

Evaluación de vías para canalizar apoyos financieros a las comunidades indígenas y locales para fortalecer sus derechos a tierra y bosques y la gestión de sus bosques en el Sur Global

**PANAMÁ
COONAPIP/PRODESO
Estudio de Caso**

Acrónimos

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIA	Fundación Interamericana
FILAC	Fondo Indígena para Latinoamérica y el Caribe
GCF	Fondo Verde del Clima
IPCL	Derechos de tenencia y la tutela forestal de los pueblos indígenas y las comunidades locales
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente de Panamá
ONG	Organización no gubernamental
PRODESO	Programa de Promoción y Desarrollo Social
TF	The Tenure Facility

1. Contexto

En las negociaciones internacionales sobre el cambio climático la importancia de la participación de los pueblos indígenas, como gestores de las soluciones a los problemas climáticos en sus territorios, tiende a crecer en visibilidad, en un contexto de agravamiento de la crisis ambiental en el mundo. La relación de los pueblos indígenas con la naturaleza está siendo revalorada por su potencial de preservación de la vida en el planeta.

Bajo el lema *Uniendo al mundo para hacer frente al cambio climático*, la COP 26, celebrada en Glasgow 2021, logró convocar la voluntad de cinco gobiernos y 17 financiadores privados quienes comprometieron US\$1.700 millones para apoyar los derechos de tenencia y la tutela forestal de los pueblos indígenas y las comunidades locales (IPLC) a nivel mundial donde se necesita más apoyo técnico y financiero de los donantes.

El reconocimiento de la inclusión de los pueblos indígenas en los desafíos del cambio climático al más alto nivel, y la disponibilidad de recursos para fortalecer sus estructuras de gobernanza colectiva, sistemas de gestión y medios de vida sostenibles, abren una ventana de oportunidad para acudir a experiencias exitosas y tomar acción efectiva y decidida. La tarea es desafiante, convoca

a optimizar las formas de financiamiento de los proyectos, las formas de gestión cónsonas con las realidades de los pueblos indígenas, impulsando su gobernanza y autonomía, y propiciando espacios de concertación e incidencia política en los ámbitos nacional y global para el abordaje del cambio climático, los bosques, los mega proyectos y la seguridad territorial.

Este estudio de caso resume el modelo de gestión implementado por la COONAPIP y PRODESO, para el fortalecimiento de la seguridad tenencial de las comarcas y tierras colectivas, ocupadas de manera tradicional o ancestral, y la protección de los bosques en Panamá.

De manera sucinta se presentan las estrategias, los principios y estructuras de gobernanza y de diseño y los sistemas administrativos, que han favorecido en gran manera el alcance de la Coordinadora.

La COONAPIP es una organización cuya existencia es de hecho pese a que no cuenta con reconocimiento jurídico, ha hecho posible la implementación de las prioridades de los Congresos y Consejos canalizando fondos, que son administrados financieramente por PRODESO, una organización con existencia jurídica, con gran solvencia en la gestión financiera; y operan dentro del marco de un memorándum de entendimiento entre ambas y un contrato de subvención con The Tenure Facility (TF) para el manejo de los fondos.

El trabajo sinérgico de ambas organizaciones hoy puede contribuir a través de su experiencia, a nuevas miradas en la gestión de recursos a favor de las comunidades indígenas en otras latitudes.

Panamá es uno de los tres países del mundo con carbono negativo. El país se ha posicionado en las negociaciones climáticas por sus logros, aunque poco se ha destacado que el 67% de las zonas boscosas según informes de Forest of the World, se encuentran en los territorios indígenas, como ocurre en el resto del mundo. Los impactos del cambio climático han alcanzado sus territorios, tanto en el primer desplazamiento de la población de la localidad Gardí Subdug a tierra firme¹ en el territorio Guna Yala, como en la participación de las comunidades en los mercados de carbono.

En el plazo de cuatro meses el Estado panameño ha reconfigurado el marco legal normativo a favor de un mayor protagonismo de los pueblos indígenas. La promulgación de la Ley 301² tiene como objetivo promover su participación en los procesos de desarrollo en sus territorios y comunidades indígenas, a fin de establecer la equidad de la inversión pública y las bases para alcanzar el desarrollo sostenible e integral de los pueblos indígenas.

La constitución de la Mesa Nacional de Diálogo Con Los Pueblos Indígenas, con el objetivo de garantizar la seguridad territorial en los pueblos indígenas y a la vez, encontrar una solución definitiva; los caciques, líderes y dirigentes de los 12

¹ Véase <https://vlex.com.pa/vid/ley-n-301-escucharque-903206895>

Véase <https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/cultura/220903/cambio-climatico-rugir-mar-desplaza>

² Ley N° 301 que establece medidas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas en Panamá del 12 de mayo 2022. Véase <https://vlex.com.pa/vid/ley-n-301-escucharque-903206895>

territorios y 7 pueblos originarios del país asentados en una Comisión de Alto Nivel Interinstitucional para abordar el tema de las titulaciones de tierras colectivas³.

Se suman iniciativas, como el acuerdo firmado entre la ministra de Gobierno y el coordinador de la FAO para Mesoamérica, para la implementación del proyecto de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de Capacidades de Mujeres y Pueblos Indígenas, iniciativa que busca contribuir a incrementar los ingresos de mujeres y productores indígenas a través del acceso a mercados de cadenas de valor sensibles al género, haciéndolos más eficientes y sostenibles⁴.

2. ¿Qué?

a. Historia⁵

La COONAPIP es una organización de carácter civil, sin ánimo de lucro, que fue constituida los días 21 y 22 de enero de 1991 en el centro Nele Kantule, con la participación de los dirigentes indígenas de las comarcas Guna, Ngäbe y Emberá Wounaan. Brindaría apoyo a los Congresos y Consejos de las comarcas indígenas, tierras colectivas y reservas de todo el país como una respuesta a las necesidades de todos los pueblos indígenas de Panamá; y para promover la unidad y el fortalecimiento de sus estructuras organizativas.

La historia de la organización recuerda momentos muy complicados durante los primeros años de gestión; poca claridad en su estructura interna y los mecanismos de toma de decisiones, manejo irregular de los fondos, falta recurrente de entrega de informes y divisionismo interno para liderar la organización. Todo ello, derivó en la escisión de la Coordinadora, y la desconfianza por parte de organismos cooperantes y aliados.

En 2015, asume la nueva –y actual- Junta Directiva, consciente de las consecuencias del desorden administrativo, y enfoca sus acciones en definir una estrategia de trabajo que reflejara legitimidad, liderazgo, restitución de confianza, relación horizontal, trabajo conjunto y mayor transparencia. La reincorporación de los Congresos y Consejos y sus respectivas autoridades a la Coordinadora fue avanzando, y el 24 de julio de 2020 se concreta la unión de todos los pueblos indígenas⁶ (7 pueblos, 12 Congresos y Consejos). La COONAPIP se reafirma en su calidad de interlocutor válido de los pueblos indígenas ante el Estado panameño.

Los Congresos Generales de las Comarcas y los Consejos de los Territorios reconocidos y no reconocidos constituyen la máxima expresión de gobierno de cada uno de los 7 pueblos indígenas y el espacio de toma de decisiones colectivas a nivel de cada uno de los 12 territorios. Las autoridades máximas de cada uno de los Congresos o Consejos, electos de acuerdo a sus respectivas normas internas, asumen la representación legítima de su organismo dentro de la COONAPIP, de acuerdo a la libre decisión o mandato de cada Congreso o Consejo. Las resoluciones de los Congresos y Consejos son estudiadas, analizadas y aceptadas por la COONAPIP. La Coordinadora no es vocera de

⁵ COONAPIP (2016). Informe de gestión anual N°2, enero-diciembre, Panamá.

⁶ Comarca Ngäbe Bugle, Comarca Emberá Wounaan, Comarca de Wargandi, Tierras Colectivas Emberá-Wounaan, Tierras Ancestrales de Tagarkunyal, Congreso General Bugle y el Territorio Bribri, Congreso General Guna de Guna Yala, Consejo Naso Tjër Di, Congreso Nacional del Pueblo Wounaan, Congreso de Alto Bayano y Congreso General Guna de Madungandi.

los Congresos ni de los Consejos, y requiere de su autorización para acceder a los territorios indígenas⁷.

b. Actual

Desde hace siete años, la Coordinadora ha transitado por un proceso de ajustes y reformas internas, en el que se ha ido fortaleciendo el saber hacer con un empeño claro hacia delante.

La COONAPIP hoy cuenta con información técnica y tecnológica para sustentar sus propuestas, sostener un intercambio de trabajo en igualdad de condiciones entre los técnicos de la COONAPIP y del gobierno. “*El avance /de la COONAPIP/ es indiscutible*”, la COONAPIP está presente en la Mesa Nacional de Diálogo Con los Pueblos Indígenas, recién instaurada en julio de 2022, colocando las prioridades de los pueblos indígenas (titulaciones, invasiones, desalojos, salud, educación, etc.) en un solo punto de discusión que convoca a las autoridades tradicionales y las máximas autoridades del gobierno, y cuyos acuerdos son vinculantes para ministerios e instituciones.

En este proceso de reconstitución ha repercutido significativamente el apoyo de su principal donante The Tenure Facility, así como de aliados clave como la FAO, Rainforest US, Land Rights Now/Oxfam para fortalecer sus capacidades de gestión y gobernanza de los territorios y su participación permanente en los espacios políticos en el país.

c. Visión

El reglamento interno de la COONAPIP, define la visión de la Coordinadora como “*Promover, fortalecer, y consolidar los pueblos indígenas para asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, de su desarrollo económico, mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y la cosmovisión de los pueblos indígenas dentro del marco pluricultural del Estado Panameño*”.

La Coordinadora adelanta un programa a mediano plazo denominado “Programa COONAPIP 2030⁸” que contribuirá a la garantía de la seguridad territorial y el desarrollo de capacidades según demanda de las comunidades, fortalecimiento en manejos contables y administrativos, así como al diálogo con el gobierno. Mantiene las prioridades de asegurar la tenencia en territorios colectivos ocupados de manera tradicional o ancestral, y de orientar la gestión sistemática de recursos con base a objetivos y resultados concretos a mediano y largo plazo.

3. ¿Cómo?

El modelo COONAPIP-PRODESO, que une a ambas organizaciones, tiene como fundamento contribuir con el desarrollo de la población indígena. Surge de una cuidadosa planificación por parte de la COONAPIP, para evitar caer en malos manejos de fondos de cooperación externa y evitar fraude y corrupción que les

⁷ COONAPIP (2018). Estatuto (Modificaciones aprobadas en la Asamblea General Extraordinaria celebrada en la comunidad de Cerro Pelado, Áreas Anexas de la Comarca Ngäbe-Buglé en junio de 2018), Panamá.

⁸ COONAPIP (2022). Informe narrativo final y de lecciones aprendidas, 1 de agosto 2018 al 15 de agosto de 2021, Proyecto de fortalecimiento de la seguridad territorial y la capacidad organizacional de los pueblos indígenas de Panamá (PST-TF), Panamá, p. 32.

cierre las puertas al concurso de fondos y sostenga una percepción negativa de los pueblos indígenas.

Una cuidadosa planificación de su diseño produjo la sinergia de una organización internacional trabajando desde arriba, con financiamiento, asesoría, apoyo; una organización social, con fortaleza técnica, impulsando los objetivos de los pueblos y comunidades indígenas desde abajo; una administración financiera experimentada a través de PRODESO y un aval comunitario construido por un fuerte liderazgo del presidente de la Coordinadora utilizando la mediación intercultural como elemento clave en la operación del modelo.

a. Gobernanza/Transparencia⁹

Cada idea de proyecto pasa por varios momentos de consulta y validación política y social en asamblea general hasta la aprobación de la propuesta técnica del proyecto. Los responsables de la formulación de la propuesta técnica en COONAPIP son técnicos seleccionados por las autoridades de los territorios o por la Junta Directiva con aval de la Asamblea. Y a la vez, se suman organizaciones no gubernamentales y profesionales solidarios con los pueblos indígenas de Panamá.

Este principio de toma de decisiones con la participación amplia de las comunidades indígenas¹⁰ ha sido interpretado como el derecho al consentimiento previo, libre e informado que resguarda la norma legal panameña.

Los técnicos de la COONAPIP, en conjunto con los miembros principales de la Junta Directiva, presentan al resto de las autoridades y su equipo, tanto a nivel ejecutivo como al pueblo en general, durante los congresos, la iniciativa seleccionada y presentan el diseño del proyecto, que es comentado, ajustado y aprobado por la asamblea de la COONAPIP y sometido a consideración de los donantes, de acuerdo a sus esquemas y directrices.

Los fondos aprobados para la ejecución de un determinado proyecto son recibidos por los pueblos indígenas en calidad de subvenciones (donaciones) y se depositan en una cuenta especial que es operada por el administrador financiero.

Los proyectos cubren los gastos de viaje de los beneficiarios, como de inversión en materiales, equipos, insumos y servicios técnicos y legales a favor de la población beneficiaria. También se asignan fondos mínimos para gastos de reuniones de la Junta Directiva, de viaje de las autoridades desde sus territorios, así como de sus abogados y técnicos, cuando participan en reuniones o eventos convocados por la COONAPIP o eventos de la mayor importancia para alcanzar objetivos comunes. Dichos fondos son limitados y deben estar previstos en el Plan Operativo Anual. Asimismo, cualquier cambio de orientación debe estar confirmado por el donante; todo gasto no autorizado es considerado no elegible y se debe reembolsar.

⁹ Véase Anexo Organigrama COONAPIP y Proyecto con el TF.

¹⁰ El pueblo Guna Yala está en proceso de crear un protocolo del consentimiento libre e informado para REDD+. No existe en América Latina ninguno otro, y será importante seguir el resultado.

La fuerte fiscalización de los fondos, con apego a los estándares contables y administrativos se hace con el fin de garantizar que los objetivos planteados en el diseño del proyecto se cumplan.

b. Prioridades/Priorización

COONAPIP desarrolla una labor permanente de intercambio de conocimiento práctico, aprendizaje continuo y sensibilización entre las autoridades tradicionales para asegurar la comprensión y claridad de los objetivos; sobre todo en su deber primario de hacer un uso adecuado de los fondos de los donantes para dar respuesta a las prioridades específicas, la responsabilidad de hacer las liquidaciones y reportes en calidad y oportunidad, y cómo están concatenados a planes aprobados con sus respectivas acciones.

Las autoridades exigen que los problemas de su comunidad sean atendidos por ser ellos "*los beneficiarios*"; exigen que se les financie actividades que no han sido contempladas en el plan, y COONAPIP intercede conociendo las dos visiones del mundo que buscan un objetivo común e intenta atender las prioridades que son compatibles con cada financiador. Aquellos problemas que no pueden ser solventados con los proyectos en marcha, se busca otra alternativa de apoyo, ya sea en las instituciones estatales o cooperantes externos.

c. Mecanismos financieros¹¹

PRODESO suscribe el contrato por el monto de la donación otorgada a COONAPIP, para lograr los resultados y productos especificados en el diseño del proyecto, dichos fondos son transferidos por cuotas establecidas por el donante, de acuerdo a un porcentaje acordado. Los fondos, de acuerdo a las planificaciones y presupuesto detallado de los gastos, son liberados a favor del Congreso o Consejo que los solicita y se gestionan a través del equipo técnico nombrado en cada componente. PRODESO toma la responsabilidad contable y financiera de su administración, registrando en cada partida presupuestal las erogaciones. Todas las solicitudes deben cumplir con los requerimientos de información y respaldos necesarios.

La implementación de los mecanismos financieros parte desde la preparación del Memorando de Entendimiento (MOU) entre las partes, COONAPIP y PRODESO. Una vez la Junta Directiva de la COONAPIP esboza los lineamientos, se discute con PRODESO, vuelve a la Junta Directiva, se ajusta y perfecciona. El eje del Memorando es el principio de buena fe: la confianza y respeto mutuo entre todas las partes.

El donante recibe y registra el MOU como una directriz operacional bajo la cual las entidades aliadas trabajan en común acuerdo. El MOU puede ser enmendado de tiempo en tiempo, conforme a la necesidad y se hace de común acuerdo.

PRODESO, al inicio y durante la vigencia del proyecto, realiza capacitaciones a las autoridades tradicionales y sus técnicos; así como a los técnicos del proyecto, en procedimientos administrativos y contables garantizando que

¹¹ COONAPIP-PRODESO (2018) (2022). Op. Cit.

estén a la altura de los requerimientos exigidos por los estándares nacionales e internacionales de auditorías, así como en la facilitación de manuales de procedimientos administrativos contables. Además, se involucra en los procesos de planificación para asegurar que los flujos financieros y procesos de adquisición, estén acorde a las partidas presupuestarias existentes y faciliten la implementación fluida del proyecto.

Un recuento muy general de sus funciones comprende el cumplimiento de las cláusulas que involucren los temas financieros, contables y administrativos en el contrato legal del proyecto con el donante, y en el Memorando de Entendimiento entre COONAPIP y PRODESO. Abrir y mantener una cuenta separada en un banco aceptable al donante para los recursos del proyecto. Garantizar un eficiente manejo financiero/contable. Preparar los informes financieros en la periodicidad establecida. Contratar las auditorías externas en coordinación con el contralor del TF, -aplicando los términos de referencia revisados entre todas las partes-, en los plazos que correspondan de manera oportuna y con la diligencia necesaria, efectuar el cierre administrativo del proyecto y participar en los procesos de reflexión y aprendizaje continuo con su aliado y el donante.

d. Monitoreo, evaluación y aprendizaje

El monitoreo y seguimiento de los proyectos basado en una gran cantidad de indicadores y construido con una terminología compleja dio un giro en los proyectos con el TF. El monitoreo partiría de abajo hacia arriba, sería colectivo y sistemático, respondiendo a preguntas claves: ¿qué se ha hecho? ¿qué se ha aprendido? y, en especial, ¿qué se ha transformado?, tal como lo propone actualmente el concepto de *Learning Exchange* asumido por el TF, que asegura a los donantes una información crítica sobre los proyectos, a partir del trabajo colectivo entre las partes involucradas.

Las reuniones mensuales del equipo de coordinación COONAPIP-PRODESO (presidente de la COONAPIP, director de PRODESO, administradora de PRODESO, apoyos contables y administrativos de COONAPIP, coordinador de proyecto y Punto Focal del TF) junto con los informes arrojados por el responsable en campo, las evaluaciones semestrales del personal administrativo y las recomendaciones a las autoridades, han ayudado a la reflexión crítica sobre el manejo de fondos, los resultados, las competencias, los compromisos y, la claridad de la gestión del proyecto y sus resultados. También propician la revaloración de la organización en vistas a sus objetivos mayores por la seguridad y autonomía territorial.

Atreverse a convocar el debate y atreverse a asumir el reto por todas las partes, es una buena señal de madurez del modelo COONAPIP-PRODESO.

e. Fortalecimiento de capacidades

El avance de los proyectos va incorporando nuevas necesidades de capacitación en un proceso siempre abierto y continuo. Los equipos de trabajos de apoyo a los Congresos y Consejos demandan la capacitación¹² en la gestión administrativa y financiera, habilidades técnicas para documentar la seguridad territorial, y la reflexión/acción permanente sobre la tenencia legal sobre los

¹² COONAPIP (2022). Op. Cit.

derechos de los territorios. El abordaje del tema territorial, seguridad territorial, titulación, etc. ha contado con profesionales indígenas competentes.

Las capacitaciones dirigidas a jóvenes con enfoque en el monitoreo de bosques y mapeo territorial destacan de manera especial. Han permitido a los Congresos y Consejos realizar actividades de defensa de los recursos; con el valor agregado de estimular a la generación joven al cuidado de los territorios a través del manejo de tecnología de punta, que puede constituir una fuente de ingresos para ellos.

f. Rendición de cuentas (hacia abajo y hacia arriba)

La rendición de cuentas ocurre en contextos cambiantes de renovación de autoridades en las comunidades, rotación de personal técnico en la Coordinadora, instituciones e incluso en las contrapartes de las agencias donantes. Las comunidades han optado por buscar técnicos, a veces bajo la modalidad de voluntarios o remunerados con pequeños fondos que se consiguen para que ayuden en la entrega de informes.

La oralidad ha sido y sigue siendo la forma de comunicación y de encarar situaciones en las comunidades. La palabra sigue siendo la estrategia de reflexión y aprendizaje, se trata entonces de un constante "*hablar y solucionar*". Pero, asimismo, los formatos, manuales, el MOU y el contrato de subvención, cumplen una función hacia lo interno.

COONAPIP y PRODESO explican una y todas las veces necesarias, que la rendición de cuentas es una forma de evitar irregularidades, y por eso lo engorroso de cotizaciones, de facturas, informes, control de los activos, inventarios, uso de los recursos exclusivamente para lo establecido en el proyecto, etc. para no postergar los desembolsos y evitar la desconfianza sobre la gestión.

Es posible mencionar que el avance a través de los años ha propiciado que, si antes los atrasos en las entregas estaban por el orden de los 30 días, ahora es de 8 días y, cada día se trabaja para reducirlos.

4. Desafíos asociados con los donantes/financiación

a. Obstáculos/barreras/ineficiencias inducidas, desde los donantes

Las autoridades tradicionales, comunidades de base y organizaciones no gubernamentales locales, y nacionales han manifestado críticas a los requerimientos de los donantes por el:

- *Desconocimiento o poca atención al choque cultural.* En el caso de COONAPIP, cualquier proyecto pasa por la "*traducción*" a 7 culturas e idiomas, que, si bien no están ajenas a la lógica global contemporánea, requieren de mayor explicación de los requerimientos, y una interpretación en términos de los propios valores de los pueblos. Los proyectos en los pueblos indígenas demandan una reflexión generacional. Por un lado, las autoridades tradicionales mayores más cercanas a la tradición; por otro, la gente joven más cercana a las lógicas globales y a las urgencias económicas individuales.

- *Estandarización de criterios.* Falta de líneas base por territorio previo a los proyectos. Los donantes deben participar de la cotidianeidad de las

comunidades, lo que ayudaría a interpretar y comprender muchos comportamientos y prácticas que parecerían ilógicos e incomprensibles.

- *Duración de los proyectos.* Los periodos de los proyectos debían considerar un lapso de 5 a 10 años. “Los proyectos de seguridad territorial se avocan a una confrontación con los gobiernos y estructuras poderosas que poseen muchas formas de dilatar procesos que serían expeditos...se trata de procesos de largo aliento que, en uno o dos años, son muy pocos los resultados de titulación posibles”.

- *Recursos asignados a la movilización.* Hacer previsiones de calendario y recursos por las grandes distancias a recorrer, las dificultades de la comunicación, y de la movilización para evitar el rezago de las áreas menos accesibles con modelos de asentamiento dispersos.

- *No hacen incidencia política.* Los gobiernos pueden omitir actuar en asuntos relevantes de forma involuntaria, pero también, en ciertas ocasiones, se abstienen de actuar voluntariamente. He allí donde la incidencia política puede dar altos dividendos.

b. Obstáculos/barreras/ desde las organizaciones

- *Desconocimiento de los procesos administrativos a nivel de las comunidades.* Es importante la formación administrativa para dotar a las comunidades de una fortaleza duradera y propia. Los territorios que no tienen personería jurídica, ni ONG, ni cuerpo técnico tienen una debilidad para formular proyectos; su reto es el doble de los que sí los tienen.

c. Innovaciones/enfoques utilizados para superar

- *En relación a la gestión del proyecto.* La flexibilidad por parte del TF para trabajar con un modelo donde dos entidades fuertes se unen bajo un marco de entendimiento claro, y cada una se responsabiliza de su parte, -COONAPIP es la organización social implementadora y PRODESO como administrador financiero- bajo un liderazgo claro de la presidencia de la COONAPIP y la claridad de sus objetivos. La experiencia de la COONAPIP también ha hecho gala de sumar a aliados gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales que han dado soporte a sus acciones, capacitando, financiando, divulgando, con equipo, etc.

- *En relación a prácticas de mediación intercultural.* Mediación intercultural (propiciar, favorecer, estimular, un mundo significativo común entre la lógica financiera de los donantes y las formas tradicionales de operar de las poblaciones y comunidades indígenas) desarrollada por el responsable del apoyo administrativo y contable en COONAPIP. Esta traducción ayuda a minimizar los conflictos e ir avanzando en dinámicas de interculturalidad.

El TF creó la figura de un punto focal en los proyectos y los nombró como su representante de país en cada proyecto, como una estrategia sustantiva para acompañar a las organizaciones con las que trabaja y acompaña financieramente, a través de articular diferencias, generar consensos, mediar en contradicciones y conflictos. Este “mediador” es conocedor del donante y sus políticas de trabajo, y de igual manera, conocedor de la COONAPIP y

PRODESO; participa de las reuniones de seguimiento establecidas, siendo un representante del donante para con las organizaciones, pero también una guía para el TF propiciando el conocimiento/revisión de su esquema de trabajo.

- *En relación con las alianzas.* La seguridad territorial enfrenta varios escenarios de batalla, locales, nacionales, y transnacionales. Por ello la articulación con otras organizaciones indígenas, organismos de cooperación, Defensoría del Pueblo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, y una decidida incidencia en los medios de comunicación oficiales y alternativos han sido clave para la concreción de resultados.

d. ¿Cómo sería "bueno"?

La respuesta quizás pasa por el diálogo siempre abierto. Qué tanto se está dispuesto a escuchar y modificar paradigmas; este estudio de caso es una buena práctica para cuando las organizaciones no cuentan con personería jurídica. Es un modelo basado en la confianza y en el compromiso ético de las partes asentado en el MOU establecido.

Hay pasos previos: un donante conocedor del tema y la realidad de los pueblos indígenas en Panamá, una organización con credibilidad en la comunidad y ante las autoridades de los Congresos y Consejos, un equipo técnico respaldando las acciones, experiencia probada de la ONG que fungirá como administradora financiera, y las autoridades de los Congresos y Consejos realizando un seguimiento constante para asegurar que la organización responsable de la parte técnica así como la administradora financiera, trabajen a favor de las necesidades de las comunidades.

Los donantes, por su parte, conocer los territorios y disponer de una línea base previa a los proyectos. Conocer con qué se cuenta, pero especialmente, qué hace falta para el manejo óptimo del proyecto en cada territorio, particularizar las partidas y las tareas. Los proyectos de seguridad territorial se manejan en el terreno legal; las acciones se canalizan a través de abogados especialistas y a tiempo completo; una profusa divulgación de la situación en las comunidades a través de los medios de comunicación oficiales y alternativos; la presencia de las autoridades constantemente en los juzgados, ministerios de gobierno y/o la Defensoría del Pueblo; todo ello requiere de mucho dinero que las comunidades no tienen. Cada territorio aspiraría a uno o dos abogados para hacer verdaderos análisis jurídicos en temas asociados.

Plantearse un acompañamiento al proyecto en el territorio con mucho tacto, al lado de las autoridades, no adelante, no atrás; y con el objetivo de convertir las debilidades en fortalezas. En ese sentido, deben financiar procesos intensivos de capacitación a las comunidades, a manera de una escuela de formación, independientemente de los proyectos. Es decir, formar un capital de conocimiento, un saber hacer, que posibilite que las comunidades puedan tener capacidades técnicas y financieras. En América Latina, existen experiencias pedagógicas muy sólidas para el trabajo con poblaciones indígenas y campesinas, asentadas en la metodología "Aprender haciendo" que servirían para la formación.

Pensar proyectos secuenciales con una visión a largo plazo, con objetivos claros por periodos (Primera parte: inducción, formación, ejecución, evaluación junto con las comunidades. Segunda parte: reestructuración y/o afianzamiento) y así sucesivamente, permitiendo un crecimiento integral de la organización y en las comunidades. Encontrar mecanismos de socialización de los nuevos saberes dentro de los territorios y comunidades, a fin de que se vayan generalizando nuevas prácticas.

El mapeo de actores y su rol en el proceso de desarrollo es importante, esto ha permitido que la COONAPIP tenga unos flujos de apoyo en un tiempo largo. La continuidad le ha fortalecido también a la COONAPIP en el caso de reputación interna. Es importante la colaboración porque ninguna organización es experta en todo, las prioridades de los proyectos pueden cambiar porque los procesos son muy dinámicos.

El proceso de aprendizaje transita en una doble vía, si por un lado se pretende la apropiación de exigencias profesionales globales, por el otro lado, también se trataría de que los donantes expandan sus posibilidades comprensivas de mundos que les resultan ajenos y los procesos emancipatorios que las comunidades demandan.

Por último, en la lucha por los derechos humanos, los territorios, los bosques y la Madre Tierra-Pachamama, debe conservarse el enfoque ético, *"el tema de género, prestarles atención a los niños en las comunidades, hacer verdadera conservación, diálogo respetuoso entre las personas, crecer sin perder la cultura de cada pueblo"*.

5. Perspectivas estratégicas del caso

a. Principales ideas / conclusiones, a saber.

Una pregunta interesante es cómo convencer a un donante europeo en 5 minutos, sobre la realidad de los pueblos indígenas en Panamá, teniendo 12 estructuras, 7 culturas y 7 idiomas; lo primero es encontrar un tema en común, sea la tierra o los bosques. Uno de los caciques reformadores de la COONAPIP decía *"somos una sola casa, pero con muchos hermanos"*, esto llevó a reformar el reglamento de COONAPIP. *"Empezamos a hablar de convertirnos de una casa a una aldea que desarrolláramos en común"*. Las discusiones fueron largas, pero se consiguió que la COONAPIP pudiera proponer proyectos.

La capacidad de organización desplegada en el modelo de gestión COONAPIP-PRODESO resultó fundamental a fin de coordinar un accionar conjunto en el marco de proyectos con el TF, buscar apoyos de otras organizaciones y movilizar los recursos para logros importantes en la seguridad territorial y fortalecimiento de capacidades.

La consolidación de la COONAPIP como actor público, ha incrementado su capacidad de incidir efectivamente en el diseño e implementación de políticas y proyectos en favor de los pueblos indígenas en Panamá. A mayor fortaleza de las organizaciones, más capacidad de incidencia adquieren; a su vez, cuanto más se relacionan con el gobierno y las agencias internacionales, más se posicionan como actores relevantes en la gestión de sus derechos a tierra, bosques y la gestión de sus bosques en el sur global.

Otro elemento a destacar en el fortalecimiento organizativo fue el proceso de acompañamiento desde el donante, el equipo técnico y el administrador financiero para normar el trabajo en un ejercicio de interacción de las partes. La definición de procedimientos fue relevante para el tránsito de prácticas individuales al trabajo colectivo de reflexión en la Coordinadora, con las autoridades y con las comunidades. *“Ser estrictos con los controles internos es mejor que ser demasiado flexibles y se ha hecho muy bien”*.

Estas condiciones sostenidas en el tiempo, con altas y bajas, impactan en el fortalecimiento de la unidad de los pueblos indígenas, de la COONAPIP, y revierten el aislamiento, la desconfianza y, por ende, la vulnerabilidad de los protagonistas en la defensa de los territorios.

Las luchas de los pueblos indígenas abren nuevas demandas para los donantes, someten a prueba los instrumentos conceptuales técnicos e institucionales de que se disponen hasta el momento. Y constituyen, una exigencia y un desafío a la capacidad de crear de quienes cuentan con los recursos para apoyar los derechos de tenencia y, la tutela forestal de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

b. ¿Dónde y bajo qué condiciones sería más relevante aprender de este caso?

Para el desarrollo del modelo es necesario un alto nivel de acuerdo entre las partes, así como la identificación por parte de la administradora financiera con los objetivos de la organización que desarrolla el proyecto. En un modelo de gestión como este, es explícito el compromiso del equipo técnico de ambas organizaciones con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Metodológicamente, la organización que ejecuta tiene que ser efectiva y asimilar la importancia de los controles en el mundo de los proyectos: memorandos, acuerdos, contratos, lineamientos de trabajo, protocolos, normas y principios del trabajo. El administrador financiero por su parte, muy bueno técnicamente con sus registros y auditorías, ser pródigo en la trasmisión de conocimientos, al igual que conocedor de la realidad de los pueblos y solidario con las comunidades y comprometidos con su causa.

Los proyectos no deben perder el carácter indígena, le toca al equipo técnico de COONAPIP darle la visión indígena.

c. Escalabilidad

Otras agencias pueden estar interesadas en el modelo COONAPIP-PRODESO¹³.

El reto es de la COONAPIP para seguir fortaleciéndose y aprendiendo. La escalabilidad del modelo está ligada al proceso de maduración que necesitan

¹³ Una entrevista de esta consultoría da cuenta de que para el desarrollo del proyecto de 80 millones de dólares con el Banco Mundial se conformó la Unidad de Coordinación de Proyectos, UCP, en el Ministerio de Gobierno. Esta unidad contrató a una empresa gestora, GP, básicamente como otra PRODESO. Los beneficiarios son los territorios, la organización administra los fondos y da las directrices organizacionales para la operación. Disponible en <https://www.mingob.gob.pa/mef-y-el-banco-mundial-firman-prestamo-para-plan-de-desarrollo-de-los-pueblos-indigenas/>

las organizaciones para el aprendizaje entre ambas partes. Es un proceso que demanda confianza y responsabilidad conjunta.

d. Replicabilidad

Hay un acuerdo mayoritario entre los actores internos de la Coordinadora, autoridades tradicionales, aliados internacionales, ONG y gobierno consultados, que el modelo COONAPIP-PRODESO es un modelo replicable y "va a ser necesario" en el contexto de una gran disponibilidad de recursos comprometidos para objetivos claros de IPLC, organizaciones indígenas y campesinas sin personería jurídica con participación activa en las decisiones comunitarias, y, donantes sensibles a establecer acuerdos de confianza y diálogo intercultural en los complejos contextos de disputa por la tierra.

Organizaciones como la COONAPIP son necesarias para responder al mundo global del que participan los donantes y los organismos internacionales. Cada donante tiene sus temas y aplica su enfoque y normativas; los pueblos indígenas están tratando de adaptarse a esas condiciones y aprender. La alianza con PRODESO permitió el acceso a fondos; la rendición de cuentas dio credibilidad a la organización, fue un punto de inflexión para COONAPIP.

La evolución de la Coordinadora no se ha conseguido por generación espontánea; se trata de un largo y difícil proceso de construcción de consensos, validación de decisiones, negociación con autoridades, aprendizajes conjuntos y autorreflexión permanente sobre los beneficios del modelo. En un sentido positivo, se valora la intervención de una entidad neutral en el manejo financiero del proyecto durante los procesos de construcción de confianza entre autoridades tradicionales, Congresos, Consejos indígenas y Coordinadora. Con la expresión "*nadie le gana a una autoridad*" se hace referencia al conflicto de interés de un técnico que debe responder al proyecto y a su autoridad tradicional, con dos lógicas distintas.

e. Expansión

La COONAPIP mantiene la prioridad de acordar alianzas que puedan contribuir a la concreción de apoyos técnicos y financieros; la tarea de la sostenibilidad es fundamental. Se han establecido contactos y conversaciones para llegar a acuerdos de trabajo conjunto con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Fundación Interamericana (FIA), el Fondo Verde del Clima (GCF), el Fondo Indígena para Latinoamérica y el Caribe (FILAC), quienes han expresado alto interés por establecer marcos de acuerdos necesarios.

Como resultado de los contactos previos, el GCF admitió una idea de proyecto, calificándola como viable para continuar con la fase de nota conceptual y posterior formulación y oficialización, en alianza con una agencia implementadora. Muy recientemente se concretó la búsqueda de la agencia implementadora, cuya responsabilidad de preparación de la nota conceptual estará a cargo de la FAO. Por parte del gobierno, el Ministerio de Ambiente será la agencia estatal ante el Fondo Verde del Clima. También el Instituto Nacional de la Mujer y la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Ambiente firmó con COONAPIP un Memorándum de Entendimiento, cuyas acciones se encuentran en fase de organización y planificación para su puesta en ejecución.

Ya se cuenta con una carta de intención firmada con la FAO para implementar acciones conjuntas en temas de monitoreo y vigilancia de bosques, así como en temas de seguridad alimentaria e implementación de directrices voluntarias de pesca. Otras instituciones más, tanto del gobierno como agencias de cooperación internacional (BID, BM, FIDA) están buscando aliados locales, y se encuentran en conversaciones con la COONAPIP con miras a establecer acuerdos de colaboración¹⁴.

El Ministerio de Gobierno está abierto a que se trabajen temas similares, y potenciar esfuerzos y recursos. Así como establecer una línea de trabajo permanente para la implementación de proyectos junto con entidades gubernamentales.

En este marco de acciones, vale la pena mirar al pasado reciente. En el proyecto piloto del TF se normaron algunos aspectos de gestión y operación para avanzar en el proyecto; y ahora, se ha acumulado experiencia suficiente para intentarlo nuevamente.

Es necesario tener un enfoque en común para cuando los recursos lleguen y se apliquen conforme un plan estratégico, plan de vida o planes de gobernanza. *“Los gunas dicen que tenemos que adaptarnos, hemos sobrevivido porque hemos evolucionado, acortando nuestras flechas o alargándolas, si es necesario”*. Eso debe ocurrir con COONAPIP, defender planes comunitarios que sean planes de vida cultural, organizativa y de gobernabilidad.

¹⁴ Loc. cit.

Anexos

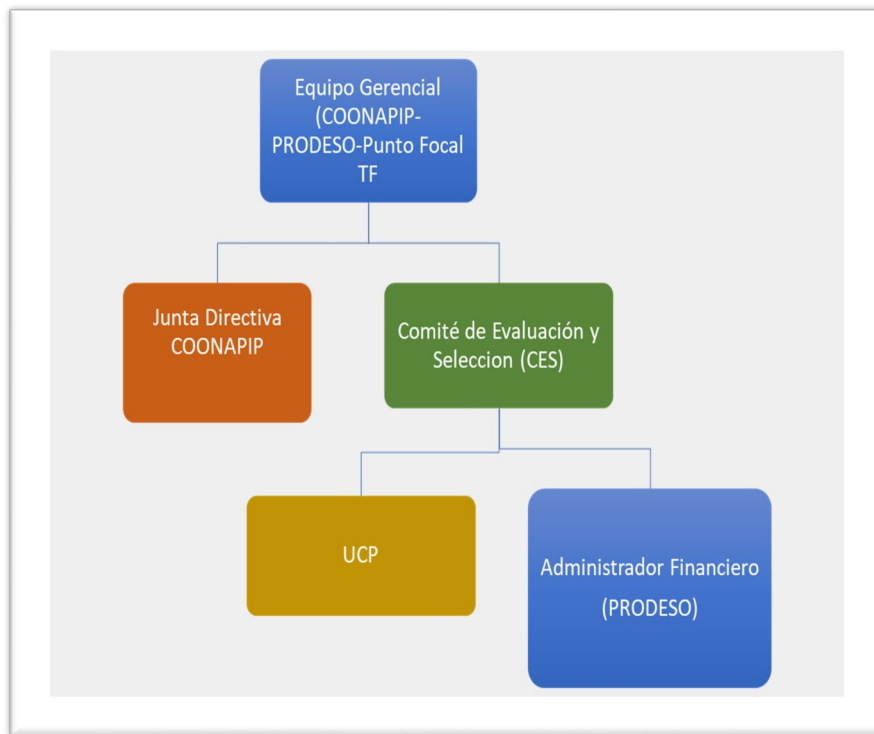
I. Síntesis de resultados más significativos del modelo COONAPIP-PRODESO¹⁵

- Unidad de los 12 pueblos indígenas. El proyecto ha permitido que haya una unidad de modo tal que la lucha de un pueblo es la lucha del otro pueblo; la lucha de los territorios colectivos también es la lucha de las comarcas.
- A partir de la comunicación y el trabajo titánico del presidente de la COONAPIP se ha logrado el reconocimiento de la COONAPIP entre las autoridades tradicionales.
- Posicionamiento político. Con el financiamiento del TF, se pudo visibilizar a la COONAPIP, a las autoridades y a los pueblos. Antes no había recursos para traer a autoridades de su territorio a una reunión de alto nivel.
- Un equipo técnico altamente capacitado.
- Comités de vigilancia de bosques y defensa territorial. El Congreso General de la Comarca Guna Yala creó una "Secretaría de Defensa Territorial", financiada por el Congreso; la Comisión de Vigilancia y Defensa Territorial de la Comarca Naso Tjër Di, y los primeros pasos de desarrollo y formación del equipo de jóvenes del territorio colectivo del Pueblo Bribri y el Comité de Vigilancia de Tierras Colectivas Emberá Wounaan.
- Reconocimiento de la legalidad en el establecimiento de la Comarca Naso Tjër Di en 2020 por la Corte Suprema de Justicia de Panamá, con el apoyo de COONAPIP gracias al financiamiento del proyecto PST-TF.
- Acceso a diálogos con el gobierno en igualdad de condiciones. Actualmente las autoridades indígenas participan de la Mesa de Diálogo Nacional con los Pueblos indígenas, se acompañan con técnicos indígenas y sus interlocutores son ministros, viceministros, y directores de entidades.
- Confianza del donante. Desde el 2015, continuidad de proyectos con el TF. El primer proyecto inició con un monto algo más de medio millón de dólares, y luego se concretaron 2 proyectos más, por un millón y dos millones respectivamente.
- Confianza de organizaciones y entidades aliadas nacionales y extranjeras.
- Los medios de comunicación nacionales y extranjeros reconocen a COONAPIP como interlocutor de los pueblos indígenas de Panamá.

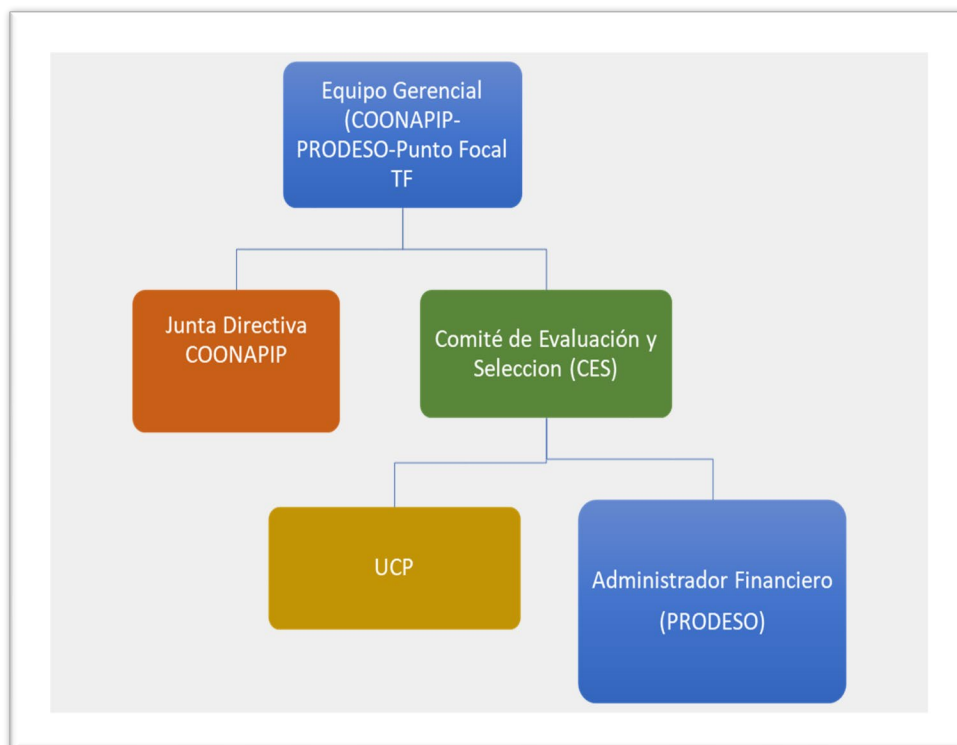
Es desde este encuadre que se presenta el modelo COONAPIP-PRODESO y es desde este "lugar" donde se gestionan, y desarrollan las tareas planificadas con las autoridades y las comunidades. En este sentido, mucha de la riqueza del modelo está asentado en lo que esta propuesta implicó para la COONAPIP, y sus derivaciones en otras acciones.

¹⁵ Este Anexo lleva la intención de contar con un resumen de los resultados que se expresan con más detalle en del desarrollo del Informe.

II. ORGANIGRAMA



ORGANIGRAMA DEL PROYECTO RTDC



III. Infografías

- <https://www.laestrella.com.pa/nacional/220605/COONAPIP-capacita-autoridades-tradicionales-secretarios-tecnicos-administracion>
- <https://://www.mingob.gob.pa/unen-esfuerzos-para-fortalecer-la-inclusion-social-y-productiva-de-mujeres-indigenas/>
- <https://www.mingob.gob.pa/avanzan-las-reuniones-semanales-con-el-sector-indigena-de-la-comision-de-alto-nivel-interinstitucional/>
- <https://www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/plan-organizational-change/es/>
- <https://www.fao.org/3/i3538e/i3538e.pdf#page=37>
- <https://www.fao.org/3/cb0276en/cb0276en.pdf>
- <https://connuestraamerica.blogspot.com/2022/03/nota-sobre-la-ecologia-politica-de-la.html>
- <https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/cultura/220903/cambio-climatico-rugir-mar-desplaza>