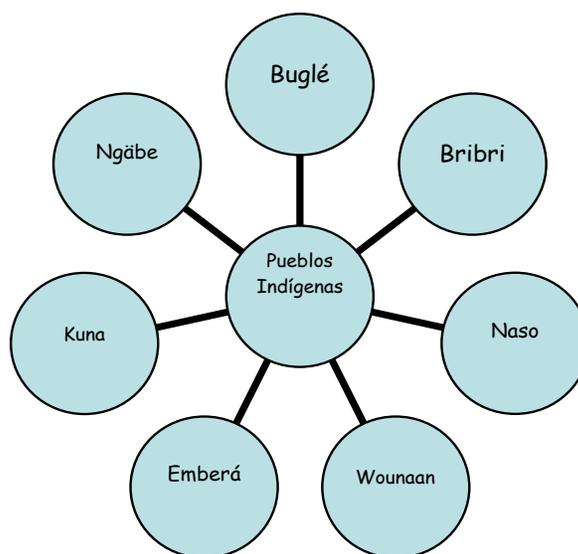
¹ COONAPIP es una organización nacional de Pueblos Indígenas de Panamá, que aglutina siete pueblos indígenas con sus once (11) estructuras tradicionales: Congresos y Consejos.

Gobierno buscaba implementar. Sin embargo, tuvo una decaída en los últimos años que dio pie a la búsqueda de una nueva estrategia, consolidando una nueva estructura de organización.

A mediados de noviembre de 2008, las autoridades de los Pueblos Originarios de Panamá emitieron una “Declaración”, y en una parte de sus enunciados señala *“la necesidad de una verdadera unidad frente a todas las amenazas que viven”*². Y mandató en el numeral 4: *“... reestructurar la organización política de la COONAPIP, como Institución creada como movimiento indígena a la vanguardia..., pero que ahora sus políticas y funcionamiento requieren consolidación y fortalecimiento para la obtención de... derechos como pueblos originarios”*³.

En la Asamblea de Kuerima, en la Comarca Ngäbe-Buglé en la V Asamblea de COONAPIP, celebrada entre el 28 y 31 de mayo de 2009, se constituyó el nuevo Organigrama integrando además de los siete pueblos indígenas, sus once estructuras socio-político-administrativas de los congresos y consejos, como se establece en el gráfico 1 y 2:

Gráfico 1: Los Pueblos Indígenas de Panamá

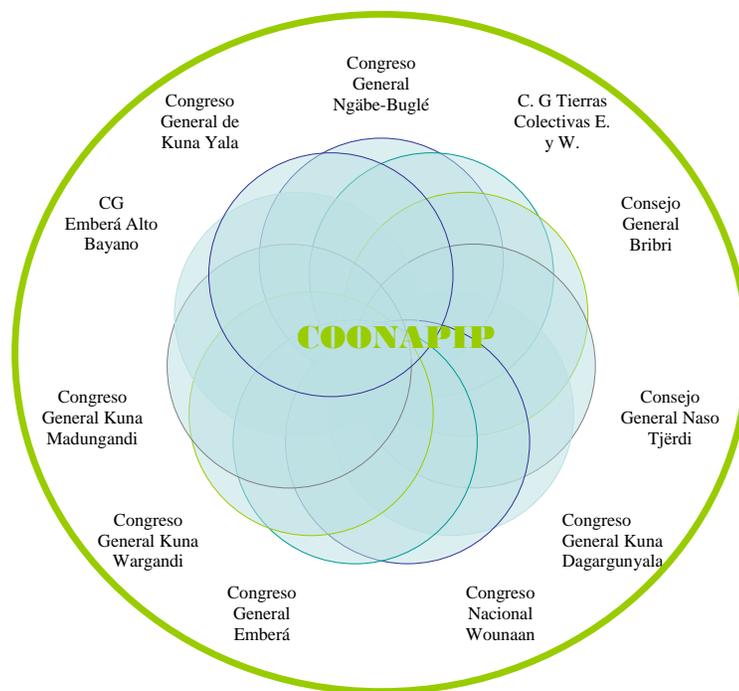


Fuente: Construcción de COONAPIP. Reestructuración de COONAPIP, 2009

² DECLARACIÓN del Encuentro de los Pueblos Originarios de Panamá. Mandi Ubgigandup de la Comarca Kuna Yala. 14 y 15 de noviembre de 2008. p. 1

³ Ibíd., (2008), p.1

Gráfico 2: Estructura socio-político-administrativa de los Congresos y Consejos de los Pueblos Indígenas de Panamá / Autoridades Originarias



Fuente: Construcción de COONAPIP. Congresos y Consejos Generales de los Pueblos Indígenas.

Actualmente, los Pueblos Indígenas de Panamá, a través de COONAPIP busca una nueva relación con el Estado y sobretodo enfocado en el fortalecimiento y consolidación de sus estructuras institucionales indígenas. Como parte del proceso, los pueblos indígenas se enmarcan en el estudio y análisis de temas de actualidad que les impactan, como el Calentamiento Global y la Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero producto de la Deforestación y Degradación de los Bosques.

3. Las Comarcas Indígenas en Panamá

Las Comarcas son divisiones político-administrativas con regímenes especiales, que garantizan el derecho de la propiedad colectiva de tierras a los pueblos indígenas de Panamá. En este sentido también se garantiza el derecho a sus recursos naturales, su identidad, cultura, costumbres y tradiciones, idioma, espiritualidad, su forma de gobierno y el reconocimiento de su estructura política tradicional.

Es así que el Estado panameño ha incorporado en su legislación el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas mediante la incorporación de la figura de “comarcas” con un régimen administrativo autónomo; abriendo paso a nuevas formas de autoridad e institucionalidad. Cada Comarca indígena cuenta con una Ley Comarcal y una carta orgánica administrativa en donde están recopiladas las leyes y formas de organización.

Actualmente en Panamá existen 5 comarcas reconocidas por la ley de la República de Panamá (Cuadro 1). Además, el Gobierno reconoció según la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008 por la cual se “establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas”, la existencia de 24 territorios Emberá y Wounaan bajo título colectivo de tierras (Cuadro 2), (16 en la provincia de Darién, 3 en el Alto Bayano, 2 en Majé Chimán y 3 en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, especialmente en el río Chagres, que están en proceso de adjudicación.

Igualmente, tres territorios indígenas aún solicitan “comarca”, como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 1: Comarcas, Leyes y Gacetas Oficiales

COMARCAS	LEY	GACETA OFICIAL
Kuna Yala	2 de 16 de febrero de 1938	Ley Segunda del 16 de septiembre de 1938. G.O.P.
Emberá de Darién	22 de 8 de noviembre de 1983	Nº 19976 de 17 de enero de 1984
Kuna de Madungandi	24 de 12 de enero de 1996	Nº 22951 de 15 de enero de 1996
Ngöbe-Buglé	10 de 7 de marzo de 1997	Nº 23242 de 11 de marzo de 1997
Kuna de Wargandi	34 de 25 de julio de 2000	Nº 24106, 28 de julio de 2000

Fuente: Leyes comarcales indígenas de Panamá.

Cuadro 2: Territorios Colectivos Emberá y Wounaan, Ley y Gaceta Oficial

TITULO COLECTIVO DE TIERRAS	LEY	GACETA OFICIAL
Emberá y Wounaan de Tierras Colectivas (16 territorios con 45 comunidades)	72 de 23 de diciembre de 2008	Nº 26193 de 30 de diciembre de 2008.
Emberá de Alto Bayano (3 territorios con 4 comunidades)		
Consejo Nacional Wounaan (2 territorios con 3 comunidades)		
Emberá y Wounaan de Tierras Colectivas (3 territorios con 6 comunidades)		

Fuente: Ley 72 de 23 de diciembre de 2008. Cuadro elaboración de COONAPIP, 2009.

Cuadro 3: Territorios Indígenas propuestas “comarca”

TERRITORIOS INDÍGENAS	PROPUESTA	GACETA
Naso Tjërdi	Comarca	
Bribri		
Dagargunyala	Comarca	

Fuente: Elaboración de COONAPIP. Entrevistas a dirigentes de los pueblos en referencia, 2009.

4. Fundamento Constitucional de las Comarcas Indígenas y el Derecho de la Propiedad Colectiva de tierras.

La República de Panamá es uno de los países que ha avanzado mucho en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, prueba de ello es la creación de cinco comarcas mediante leyes especiales que encuentran fundamento Constitucional en el Artículo 5 de la máxima excerta legal (Artículo 90, 127 y otros).

El artículo 5⁴ de la Constitución señala: *“El territorio de Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en corregimientos.*

La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público”.

(Lo resaltado es nuestro).

Por su parte el Artículo 90 señala: *“El estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales....”*⁵. Mientras que el artículo 127 de la misma Constitución establece el marco constitucional de garantía de propiedad colectivas de tierras de las comunidades indígenas, la cual señala: *“El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectivas de las mismas..... La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras”.*

El Órgano de Justicia panameño al referirse sobre el tema de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, en fallo de 24 de septiembre de 1993⁶, señaló: *“la propiedad colectiva en nuestro ordenamiento Constitucional, se prevé para... las comunidades indígenas afín de que estas logren su bienestar económico y social. (artículo127). Sigue señalando la Corte; es evidente que se trata de un tipo de propiedad distinto tanto de la propiedad privada como de la propiedad del Estado y la misma Constitución ha previsto que esta categoría de propiedad este sujeto a un régimen legal diferente que el de las otras.*

Cuando la Constitución consagra, de manera excepcional, la institución de la propiedad colectiva para las comunidades indígenas y campesinas lo hace en interés de una colectividad, de un grupo social, cuyo bienestar, en cuanto grupo, se requiere preservar. No persigue aquí la Constitución proteger al individuo sino en la medida en que sea parte de un grupo y es la supervivencia de este último la que se requiere asegurar a través de un tipo de propiedad que le otorgue continuidad a las comunidades indígenas”. (Registro Judicial, septiembre de 1993).

⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Gaceta Oficial N° 25,176, de 15 de noviembre de 2004. Edición de la Asamblea Nacional de Diputados. pp. 9 y 10. .

⁵ Ibíd. (2004). P. 37.

⁶ CORTE SUPREMO DE JUSTICIA. Fallo N° 7 de 24 de septiembre de 1993. Publicada en la Gaceta Oficial N° 22,517 del 18 de abril de 1994. p. 6

**COORDINADORA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE
PANAMÁ
(COONAPIP)**

Anexo 2

**MARCO DE PRINCIPIOS PARA OPERAR REDD
13 de octubre de 2009**

Considerando que el proceso de preparación va más allá de los aspectos puramente técnicos y científicos sobre “Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques” (REDD),

Teniendo en cuenta que los Territorios, Pueblos y comunidades Indígenas de Panamá viven y son habitantes de bosques tropicales con altos porcentajes de carbono,

La COORDINADORA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ, presenta un Marco de Principios de entendimiento para el Programa REDD Panamá:

1. Crear un ambiente de diálogo y consulta con los Pueblos Indígenas, quienes ocupan cerca de 70%¹ de bosques tropicales, donde se acumula un alto porcentaje de carbono, por lo que el tema de la seguridad jurídica de sus territorios y traslape con Áreas Protegidas es prioritario.
2. Revisar, analizar y adecuar las normas sobre derecho indígena en leyes nacionales referentes al ambiente, que permita la buena relación entre el Estado y el Gobierno y las autoridades tradicionales y originarias de los pueblos indígenas.
3. Introducir el concepto de “*Buen Vivir*” para crear un ambiente de igualdad donde, los beneficios se repartan equitativamente, teniendo en cuenta la cosmovisión indígena de equilibrio entre la Madre Tierra y desarrollo.
4. Reconocer legalmente la existencia de la zona boscosa en las comarcas y territorios como propiedad colectiva.
5. Promover el consentimiento previo, libre e informado de preparación del Documento UN-REDD en los territorios, Pueblos y Comunidades Indígenas.

¹ Cálculo preliminar por la COONAPIP, 2009, según la suma de la superficie territorial indígena.

**COORDINADORA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE
PANAMÁ
(COONAPIP)**

Anexo 3

Metodología de “Balu Wala”

“*Balu Wala*” es un concepto del pueblo Kuna-Panamá que significa árbol de sal, y se refiere a una nueva relación entre la Madre Tierra y el ser humano. Y establece relaciones políticas, económicas, sociales, con respeto y equidad. Fortalece sistemas de organización dirigidos a la producción comunitaria en el marco del modelo de economía indígena para mejorar la calidad de vida hacia un buen vivir.

Así el Balu Wala se nutre de los cimientos y el propio conocimiento, se formulan herramientas de trabajo en donde la comunidad expresa su visión de futuro a partir de la lectura de pasado y su presente, para mirar hacia el futuro.

1. **Comunitarismo:** modelo de vida social y colectiva en la comunidad donde se manifiesta una cohesión de sus miembros involucrados como actores importantes en las diferentes facetas de la vida comunitaria.
2. **Registro de Tiempo:** es un sistema indígena de registrar hechos importantes o calendarios cronológicos tangibles o intangibles, alrededor del cual se desarrolla la vida comunitaria, sea en el pasado, presente o futuro. Por ello, es importante el acercamiento respetuoso a los guías espirituales que representan la biblioteca natural de las comunidades o de hechos cronológicos.
3. **Equilibrio y armonía la naturaleza y el ser humano:** este es un principio fundamental de los pueblos indígenas, que debe ser tomado en cuenta con relación al desarrollo de la comunidad.
4. **Consenso:** Un principio fundamental para la toma de decisiones colectivas que influyen en el “*Buen Vivir*” o vida comunitaria. Todas las actividades y los resultados van a ser aprobados en consenso de una manera democrática, respetuosa y tradicional, sin imposiciones de ninguna índole.
5. **Diálogo:** Otro principio elemental que permite el intercambio de información y la convivencia social entre los miembros de una comunidad y diversos sectores. La consulta hará uso del diálogo a través de encuestas, entrevistas, censos con dirigentes, autoridades, guías espirituales entre otros.
6. **Respeto:** En todos los procesos de la consulta se basará en el respeto a los pobladores, a sus sistemas de creencias, a sus sistemas de gobierno y en todas las facetas de su vida comunitaria e inclusive de sus territorios y creencias tradicionales.
7. **Sistema de derecho indígena:** La consulta se basará en el derecho que tienen las comunidades indígenas, sus autoridades y sus miembros en el empoderamiento de todos los procesos, y el derecho no solamente a la información sino a la participación y toma de decisiones en todas las etapas del trabajo.