

**“Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”**

**Efecto del MANUD y CPD:**

4.1: “Panamá habrá aplicado políticas de desarrollo que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y que reconozcan el valor económico y social de los servicios ambientales y de la conservación de la biodiversidad”; y

4.3 “Panamá habrá reducido la vulnerabilidad al cambio climático, a las emergencias y a los desastres naturales, y avanzará hacia una economía con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, mediante acciones intersectoriales a nivel nacional y local para el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales”.

**Socio Estratégico Principal:** Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE)

**Otros Socios Estratégicos:** Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

**Breve Descripción**

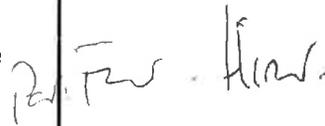
Panamá avanza en la fase de preparación para REDD+, como parte integral de su Estrategia Nacional de Cambio Climático. Para ello cuenta con insumos técnicos y organizacionales importantes como lo es la reciente creación del Ministerio de Ambiente, que a través de la Ley 8 de 2015, incluye un capítulo de cambio climático enfocado a promover la gestión del desarrollo sostenible bajo en carbono. Se contará con un borrador preliminar de Estrategia Nacional REDD+ Panamá, como resultado del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, en la cual se aborda la reducción de las emisiones por deforestación y degradación, la conservación del bosque, el manejo forestal y el aumento del almacenamiento de carbono, a través de acciones en áreas protegidas, terrenos estatales, reservas privadas; así como comarcas y territorios indígenas, al igual que propiedades privadas. La estrategia nacional incluirá una propuesta para la distribución de los recursos que provendrán de los futuros incentivos por resultados y preverá la sostenibilidad del sistema de monitoreo nacional de los bosques.

Los fondos provenientes del FCPF, apuntan a la consolidación de la fase de preparatoria, mediante la validación de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, en un proceso de consulta continuo y permanente con los actores clave, que incluye la Evaluación Estratégica Social y Ambiental; el sistema de información de salvaguardas, el marco de gestión ambiental y social; un mecanismo de prevención y manejo de conflictos; la presentación del nivel de referencia para la evaluación técnica ante la CMNUCC, la puesta en marcha del sistema nacional de monitoreo de bosques; y completar el marco legal, operacional y financiero, en el marco de la gestión ambiental y social que se adhiere a la política ambiental del Estado panameño.

**Productos Esperados:**

1. Establecida la plataforma de participación intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores clave.
2. Los actores clave cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
3. Ejecutada la estrategia de comunicación y divulgación en la preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques.
4. Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+.
5. Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.
6. Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
7. Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado.
8. Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.
9. Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un diálogo amplio y participativo.
10. Acordado el NER/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC.

11. Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.																	
12. Sistema de Información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.																	
<b>Período del Programa de País:</b> 2012 - 2015 <b>Área Resultado Clave (Plan Estratégico PNUD 2015-2017):</b> Ambiente y Energía <b>Producto 5.2:</b> Marcos institucionales, legislativos y de políticas efectivos y en operación que mejoran la puesta en operación de medidas de gestión de riesgo de desastres y de cambio climático a nivel nacional y subnacional. <b>Atlas Award ID:</b> 00080097 <b>Project ID:</b> 00089923 <b>Fecha inicio:</b> Septiembre 2015 <b>Fecha de finalización:</b> Diciembre 2017 <b>Fecha reunión LPAC:</b> 17 de agosto de 2015 <b>Arreglos de Gestión:</b> NIM Support	<b>TOTAL DE RECURSOS</b> <b>USD 4,604,000.00</b>  <b>Recursos Asignados:</b>																
	<table border="1"> <tr><td>TRAC</td><td></td></tr> <tr><td>RBLAC</td><td></td></tr> <tr><td>CCP</td><td></td></tr> <tr><td>Otros:</td><td></td></tr> <tr><td>FCPF</td><td>3,800,000</td></tr> <tr><td><b>Costos de Gestión PNUD (no es parte del presupuesto del PRODOC)</b></td><td><b>304,000</b></td></tr> <tr><td><b>Total FCPF</b></td><td><b>4,104,000</b></td></tr> <tr><td>Cofinanciamiento-MIAMBIENTE</td><td>500,000</td></tr> </table>	TRAC		RBLAC		CCP		Otros:		FCPF	3,800,000	<b>Costos de Gestión PNUD (no es parte del presupuesto del PRODOC)</b>	<b>304,000</b>	<b>Total FCPF</b>	<b>4,104,000</b>	Cofinanciamiento-MIAMBIENTE	500,000
	TRAC																
	RBLAC																
	CCP																
	Otros:																
	FCPF	3,800,000															
	<b>Costos de Gestión PNUD (no es parte del presupuesto del PRODOC)</b>	<b>304,000</b>															
<b>Total FCPF</b>	<b>4,104,000</b>																
Cofinanciamiento-MIAMBIENTE	500,000																

Acordado por:	Nombre	Cargo	Firma	Fecha
Organismo Nacional de Coordinación	Dulcidio De La Guardia	Ministro Economía y Finanzas		9/17/2015
Asociado en la Implementación	Mirei Endara de Heras	Ministra de Ambiente		11/9/2015
PNUD	Martín Santiago Herrero	Representante Residente		14/9/2015

## Listado de Acrónimos y Abreviaturas

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ADN	Autoridad Nacional Designada de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BAU	Escenario Tendencial, <i>Business As Usual</i>
BC3	Basque Centre for Climate Change (Centro Vasco de Cambio Climático)
AP	Áreas Protegidas
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAO	Carnegie Airborne Observatory
CATHALAC	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBMAP	Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño
CCCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CLIP	Consentimiento Libre, Informado y Previo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNCC	Comité Nacional de Cambio Climático
CONACCP	Comité Nacional en Cambio Climático de Panamá
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONALSED	Comité Nacional de Lucha Contra la Sequía y la Desertificación en Panamá
CONAGEFOR	Comité Nacional de Gestión Forestal
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos indígenas de Panamá
COP	Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CUS	Cambio de Uso del Suelo
DAP	Diámetro a la Altura del Pecho
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EESA	Evaluación Estratégica Social Ambiental
ENA	Estrategia Nacional de Ambiente
ENFOQUE COMÚN	Es un marco global para el Banco Mundial y los organismos de desarrollo que serán los asociados a cargo de la ejecución que proporcionarán las donaciones para la formulación o la elaboración de la propuesta de preparación a los países participantes en REDD+ del FCPF.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIP	Programa de Inversión Forestal
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial ( <i>Forest Carbon Partnership Facility</i> )
GEOSS	Sistema de Sistemas de Observación de la Tierra
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
Gg	Giga gramo

GoP	Gobierno de Panamá
GPS	Sistemas de Posicionamiento Global
ICBG	Programa de Grupos Internacionales Cooperativos de la Biodiversidad
INDICASAT	Instituto de Investigaciones Científicas Avanzadas y Servicios de Alta Tecnología
INFC	Inventario Nacional Forestal y de Carbono
INGEI	Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPDE	Infraestructura Panameña de Datos Espaciales
LULUCF	Sector de Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFS	Modelo Forestal Sostenible
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MRV	Medición, Monitoreo, Reporte y Verificación
NDVI	Índice Diferencial de Vegetación Normalizada
NOAA	Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica
NR	Nivel de Referencia
OGC	Open Geospatial Consortium
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
ONG	Organización No Gubernamental
PEIP	Plan Estratégico de Incidencia Política
PI	Pueblos Indígenas
PIB	Producto Interno Bruto
PNC-ONU-REDD	Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Panamá
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROCUENCAS	Programa PROCUENCAS: Restauración de Ecosistemas para mejorar la calidad de vida (2015-2019), financiado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
RAMSAR	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional
REDD+	Reducción de Emisiones Derivadas de Deforestación y Degradación de los Bosques, manejo forestal sostenible, conservación y aumento de la reservas de carbono
RPP	Plan de Preparación para REDD (Readiness Preparation Plan)
SCN	Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático
SCYF	Sistema de Control y Fiscalización
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SIA	Sistema Interinstitucional del Ambiente
SICA	Sistema de Integración Centroamericana

SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNMB	Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques
STRI	Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (Smithsonian Tropical Research Institute)
TAP	Panel de Asesores Técnicos del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial
TdR	Términos de referencia
TIER	Nivel de complejidad metodológica sobre evaluación de stock de carbono y emisiones de gases de efecto invernadero
UCCD	Unidad de Cambio Climático y Desertificación
UMA	Unidad de Monitoreo Ambiental
UNCDD	Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UT-CUTS	Utilización de la Tierra- Cambio en la Utilización de la Tierra y Silvicultura
UTNCC	Unidad Técnica Nacional de Coordinación de Cambio Climático
WCMC	Centro Mundial para el Monitoreo de la Conservación (World Conservation Monitoring Center)
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

---

## TABLA DE CONTENIDO

<u>Sección</u>	<u>Página</u>
I. Análisis de Situación .....	7
II. Estrategia .....	13
III. Marco Estratégico de Resultados .....	47
IV. Plan Anual de Trabajo .....	54
V. Acuerdos para la Implementación .....	60
VI. Monitoreo y Evaluación .....	64
VII. Contexto Legal .....	67
VIII. Anexos .....	68
Anexo 1: Aliados y Acuerdos firmados de la "Alianza por el Millón de Hectáreas en 20 años" .....	69
Anexo 2: Análisis de Riesgos del Proyecto REDD+ Panamá del FCPF .....	72
Anexo 3: Plan de Participación Pública y Evaluación Estratégica Ambiental y Social de REDD+ Panamá .....	76
Anexo 4: Diagnóstico Social y Ambiental (SESP) del Proyecto REDD+ Panamá del FCPF .....	84
Anexo 5: Carta de Entendimiento para el Proyecto REDD+ Panamá del FCPF (LOA) .....	99
DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS DE APOYO DE LA OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS .....	103

## I. ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Panamá ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) mediante la Ley No. 10, de 12 de abril de 1995, y el Protocolo de Kyoto mediante la Ley No. 88 de 30 de noviembre de 1998. Para dar cumplimiento a los compromisos de Estado Parte, la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy MIAMBIENTE) creó la Unidad de Cambio Climático y Desertificación, mediante el Decreto Ejecutivo No. 163 de 22 de agosto de 2006. Esta Unidad facilita la aplicación de la Convención en el país, el desarrollo de las comunicaciones nacionales para la Conferencia de las Partes en la CMNUCC, realiza los arreglos necesarios para dar continuidad al proceso; y participar en la formulación de políticas y estrategias para la implementación de acciones relacionadas con el cambio climático.

En diciembre de 2005 en la Onceava Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP11), celebrada en Montreal, Canadá, se incluyó por primera vez el tema sobre la reducción de emisiones por deforestación (RED) en países en desarrollo. En 2007 el IPCC (Panel Intergubernamental de Cambio Climático, por sus siglas en inglés) estimó que las emisiones provenientes de la deforestación en los 1990s estaban por el orden de 5.8GtCO<sub>2</sub>/año, y resaltó que prevenir la deforestación, reduciría las emisiones de carbono a la atmósfera, por lo que se considera la estrategia de mitigación con mayor impacto sobre las reservas de carbono en el corto plazo por unidad de hectárea y por año a nivel global (Metz et al 2007, Nabuurs et al 2007).

Luego de dos años de negociaciones dentro de la Convención, los países adoptaron en la ciudad de Bali, Indonesia en 2007 la decisión 2/CP.13 sobre la reducción de emisiones por deforestación en países en desarrollo. Estos avances catalizaron no solo el trabajo interno de la CMNUCC, sino que enviaron un mensaje a la sociedad en general sobre la importancia de conservar los bosques y enfrentar el cambio climático. Posteriormente hubo un Acuerdo en Cancún (COP16) invita a los países en desarrollo a contribuir en la mitigación del Cambio Climático, mediante actividades REDD+, en función de sus capacidades y circunstancias nacionales.

El proceso REDD+ en Panamá dio inicio a su fase de preparación en el año 2010 con la firma del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, el cual dispuso USD 5.3 millones que cerró operaciones en junio de 2015. Como parte de las actividades preparatorias para REDD+, se estableció la Mesa Nacional REDD+ Panamá en el año 2012, conformada por instituciones públicas, empresas privadas, ONGs, sociedad civil, pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y otros actores clave. Desde el año 2012 hasta abril de 2015 se realizaron 4 reuniones de la Mesa Nacional REDD+, que incluyeron sesiones de trabajo previas en temas de Monitoreo, Medición Reporte y Verificación (MRV); asuntos institucionales económicos y sociales; acciones tempranas; así como de comunicación y capacitación, hacia la elaboración del Borrador de Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Para la toma de decisiones se instauró el Comité Directivo del PNC ONU-REDD+ Panamá, conformado por las autoridades de la ANAM hoy MIAMBIENTE, de las agencias de Naciones Unidas (PNUD, PNUMA y FAO), y la representación de los pueblos indígenas de Panamá que se reúne dos veces al año, tomando acciones decisivas para avanzar en la preparación de REDD+ Panamá.

En el marco del Programa ONUREDD+ Panamá se ha generado información técnica de un diagnóstico del bosque, mediante la participación y consulta desde el proceso de escucha activa con organizaciones públicas y privadas, comunidades campesinas y afrodescendientes; y en el caso de los pueblos indígenas se ha trabajado mediante la autogestión y utilizando la metodología Balu Wala, en una primera ronda de consultas. También se cuenta con estudios técnicos del análisis del marco legal panameño para la implementación de REDD+, las causas de la deforestación, costos de oportunidad, propuesta del sistema nacional de monitoreo de bosques que incluye, la fase piloto del inventario forestal nacional y de carbono, el geoportal de REDD que muestra el mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra 2012; este último con colaboración financiera del Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño (CBMAP II) con fondos del Banco Mundial. Adicionalmente, como país miembro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en el Programa REDD/CCAD-GIZ, ejecutado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) con la agencia de cooperación alemana GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, por sus siglas en alemán), se lleva a cabo un proyecto piloto en la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que incluye actividades REDD+ en la Cuenca del Canal de Panamá; las cuales se coordinan con el Programa REDD+ de MIAMBIENTE, con la finalidad de crear sinergias y complementar las actividades que se desarrollan en el nivel nacional. Además se realizan gestiones para facilitar el establecimiento de proyectos piloto REDD+ en el contexto del mercado voluntario, se participa en procesos de cooperación Sur-Sur en temas REDD+ para Mesoamérica, y se colabora en temas científico-técnicos de REDD+ con instituciones de investigación y enseñanza como el

Smithsonian Tropical Research Institute (STRI), McGill University y Carnegie Institute of Technology. Al tiempo, la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT) aprobó un proyecto sobre Gobernanza Forestal en la provincia de Darién para fortalecer la gestión de manejo sostenible de bosques con los pueblos indígenas.

En octubre de 2014, la ANAM (hoy Ministerio de Ambiente), presentó ante el Banco Mundial, el documento de Propuesta revisada del documento de Preparación de REDD+ Panamá (R-PP) y la misma se sometió a una revisión exhaustiva con resultados satisfactorios. Esto le permite a Panamá acceder a fondos adicionales complementarios al Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, que coincide con el compromiso adquirido por el gobierno del Presidente Juan Carlos Varela de trabajar por la sostenibilidad ambiental haciéndole frente al cambio climático; en común acuerdo con los actores clave, en el marco del respeto, la igualdad y la transparencia. Desde entonces se trabaja en la preparación de actividades previas a la presentación del PRODOC.

El gobierno de Panamá está comprometido a llevar adelante las actividades de REDD+, utilizando los mecanismos de coordinación interinstitucional, con la participación de los actores clave bajo el esquema de valores de igualdad, transparencia y respeto. Para ello, se cuenta con un Plan de Participación Pública diseñado y ejecutado en su primera fase (escucha activa) hacia la elaboración de un Borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, que pasará por un proceso de construcción colectiva en el que tienen un papel central y diferenciado los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las comunidades campesinas, y las organizaciones e instituciones públicas privadas y sociales vinculadas con la gestión del bosque, hasta lograr una versión final. En el Plan de Participación y Consulta, las partes interesadas, cuentan con instancias, recursos y posibilidades para expresar sus opiniones y posiciones sobre sus derechos, adicionales a los canales legales existentes. MIAMBIENTE, en su rol de institución nacional a cargo de la preparación de Panamá para un proceso REDD+, atiende y coordina diferentes iniciativas internacionales que brindan al país apoyo técnico y financiero, identificando sinergias y complementariedad entre ellas.

Los resultados recientes del PNC ONU REDD demuestran que el proceso de deforestación en el país se ido reduciendo, en la última década, en aproximadamente 10,000 Ha/año. También se identifica más de un millón de hectáreas de tierras degradadas susceptibles de reforestación, según datos preliminares de mapa de 2012. Al incluir estos datos en el análisis para las opciones estratégicas de REDD+, el alcance de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá fue redefinido; y se propone tomar en cuenta las cinco (5) actividades de REDD+ establecidas en el párrafo 70 de la Decisión 1 CP 16 del Acuerdo de Cancún; priorizando el incremento de carbono y la reducción de la deforestación. Bajo este enfoque Panamá está comprometido a controlar las fugas.

Los resultados de la información técnica fueron compartidos en la 4ta Mesa Nacional REDD+ Panamá, realizada en abril de 2015, con los actores clave, quienes coincidieron, en su percepción, , lo cual vino a fortalecer el análisis de opciones de las cinco actividades de REDD+, para la definir el alcance del Borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

En términos generales, en Panamá se percibe un incremento progresivo de la conciencia nacional sobre el medio ambiente, impulsando en consecuencia procesos destinados a la adecuación del marco legal e institucional en materia ambiental y de recursos naturales y a la gestión sostenible de los recursos naturales. En tal sentido, el Plan Estratégico de Gobierno 2015 - 2019, se orienta hacia la reestructuración y modernización de la gestión ambiental del Estado.

Con la finalidad de cumplir con lo establecido en el citado Plan Estratégico, se ha creado el Ministerio de Ambiente y se avanza con la actualización de la Ley Forestal. Bajo principios de sostenibilidad, eficiencia e Inclusión social y respondiendo al Plan Estratégico, el Ministerio de Ambiente, cuenta con 5 líneas de acción que se presentan a continuación:

1. **Transformación del modelo de gestión ambiental**, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales y la gobernanza, además de la aplicación de instrumentos de gestión ambiental eficiente y eficaz.
2. **Integración socioeconómica de las áreas protegidas**, impulsando el turismo ecológico sostenible y responsable, desarrollando zonas de uso público, con beneficios a las comunidades locales y contribuyendo con el mejoramiento de su calidad de vida.
3. **Alianza por el Millón de Ha reforestadas en 20 años**, con inclusión social, para propiciar la sostenibilidad forestal y la restauración de áreas degradadas, mediante la reforestación comercial y de conservación, y el establecimiento de sistemas agroforestales y silvopastoriles.

4. **Manejo y restauración de cuencas**, fortaleciendo los Comités de Cuencas y otras organizaciones de base comunitarias, así como la gestión integrada en cuencas prioritarias para garantizar la disponibilidad de agua.
5. **Estrategia Nacional de Cambio Climático**, mediante el desarrollo de políticas públicas, planes y proyectos de adaptación y mitigación, con el fin de incrementar la capacidad adaptativa del país ante los efectos adversos del Cambio Climático e impulsar un cambio hacia una economía baja en carbono.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático como una de las líneas prioritarias de MIAMBIENTE, incorpora la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, la cual contribuye a la vez con las otras 4 líneas de acción del Ministerio. Estas líneas de acción no tienen una relación jerárquica entre sí. Cabe señalar que al momento de la creación del Ministerio (abril de 2015), no se habían analizado las opciones estratégicas para REDD+, por tanto, el aumento de las reservas de carbono (la Alianza por el Millón de Ha reforestadas en 20 años), no se incluía como una actividad de REDD+ para Panamá.

La Estrategia Nacional REDD+ se considera parte de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá (ENCCP): El objetivo de la ENREDD es desarrollar un mecanismo para reconocer el servicio ecosistémico de secuestro y almacenamiento de carbono que brindan los bosques y facilitar la implementación de las actividades de REDD+ que contribuyan a disminuir las emisiones de GEI asociadas a los cambios en el uso del suelo.

Desde el punto de vista estratégico, el Gobierno Nacional considera que REDD+ contribuirá a mejorar la gestión de conservación y protección de los recursos forestales del país impulsando el incremento de las reservas de carbono mediante la reforestación, el manejo forestal sostenible, la recuperación de cuencas hidrográficas y tierras degradadas; así como a la protección de los bosques naturales; además de reducir la deforestación y degradación de la cobertura boscosa en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Comarcas y Territorios Indígenas.

La Alianza por el Millón de hectáreas corresponde a una de las actividades de REDD+ que se refiere al incremento de las reservas de carbono. El objetivo de esta Alianza pública-privada es recuperar las tierras degradadas a través de la reforestación con fines de conservación y producción; a la vez que impulsa la reactivación económica rural. La meta es reforestar un millón de hectáreas durante los próximos 20 años.

El grupo gestor de la Alianza, está integrado por el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza, la Asociación Nacional de Reforestadores de Panamá y la Cámara de Comercio Industria y Agricultura de Panamá; instituciones que firmaron un acuerdo destinado a reforestar y restaurar 1 millón de hectáreas en 20 años. Este acuerdo, que constituye un pacto público-privado, fue firmado por el Presidente de la República en calidad de testigo de honor pero, que además, le otorga el respaldo político necesario para realizar este reto nacional. Además del grupo gestor de la Alianza, se han sumado unas 15 instituciones adicionales. Ver Anexo 1.

Con la adhesión del Banco Nacional de Panamá (BNP), se establece una ventana de financiamiento para esta iniciativa que contribuirá promover prácticas más sostenibles y amigables con el ambiente. La Autoridad del Canal de Panamá (ACP), contribuirá con experiencia, conocimiento y apoyará en la promoción de programas y proyectos forestales en la Cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.

Para el logro de los objetivos de esta Alianza, como parte de los compromisos consignados en el acuerdo, el gobierno avanza en la elaboración de una nueva propuesta de Ley forestal, con la finalidad de modernizar la gestión forestal del país y definir el marco legal y de incentivos, así como las normas y procedimientos para la efectiva conservación de los bosques y propicie las condiciones para la reforestación y la restauración de áreas degradadas.

El gobierno propiciará los mecanismos e instrumentos legales, institucionales y financieros, para facilitar el logro de los objetivos de la Alianza; y por otro lado, el sector privado asistirá con su experiencia, capacidad

gerencial, administrativa y de gestión en las diferentes actividades de la iniciativa, destinando tierras para las diferentes actividades forestales. Las ONGs tendrán la oportunidad de colaborar en la promoción y desarrollo de actividades forestales con comunidades, campesinos, indígenas y afrodescendientes. Estos últimos participarían aportando mano de obra e incluso tierras para reforestación, restauración y manejo forestal.

El Comité Nacional de Cambio Climático contribuirá en la consulta y la difusión de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá entre las 27 instituciones públicas para incluir la misma en sus planes sectoriales y apoyar en la ejecución de las actividades REDD+ ya que este comité tiene en su mandato evaluar y asesorar al Estado sobre el tema de cambio climático desde sus respectivas competencias.

Las agencias de cooperación, tendrán igualmente un papel importante desde la perspectiva de los requerimientos de los flujos económicos o del apoyo técnico y financiero que se requiere, así como en la colaboración y asistencia en la identificación de mercado para los bienes y servicios ambientales que se generen.

El Programa de inversión para la restauración de cuencas hidrográficas prioritarias (PROCUENCAS), con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), es uno de los brazos de implementación de la Alianza por el Millón de Hectáreas. Este programa responde al Plan Estratégico del Gobierno y al plan nacional de gestión integrada de recursos hídricos, aportando a los 5 objetivos de este plan, así con a la línea de acción de "manejo y restauración de cuencas".

Los objetivos de este programa (PROCUENCA) son los siguientes:

- Restaurar y proteger zonas de recarga acuíferas, ojos de agua y riberas de ríos en las cinco cuencas prioritarias.
- Establecer sistemas de evaluación y monitoreo permanente y participativo del estado de la cobertura boscosa, los caudales de los afluentes y la calidad de las aguas, en cuencas críticas seleccionadas. Compilación de estadísticas y mapas que permita evaluar el avance de programas de restauración y reforestación.
- Fortalecer los esquemas de participación comunitaria, de la sociedad civil organizada, de empresas privadas y las Instituciones gubernamentales para la restauración y reforestación en las cuencas hidrográficas seleccionadas.
- Modernizar y optimizar los procesos gubernamentales, para velar por el oportuno cumplimiento de la normativa hídrica y forestal vigente, en el marco del Plan de Acción Ambiental y la Alianza por el Millón de Hectáreas.
- Difundir los avances y promocionar las acciones del Programa que forma parte integral de la Alianza por el Millón de Hectáreas.

El gobierno de la República de Panamá en el marco del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) desarrolla la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá (ENCCP) para impulsar un cambio transformacional en el modelo de desarrollo panameño que, por medio de políticas, planes y proyectos de adaptación y mitigación, incrementen la capacidad adaptativa del país ante los efectos adversos del Cambio Climático. Apuntando a contar con un Panamá resiliente al cambio climático y con una economía baja en emisiones.

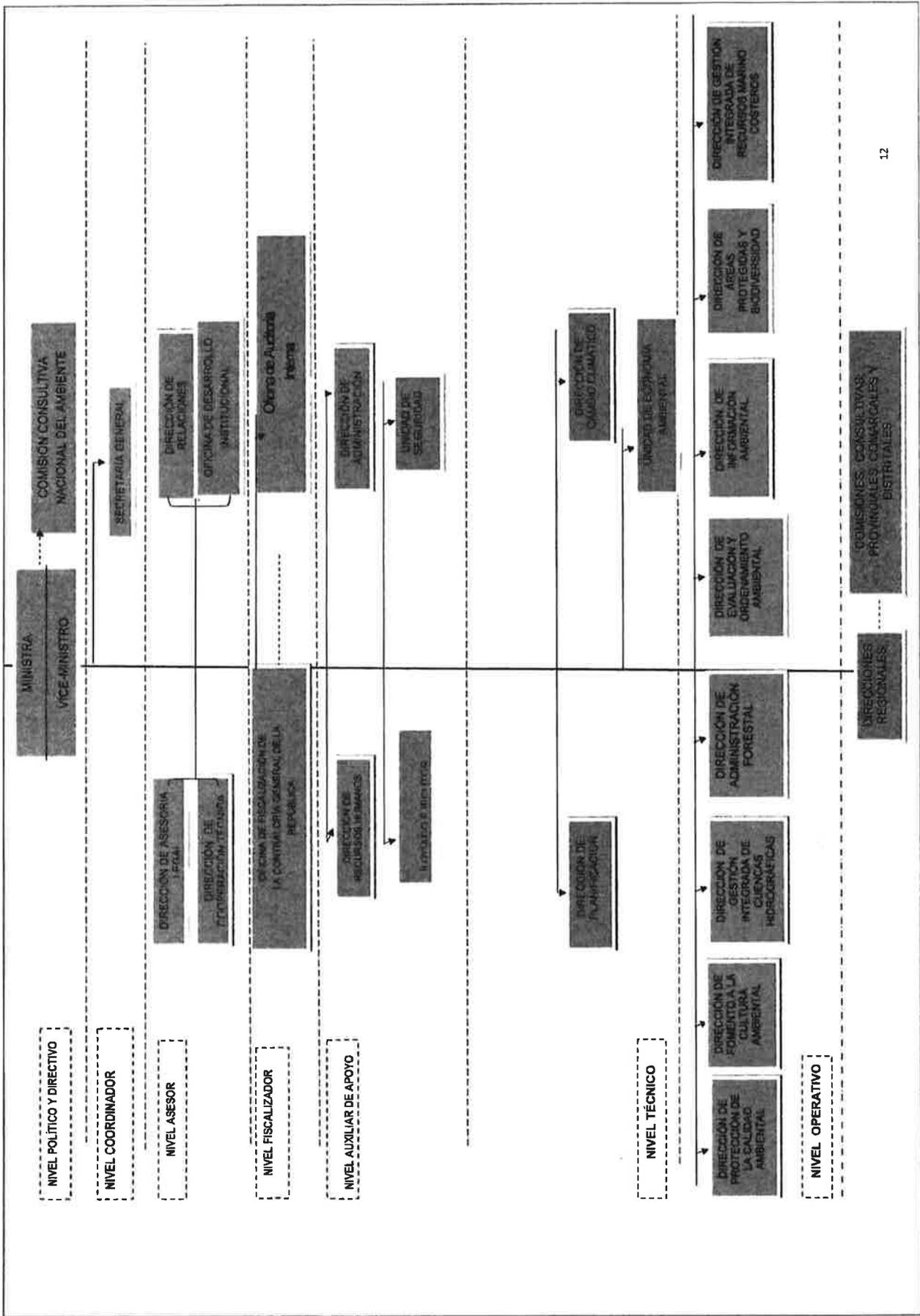
La ENCCP estructura las acciones que Panamá, de acuerdo a sus circunstancias nacionales, le permitan incidir en la consecución del objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y mejorar su capacidad adaptativa disminuyendo la vulnerabilidad e identificando las medidas de adaptación prioritarias.

La citada estrategia contiene los tres componentes: adaptación, mitigación y desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología. Dentro de estos componentes se han identificado temas prioritarios y líneas de acción para aumentar la resiliencia de dichos sectores y reducir la vulnerabilidad en caso de eventos climáticos extremos y las acciones necesarias que permitan al país dirigir su desarrollo hacia una economía baja en emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). El componente de desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología busca identificar y fortalecer las necesidades y lagunas encontradas en los componentes de

adaptación y mitigación con acciones concretas de sensibilización, capacitación, y la transferencia de tecnología.

En el marco de esta estrategia (ENCCP), se han identificado los respectivos programas sectoriales a desarrollar, tanto para adaptación, como para mitigación. En este sentido, los programas para adaptación son: seguridad alimentaria, seguridad hídrica, seguridad energética, seguridad marino-costera, seguridad logística y distritos resilientes; mientras que los de mitigación son: energía, movilidad urbana, Estrategia Nacional REDD+, Comercio de Emisiones, Gobierno Verde y Emisiones Internacionales. Tal como se ha indicado, los requerimientos en adaptación y mitigación, serán atendidos mediante acciones concretas de sensibilización, capacitación y transferencia de tecnología.

Actualmente, el Ministerio de Ambiente está en proceso de re-estructuración, con la finalidad de contar con una estructura institucional funcional y eficiente. En este proceso, se contempla la creación de la Dirección de Cambio Climático y la Dirección de Administración Forestal, Instancias que actualmente se encuentran a nivel de departamento y unidad respectivamente; y el fortalecimiento de la jerarquía de estas dos instancias responden a la necesidad de afrontar los retos que impone la Estrategia Nacional de Cambio Climático y por ende la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. La propuesta de estructura del Ministerio de Ambiente se presenta a continuación:



---

## II. ESTRATEGIA

REDD+ es una de las más vigorosas iniciativas mundiales para situar los bosques y su contribución al desarrollo sostenible en el centro de la agenda política, económica y social. Es uno de los instrumentos de mitigación del Cambio Climático con mayor empuje internacional. La Estrategia Nacional REDD+ está direccionada a la reducción de la deforestación y degradación del bosque, el uso sostenible del mismo, y el incremento de las reservas de carbono, lo que viene acompañado de una serie de efectos o beneficios adicionales de enorme importancia tales como:

- a) Mejora de la resiliencia y capacidad de los bosques como instrumentos esenciales para la adaptación al Cambio Climático y reducción de la vulnerabilidad social y ambiental a fenómenos meteorológicos extremos;
- b) Conservación, defensa y recuperación de la biodiversidad en una de las regiones más diversas del planeta;
- c) Fortalecimiento de las áreas protegidas públicas (Parques Nacionales) y privadas (Reservas Privadas);
- d) Lucha contra la desertificación y regulación del ciclo hídrico en zonas vulnerables;
- e) Conservación de suelos y recuperación de suelos degradados;
- f) Fortalecimiento de las economías familiares, de grupos especialmente vulnerables y/o en peligro de exclusión, muy especialmente pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y familias campesinas;
- g) Incremento de los atractivos y potencialidades para el ecoturismo y agro-negocios como sectores sostenibles de base social e inclusivos; y
- h) Asegurar otros servicios ambientales esenciales (agua, suelo, paisaje, depuración, paisaje,...) para la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica de Panamá.

Los objetivos de la iniciativa REDD+, responden a las prioridades del Gobierno de Panamá, del Sistema de Naciones Unidas y de los acuerdos entre los dos socios.

- El gobierno panameño ha dado prioridad al tema ambiental con la creación del Ministerio de Ambiente, mediante la Ley 8 de marzo de 2015, de manera que la Ministra de Ambiente participa con voz y voto en el Consejo de Gabinete en igualdad con otros ministros sectoriales para la toma de decisiones; lo que se materializa en una decidida implicación del mismo Presidente de la República, con la lucha contra el cambio climático, concretada en: a) promover una estrategia de desarrollo bajo en carbono, b) definir la estrategia nacional de cambio climático, que incluye la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques y la reducción de impactos adversos; c) reactivar el sector forestal por medio de la Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas en 20 años, d) impulso al turismo verde en áreas protegidas; y, e) asegurar la disponibilidad y calidad de agua, mediante la restauración de cuencas prioritarias.<sup>1</sup>
- El documento “Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012-2015 (UNDAF)”, determina como uno de los cuatro ejes centrales, la “Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático” que busca “promover una gestión pública ambiental integral que incluye las instancias responsables de la economía y el desarrollo social y opere mancomunadamente con el sector privado y la comunidad, en torno a objetivos ambientales explícitos. Entre estos objetivos, el Sistema de las Naciones Unidas priorizará su apoyo a la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales... la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero”. Esta prioridad es repetida en los documentos: “Programa para Panamá” (CPD) y el “Plan de Acción del Programa de País, pactado entre el Gobierno Nacional de Panamá y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (CPAP).

---

<sup>1</sup> Programa PROCUENCAS: Restauración de Ecosistemas para mejorar la calidad de vida (2015-2019), financiado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Previo a la elaboración del Borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, se definió el Marco Técnico para la Estrategia Nacional REDD+, basado en dos escenarios: tierras con bosque y tierras sin bosque, con enfoque de manejo integral del paisaje, el cual se sustenta en la cuenca hidrográfica, como unidad de planificación territorial.

La Estrategia Nacional REDD+ Panamá reconoce el rol de los bosques como el recurso natural esencial para la vida en la Tierra, por los servicios ambientales que el mismo presta y su importancia en el desarrollo sostenible, incluyendo su aporte en la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la igualdad de género, el bienestar de los ecosistemas tropicales y el desarrollo humano sostenible.

El documento de La Estrategia Nacional REDD+ Panamá se encuentra en la fase de Borrador, el cual servirá de insumo para la consulta con amplia participación de los actores clave. El mismo incluye un diagnóstico de la situación actual, el análisis de opciones estratégicas y la hoja de ruta, entre otros temas.

Los fondos provenientes del FCPF, tienen como objetivo dar continuidad al proceso de preparación para REDD+ en Panamá durante un período de 24 meses entre los años (2015-2017), para la validación de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, en un proceso de consulta continuo y permanente con los actores clave, a través del sistema de información de salvaguardas, el establecimiento y puesta en marcha del sistema nacional de monitoreo de bosques, un esquema legal y operacional, que incluye el mecanismo financiero para la captación de recursos y distribución de beneficios, en el marco de la gestión ambiental y social que se adhiere a la política ambiental del Estado panameño. Ver anexo 2: Análisis de Riesgos

Para la validación de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, se prevé la incorporación de varios mecanismos y procesos que incluyen variables socio-ambientales, que son propios de la preparación de programas de REDD+ con fondos provenientes del FCPF y de los socios implementadores, en este caso el PNUD, y que previamente han sido incorporados en este documento de proyecto, a saber:

1. Plan de Participación y Consulta Pública 2014-2017, que incluye la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (SESA, por sus siglas en inglés)
2. Estándares Sociales y Ambientales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
3. Diagnóstico Social y Ambiental del Proyecto REDD+ Panamá del FCPF<sup>2</sup>
4. Diseño del Sistema de Información de Salvaguardas
5. Marco de Gestión Ambiental y Social de REDD+ Panamá
6. Mecanismo de prevención y manejo de conflictos

Según el marco estratégico de resultados elaborado en forma participativa, con los actores clave, entre los meses de enero y marzo de 2015, los productos esperados para este proyecto, son los siguientes:

1. Establecida la plataforma de participación Intersectorial y de multiactores representativa e inclusiva de los actores clave.
2. Los actores clave cuentan con conocimiento e información para asegurar un proceso de consulta e implementación efectiva de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
3. Ejecutada la estrategia de comunicación y divulgación en la preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques.
4. Realizado el proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+.
5. Establecido el Mecanismo de Reclamos para REDD+ Panamá.
6. Establecida la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.
7. Establecido el Marco legal y operacional de REDD+, dentro de la política ambiental del Estado.
8. Mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando.
9. Elaborado el nivel de referencia nacional bajo un diálogo amplio y participativo.
10. Acordado el NER/NR nacional y presentado para evaluación técnica ante la CMNUCC.
11. Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) operativo en el marco institucional.

<sup>2</sup> El proyecto del FCPF fue el primer proyecto de la cartera de la oficina de PNUD Panamá para el cual se aplicó el procedimiento para la verificación de los estándares sociales y ambientales, en conjunto con MIAMBIENTE en marzo de 2015. Ver los resultados en el Anexo 3.

## 12. Sistema de Información sobre Salvaguardas (SIS) diseñado.

Las actividades y acciones que rigen este marco de resultados se derivan en parte de una priorización de las actividades del R-PP presentado por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), y de una necesidad de coordinación entre los diferentes donantes que trabajan en el país en la temática forestal.

Atendiendo a los lineamientos establecidos por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (Forest Carbon Partnership Facility) para la evaluación de la fase de preparación de REDD+ se continuará trabajando 4 componentes, que contienen 12 productos identificados, en forma participativa, en el marco estratégico de resultados, como se explica a continuación:

### **COMPONENTE 1: ORGANIZACIÓN Y REALIZACIÓN DE CONSULTAS**

#### **1.a. Mecanismos nacionales de gestión de la preparación:**

Panamá es un estado soberano bajo un régimen de derecho y garantías constitucionales que cubren a toda la sociedad dentro de su territorio. Los derechos de la ciudadanía establecidos en leyes nacionales y en las convenciones y convenios internacionales ratificados por el país, se garantizan mediante el sistema de justicia y las leyes vigentes. Las garantías están consagradas en la Constitución Política de la República de Panamá, la cual contempla el reconocimiento y respeto por parte del Estado Panameño de la identidad étnica y la autodeterminación de las comunidades indígenas nacionales. Por otro lado, la Ley General del Ambiente tiene un título que desarrolla el tema ambiental en las Comarcas y con pueblos indígenas (Artículos 97, 99, 105 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y Artículos 47, 48 y 49 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 que crea el Ministerio de Ambiente).

La creación de las Comarcas (división político-administrativa para territorios indígenas) otorga autonomía a los pueblos indígenas ya que pueden desarrollar un régimen administrativo autónomo, atendiendo a su Ley comarcal y su carta orgánica administrativa. En el caso de que las poblaciones indígenas se encuentren fuera de las Comarcas, se ha reconocido la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas mediante la Ley 72 de 23 de diciembre de 1998.

En adición a lo anterior los principios bajo los cuales se realiza la preparación para REDD+ en la República de Panamá, sostienen el combate a la pobreza, la equidad, la igualdad, el respeto y la transparencia.

Panamá es signataria de la Declaración Universal de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, de la Declaración Interamericana de Derechos Humanos y de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los pueblos indígenas. Al ser signatario de ésta última, se reconocen derechos de los pueblos indígenas para poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras y territorios, y los recursos que poseen, en razón de la propiedad tradicional; la conservación y protección del medio ambiente, y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos; y a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para su desarrollo o utilización. Lo anterior, junto con el principio de consentimiento libre, informado y previo (CLIP), y las salvaguardas sociales y ambientales que serán establecidas como parte de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+), será la base para la puesta en marcha de un mecanismo REDD+ en Panamá.

En 1995, la República de Panamá aprobó en todas sus partes la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Desde entonces, algunos de los hitos importantes han sido la formulación e implementación del Programa Nacional de Cambio Climático (2001), la conformación de la Unidad de Cambio Climático y Desertificación (2006) y la aprobación en el 2007 de la Política Nacional de Cambio Climático, y su actualización en el 2012. En el 2009 se crea el Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP) con una ampliación de participación en el 2013, como una instancia pública para propiciar un proceso sinérgico intersectorial e interinstitucional en torno al cambio climático.

El Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) es un mecanismo reglamentado de la Ley 41/1998, que tiene como objetivo coordinar, armonizar, consultar y ejecutar, las distintas competencias, programas, acciones y tareas que

las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental, desarrollan como parte de la Política Nacional del Ambiente. El SIA está formado por 20 instituciones públicas, e incluye comisiones consultivas comarcales, distritales y provinciales. A pesar de lo anterior, se reconoce que el Sistema Interinstitucional del Ambiente, requiere ser fortalecido, por lo cual se propone utilizar recursos adicionales para mejorar las capacidades y establecer mecanismos formales para la práctica de la Evaluación Estratégica Social Ambiental en el país. La adopción de esta herramienta a lo interno de las instituciones permitirá que se considere lo ambiental en los planes de desarrollo económico, en particular en el Ministerio de Economía y Finanzas; además de diseñar y poner en operación un sistema de seguimiento para el marco de gestión de la Estrategia REDD+, y cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales.

En materia forestal, el Comité Nacional de Gestión Forestal (CONAGEFOR), conformado por instituciones públicas, privadas y asociaciones, busca servir de ente asesor y facilitador para promover el sector forestal en Panamá. CONAGEFOR ha logrado identificar e incorporar asuntos relevantes en el marco legal forestal, por ejemplo con una nueva propuesta de Ley en la materia.

Por otro lado, la Ley 6 de 22 de enero de 2002, prevé mecanismos para la participación en las decisiones administrativas, permitiendo el involucramiento de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses y derechos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la Ley tales como: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, y participación directa en instancias institucionales. Si no se encuentran evidencias de la realización de la consulta pública, existen normas legales para dejar sin efecto las actuaciones.

La creación de capacidades para la ejecución del mecanismo REDD+ en Panamá, es de crucial importancia ya que en la medida en que los actores clave se apropien de la información, se facilita la toma de decisiones para la preparación e implementación de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá; para ello, el gobierno panameño, a través de MIAMBIENTE establece sinergias con otros programas para acceder a financiamiento de diversas fuentes.

La necesidad de creación de capacidades se contempla en tres momentos:

- Durante la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá: las necesidades de capacitación que surgirán de los talleres de Escucha Activa en las comunidades dependientes de los bosques, de los talleres de fortalecimiento a los funcionarios de la MIAMBIENTE y en la Mesa Nacional REDD+ Panamá.
- Durante la validación de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá: en este momento se realizarán los ajustes necesarios para profundizar en el fortalecimiento de capacidades. También, se podrán identificar –de manera más especializada– las necesidades de fortalecimiento de capacidades, como parte del trabajo de los grupos de discusión.
- Durante la implementación de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, surgirán necesidades de actualización y multiplicación de conocimientos, para las comunidades dependientes de los bosques y los actores clave (instituciones, sociedad civil) relacionados con REDD+ Panamá.

La inversión en la creación de capacidades dependerá de las necesidades planteadas por los actores clave en las distintas instancias de participación durante la elaboración y puesta en marcha de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Se prevé utilizar fondos del Estado panameño y del FCPF, por lo cual se incluyen estimaciones presupuestarias generales.

Los derechos de la ciudadanía en Panamá se garantizan mediante el sistema de justicia y las leyes vigentes, además de las convenciones y convenios internacionales ratificados. Los conflictos sobre recursos naturales son atendidos por las instancias con jurisdicción para actuar y resolver sobre dichos asuntos, tanto en la esfera administrativa por parte de MIAMBIENTE, como en la esfera judicial por el Ministerio Público y el Órgano Judicial. Existen diferentes instrumentos, mecanismos e instituciones, que contribuyen a fortalecer las capacidades y conocimientos de los pueblos indígenas para demandar y obtener el cumplimiento de las leyes respecto a sus derechos sobre los recursos naturales ante el sistema legal panameño, tales como: el Ministerio de Ambiente, la Autoridad Nacional de Tierras, y el Viceministerio de Asuntos Indígenas, entre otras. Adicionalmente, se

promoverá el fortalecimiento de la institucionalidad en los territorios indígenas a través del Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos indígenas.

En esta etapa de preparación se prevé diseñar el mecanismo de prevención y manejo de conflictos sobre recursos naturales, que ofrezca a los actores clave y a las autoridades nacionales, un proceso sencillo, transparente, de preguntas y respuestas que contribuyan a fortalecer sus capacidades y conocimientos para demandar y obtener el cumplimiento de las leyes respecto a los derechos de propiedad ante el sistema legal panameño. Asimismo, el cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales a desarrollar como parte de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, que contribuirá de manera importante a las decisiones imparciales que deberá tomar el sistema de justicia panameño.

### **1.b. Intercambio de información y diálogo inicia con los principales grupos de partes interesadas**

Para el Plan de Participación se identifican cinco grupos diferenciados, considerados como actores clave:

1. Los pueblos indígenas.
2. Las poblaciones afrodescendientes.
3. Las comunidades campesinas.
4. Otros propietarios y usuarios individuales o colectivos del bosque.
5. Mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque.

A lo largo de todo el proceso de participación y consulta estos grupos interactúan entre sí, para plantear sus posiciones y llegar a acuerdos para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+. Durante este proceso, se consultarán organizaciones de mujeres como parte de estos grupos y se recopilará información desagregada por sexo respecto a la participación.

En complemento, se prevé la difusión del R-PP mediante un plan de comunicación y de desarrollo de capacidades, de tal manera que todos y cada uno de los participantes estén plenamente informados en cada una de las etapas de la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

El Plan de Participación diseñado para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá, tiene como eje conductor la participación concebida como un proceso de construcción colectiva en el que tienen un papel central y diferenciado los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las comunidades campesinas, y las organizaciones e instituciones públicas privadas y sociales vinculadas con la gestión del bosque, garantizando los valores de igualdad, transparencia y respeto. Las orientaciones para la fase de preparación señalan el compromiso directo con las mujeres, niños y personas con discapacidad así como con instituciones que tienen la experiencia pertinente. Para cumplir con este compromiso, se prestará atención a que sean superadas las barreras de participación de estos grupos, permitiendo una participación y comunicación efectiva con ellos.

El primer paso consistió en un proceso de escucha con los actores clave, con el fin de entender y compartir sus preocupaciones, aspiraciones, prioridades, problemática específica, propuestas y en general su percepción sobre la situación actual del bosque (fase finalizada en 2014-2015), lo que a su vez será el núcleo para la construcción del sistema de salvaguardas REDD+ Panamá. Esta escucha se realizará, en primer lugar, por medio de metodologías diferenciadas (talleres, entrevistas en profundidad y grupos de discusión) para los actores clave; y en segundo lugar a través de convocatorias de la Mesa Nacional REDD+ para producir conjunta y colectivamente, los consensos e identificar los grandes temas y prioridades señalados por la sociedad en su conjunto. Con la información generada durante el proceso de *escucha activa* descrito, y la integración de la información obtenida, sobre costos de oportunidad, escenarios futuros, entre otros, se iniciará la elaboración del borrador de la Estrategia Nacional REDD+.

Con el borrador inicial de la Estrategia, se pasará a un proceso de consulta y validación del mismo con la sociedad panameña, de tal manera, que se pueda analizar y valorar si el borrador, responde a las prioridades consensuadas, en la fase de *escucha activa*. El borrador final de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá será llevado a Consulta

Pública, de acuerdo con la legislación panameña, cumpliendo con el proceso de información pública, recepción de alegaciones, e incorporación y aprobación oficial y pública de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

El plan de participación propone espacios para las comunidades indígenas y otras poblaciones dependientes de los bosques, en instancias nacionales para la toma de decisiones sobre la estrategia REDD+ para Panamá. Estos espacios deberán consolidar y fortalecer los mecanismos de generación de alertas tempranas y su verificación, así como la implementación de otras estrategias que aumenten el involucramiento de las comunidades en la conservación de sus recursos forestales y en mecanismos efectivos para la rendición de cuentas sobre los procesos desarrollados en sus territorios.

Además, se propone un plan de difusión que toma como punto de partida el trabajo con los actores clave previamente identificados en el plan de participación. Los actores clave tendrán plena libertad de plantear en forma conjunta las actividades o acciones a desarrollar, tanto en el nivel local como en el nacional:

- En el nivel local, se conformará un equipo de trabajo de comunicadores con personas de las comunidades dependientes de los bosques. Este equipo identificará sus propias necesidades para desarrollar sus capacidades y éstas serán fortalecidas. Cada actividad de difusión que se realice durante el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ y su posterior validación, contará con el apoyo y recomendaciones de este grupo de comunicadores. Se tomará en cuenta los puntos de vistas de las mujeres y otros grupos sociales, durante el proceso de comunicación.
- En el nivel nacional, los principales mensajes para la difusión emanarán de la Mesa Nacional REDD+, conformada por los actores clave provenientes de los diferentes talleres informativos, grupos de discusión, asambleas y de las diversas capacitaciones que se realizarán. Para difundir los mensajes, se contempla la utilización de herramientas de comunicación como una página Web (con un canal de transparencia), televisión, radio, prensa, etc. Como punto clave del plan de difusión en el nivel nacional, se consultará de manera directa a los participantes sobre cómo se puede llegar a las personas que viven y laboran en sus respectivos entornos.

Se realizaron e identificaron durante los talleres de *escucha activa* – en las comunidades dependientes de los bosques – a personas que se convertirán en los enlaces de comunicación. Las mismas integrarán un equipo con una visión común pero con actividades diferenciadas respetando las formas tradicionales de comunicación en sus comunidades. A través de la participación activa de este equipo se preparará un plan de difusión local que incluirá los productos de comunicación (gráficos, cuñas, presentaciones, etc.) que ellos recomienden y con las traducciones que estimen estratégicas y/o necesarias.

El equipo de comunicadores será de especial importancia para el éxito del plan de difusión, especialmente en el nivel local, no sólo durante el proceso de elaboración de la Estrategia, sino también, durante su validación.

### **1.c. Procesos de consultas y participación**

Este Plan de Participación Pública propuesto parte de la experiencia previa de trabajo de PNC ONU-REDD Panamá llegando a un importante acuerdo después de un conflicto con los pueblos indígenas que ha permitido a todos revisar, perfeccionar y acordar un nuevo enfoque de la participación, especialmente con los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas. Para entender los elementos esenciales del concepto de participación sobre el que se basa esta propuesta es necesario considerar cuatro elementos centrales:

- La metodología utilizada desde el año 2014, y que continuará durante el periodo 2015-17, es el resultado de una lectura y adaptación a la realidad de Panamá de las recomendaciones y pasos señalados en el documento conjunto del Fondo Cooperativo del Carbono Forestal (FCPF, por sus siglas en inglés) y ONU-REDD: *“Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis*

en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques, 20 de abril 2012”.

- Un proceso de *Diálogo/Construcción/Transformación (D/C/T)*. El proceso de participación que se desarrolla desde el 2014 está visualizado como un conjunto de acciones que procuran la incorporación activa de los actores principales o actores clave de un potencial sistema REDD+ (con énfasis en la participación de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas especialmente dependientes del bosque) y de un conjunto de organizaciones, instituciones y personas (públicas, privadas y de carácter social), que quieren aportar, apoyar y colaborar en el proceso construcción colectiva de lo que será la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Esta estrategia, producto del diálogo y la construcción, tiene como objetivo transformar las condiciones actuales e iniciar una dinámica que permita reducir la deforestación y degradación del bosque en Panamá.
- Basado en los valores de *Igualdad/Transparencia/Respeto (I/T/R)*. Para ello se quiere asegurar que los actores clave tengan la capacidad y los recursos suficientes para que su voz y opinión sea continua y plenamente tomada en cuenta. Todas las acciones de participación, fechas, lugares y resultados, serán públicos y de fácil acceso por cualquier persona o grupo interesado<sup>3</sup>. Las metodologías utilizadas, plazos, autoridades convocantes y acciones programadas, serán respetuosas de las formas y costumbres tradicionales en sus comunidades, y resultarán de un proceso de “consulta sobre la consulta”.
- *De lo particular a lo general, para volver en un siguiente ciclo de lo general a lo particular*. Para asegurar la I/T/R, el Plan de Participación es un continuo tránsito desde instrumentos y metodologías de participación diferenciados para 5 grandes grupos (pueblos indígenas, afrodescendientes, comunidades campesinas, organizaciones e instituciones nacionales privadas y públicas; así como mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque).
- El proceso de *escucha activa* permitirá llevar a la Mesa Nacional REDD+ las voces de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas, para integración y consenso por parte de las organizaciones e instituciones nacionales privadas y públicas que conforman esta instancia. Posteriormente se volverá desde una visión nacional a su concreción desde la visión e intereses particulares de los grandes actores clave.

Las mujeres son partes interesadas clave de un sistema potencial de REDD+ y pueden jugar un papel fundamental en la gestión de recursos naturales. Sin embargo, dadas las barreras socio- económicas y culturales que a menudo se enfrentan, a menos que se tome acción explícita y deliberada de incluirlas en este tipo de procesos, pueden resultar excluidas. Para evitar esto, se prestará especial atención para superar las barreras de inclusión de manera que se asegure una participación efectiva de las mujeres.

En noviembre de 2014 se realizó el Taller de Punto de Encuentro en el que se juntaron representantes de los cuatro canales de participación para una puesta en común y seguir avanzando en los elementos esenciales y centrales de la Estrategia Nacional REDD+.

---

<sup>3</sup> En el PNC ONU-REDD Panamá se denomina “Canal de Transparencia” al “Canal de Reclamaciones” del FCPF.

## **1.c.1: FASES Y ACTIVIDADES DEL PLAN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA + EESA:**

**1. FASE DE CONSTRUCCIÓN DEL BORRADOR AVANZADO DE ESTRATEGIA NACIONAL REDD+ PANAMÁ:** esta fase del Plan de Participación, se ha planificado para los años 2014-2015 con fondos del PNC ONU-REDD.

### **Objetivo de la fase de Construcción (2014-2015):**

El PPP+EESA desarrolla un conjunto de acciones que procura la incorporación en términos de igualdad/transparencia/respeto de los actores principales o usuarios directos de un potencial sistema REDD+ con énfasis en la participación de: 1) Los pueblos indígenas, 2) Comunidades Afrodescendientes, 3) Familias Campesinas, 4) Organizaciones e Instituciones públicas y privadas 5) Mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque y personas que quieren: aportar, apoyar y colaborar en el proceso de negociación/construcción/transformación que desemboque en un Borrador avanzado de Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

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

- Que existe un amplio respaldo social para la Estrategia Nacional REDD+ Panamá como herramienta sólida, adaptada y eficaz para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación del bosque y mantener los reservorios de carbono.
- Que es producto directo de la participación de una representación cualitativamente muy significativa de la diversidad de actores implicados e interesados en los objetivos REDD+ en Panamá.
- Que se ha generado los espacios para que sea debatida la situación actual de la mujer dependiente del bosque y que se incluyen en la Estrategia Nacional REDD+ opciones estratégicas sensibles a este debate.
- Que se ha identificado, valorado y debatido con los actores clave de manera expresa, abierta y transparente tanto los potenciales beneficios como los impactos ambientales y sociales que pueden acarrear la puesta en marcha de una Estrategia REDD+; buscando cómo gestionarlos/mitigarlos.
- Que el proceso ha sido costo eficiente en función de los resultados, las actividades realizadas y los recursos financieros y temporales disponibles.

### **Actividades de la fase de Construcción de la Estrategia Nacional REDD+ (2014):**

- **Escucha activa y aplicación de metodología de Balu Wala en PI:** asegurando que los actores clave pueden expresar y dar a conocer su diagnóstico sobre la percepción que tiene la sociedad panameña sobre la situación actual del bosque, y los principales problemas o retos socioambientales y de equidad de género en lo que respecta a la reducción de las emisiones causadas por la deforestación y degradación del bosque en Panamá, y el incremento de los reservorios de carbono forestal<sup>4</sup> En esta fase se levantarán los insumos necesarios para el diseño de la estrategia REDD+ a partir de las aspiraciones de las/os consultados<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Se realizarán talleres, al menos uno, en cada una de las 12 estructuras territoriales de los pueblos indígenas que deseen participar, y al día de cierre de este informe se han completado 2 talleres en comunidades afrodescendientes, 3 con comunidades campesinas y 37 entrevistas en profundidad con actores pertenecientes a ONGs, entidades públicas, organizaciones internacionales, universidad,....

<sup>5</sup> A marzo de 2015 se han completado la escucha activa de los canales diferenciados: 2), 3) y 4); faltando completar el 1) de Pueblos Indígenas e iniciar el 5) igualdad de género y empoderamiento de la mujer.

- **Preparación de la Mesa Nacional REDD+/ Taller Punto de Encuentro:** realizando un taller que permita un primer Intercambio de la información disponible (estudios, documentos, relatorías, mapas,...) con una muestra (25 personas) diversa y equilibrada de los actores clave para detectar si existen puntos en común sobre opciones estratégicas, repasar y acordar un plan de trabajo para completar la EESA y otros temas que faciliten el desarrollo de la Mesa Nacional REDD+.<sup>6</sup>
- **Taller de la Mesa Nacional REDD+<sup>7</sup>:** se realizará la convocatoria de la Mesa Nacional REDD+ ampliada, para que entre ellos debatan en profundidad sus diferentes percepciones; lleguen a un consenso sobre los problemas que tiene el bosque en Panamá; evalúen cuales de los mismos son abordables desde REDD+ configurando así las opciones estratégicas; interactúen de manera directa y se reconozcan mutuamente como actores igualmente interesados en la gestión del bosque y sus recursos. Las Submesas deberán realizar la integración de las propuestas según su área de competencia y presentarlas al pleno para su consideración. En la Mesa Nacional deberá ser refrendado por el plenario el plan de trabajo de la EESA.
- **Trabajo técnico de gabinete para elaboración del primer borrador de la Estrategia REDD+ Panamá:** este ejercicio de gabinete será realizado bajo el liderazgo directo del Ministerio de Ambiente con el apoyo técnico del equipo del PNC. Por lo que se refiere al PPP+EESA en este periodo deberá haber completado una consultoría que permita integrar en el borrador del Marco de Gestión Social y Ambiental (MGSA) y su plan de trabajo, para lo que se seguirán celebrando consultas individuales con los actores clave para integrar sus aportes.
- **Taller de la Mesa Nacional REDD+ para la mejora y elaboración de un borrador avanzado:** se procederá a convocar la Mesa Nacional REDD+ Panamá, para revisar el Primer Borrador de la Estrategia REDD+ Panamá, lo debatirán y elaborarán su opinión y recomendaciones al MIAMBIENTE para que las integre en un segundo borrador. Por tanto se recibirán opiniones sobre el MGSA y durante la Mesa Nacional se tendrá una submesa que trabaje en el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) a ser integrado en el segundo borrador.

Gráficamente se puede visualizar la fase 1 (2014-2015) de la siguiente manera:



<sup>6</sup> Esta actividad se realizó el 18 y 19 de noviembre 2014 en Nuevo Emperador, Arraiján.

<sup>7</sup> En los años 2012 y 2013 se realizaron dos convocatorias de la Mesa Nacional REDD+, en junio de 2014 se convocó a la tercera y en abril de 2015 se realizó la Cuarta Mesa Nacional REDD+, de manera que la misma se ha consolidado como la herramienta esencial para reunir a los diferentes actores implicados e interesados en la Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

**2. FASE DE INFORMACIÓN FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y VALIDACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL REDD+ PANAMÁ:** esta fase del Plan de Participación se ha planificado para los años 2015 - 2017 con fondos del FCPF del BM.

**Objetivo de la fase de Validación (2015 - 2017)**

El objetivo central de la fase de validación asegurar las condiciones para que con la información necesaria los actores clave puedan debatir y expresar su consentimiento (o no) a la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Por tanto que la misma haya sido validada expresa y públicamente por una amplia representación de la sociedad panameña en un proceso de consulta que haya contado con los recursos y garantías necesarias para asegurar la Igualdad/Transparencia/Respeto de los actores clave; especialmente: pueblos indígenas, afrodescendientes, comunidades campesinas, organizaciones e instituciones y hombres y mujeres por la equidad de género.

Para ello es necesario completar los objetivos específicos siguientes:

- Que la validación es la consecuencia del proceso de construcción participativa de la Estrategia formando un continuo, que se inicia en la escucha, sigue en la concertación y es devuelta a los actores clave y cumple los requisitos legales de la participación pública en el país.
- Que la validación es precedida por un intenso mecanismo de información de la Estrategia que la pone al alcance de las/os interesados, se hace en formatos culturalmente aceptables para los diferentes grupos de interés y de acuerdo con sus tiempos. La información debe "ser accesible, clara, consistente, exacta, constante y transparente"<sup>8</sup>.
- Que durante la validación se debate abiertamente en los cinco canales sectoriales y en actividades plenarios los potenciales impactos y beneficios de la Estrategia Nacional REDD+, así como cualquier información pertinente que ayude a configurar de manera participativa tanto: a) la Evaluación Social y Ambiental Estratégica (EESA), b) el Marco de Gestión Social y Ambiental (MGSA), c) el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS).
- Que el proceso de información es igualmente acompañado de instrumentos y actividades para la formación e intercambio de saberes. De manera que se potencien las capacidades de los diferentes colectivos (actores clave, funcionarios de MIAMBIENTE, ONGs,...) para la toma de decisión autónoma, formada y responsable.
- Que se respeta las formas propias de auto-organización y de participación con los que se han dotado los actores clave, especialmente pueblos indígenas, afrodescendientes, comunidades campesinas y mujeres de comunidades rurales.

---

<sup>8</sup> Página. 19 del documento "Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado" ONU-REDD enero 2013, [www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc)

- Los resultados de los procesos de consulta con cada grupo son públicos y los documentos de respaldo son respetuosos con las decisiones (positivas, negativas o condicionadas) a las que lleguen los mismos, sin interpretaciones forzadas o no neutrales; es decir “en ausencia de coerción, intimidación o manipulación”<sup>9</sup>.
- Que el proceso ha sido costo eficiente en función de los resultados, las actividades realizadas y los recursos financieros y temporales disponibles.

#### **FASES, ACTIVIDADES Y METODOLOGÍAS PARA LA VALIDACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL REDD+:**

El proceso de validación seguirá la lógica utilizada en el proceso de construcción del borrador de Estrategia y se mantendrán 5 canales diferenciados, adaptados a sus especiales características y con el fin de asegurar la debida atención y participación activa de cinco tipologías de actores clave:

- 1) Los pueblos indígenas,
- 2) Comunidades Afrodescendientes,
- 3) Familias Campesinas,
- 4) Organizaciones e Instituciones públicas y privadas,
- 5) Mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque.

El proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+ está dividido en siete sub-fases, a saber:

- 1. Planificación consensuada de la validación:** con cada uno de los actores clave y por medio de sus respectivas autoridades y/o representantes se realizará una planificación concertada del proceso de validación en el que se contemplen los siguientes elementos:
  - Ámbito y alcance de la validación.
  - Necesidades de información/formación, metodologías y medios adecuados y culturalmente aceptables para la misma.
  - Requerimientos de medios técnicos, facilitadores y cronograma para el debate interno para la validación.
  - Normas previas sobre la toma de decisiones de las comunidades (validación o no validación).
  - Actividades y presupuesto necesario.
- 2. Mesa Nacional REDD+, para el consenso y oficialización del proceso para la validación:** reunida la Mesa Nacional REDD+ se compartirán con todos los participantes los diversos acuerdos alcanzados con los actores clave. Se valorará e incrementará la coherencia de las acciones, se buscarán sinergias y actividades conjuntas hasta llegar a un plan de trabajo común aunque diferenciado para respetar la diversidad de formas de organización interna.
- 3. Información y capacitación sobre la Estrategia Nacional REDD+:** de acuerdo con lo acordado con los diferentes grupos, y procurando maximizar las acciones comunes y compartidas, se articulará una campaña de información, divulgación y capacitación sobre la Estrategia como instrumento en la lucha contra el Cambio Climático, en donde se incluirán componentes de educación ambiental, cambio climático y bosques a los actores clave.

<sup>9</sup> Página 18 “Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado” ONU-REDD enero 2013. [www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc).

Se revisarán las lecciones aprendidas de la metodología para divulgar la información y desarrollo de capacidades, que tienen como objetivo apoyar los talleres de consulta y acompañar a las comunidades dependientes del bosque y grupos de apoyo, durante el proceso de elaboración del borrador avanzado del documento de Estrategia Nacional REDD+ Panamá.

**4. Divulgación, información y comunicación del Borrador de Estrategia Nacional REDD+ Panamá:** para el período 2015 - 2017 se plantea seguir las acciones de comunicación en dos niveles: el local y el nacional. Se realizarán acciones en el plano local para identificar necesidades de información/formación, metodologías y medios adecuados y culturalmente aceptables para la misma. También se impulsará la identificación de una persona o un equipo local, que sería el punto focal de comunicación (legitimado por la comunidad o grupo). A esta persona o equipo se fortalecerán sus capacidades (plan de capacitación para comunicadores) y se dotarán de herramientas e insumos Informativos para la distribución local. Este grupo también se fortalecerá con el grupo de formadores de la Dirección Nacional de Fomento ubicados en las 13 regionales de MIAMBIENTE.

En las siguientes fases de oficialización de la estrategia, diálogo interno, oficialización de los resultados y consulta pública, la divulgación de la información y desarrollo de capacidades se realizará de manera nacional, realizando según la necesidad (de los públicos y la circunstancia), campañas de alta prioridad (prensa, Internet, radio, televisión, capacitaciones y contacto directo, vallas, anuncios en paradas, foros, presentaciones a autoridades, boletines, cuadernillos, etc.) y/o campañas de prioridad media (concursos, mensajes en recibos de agua y luz, postales, calcomanías, calendarios, cuadernillos, etc).

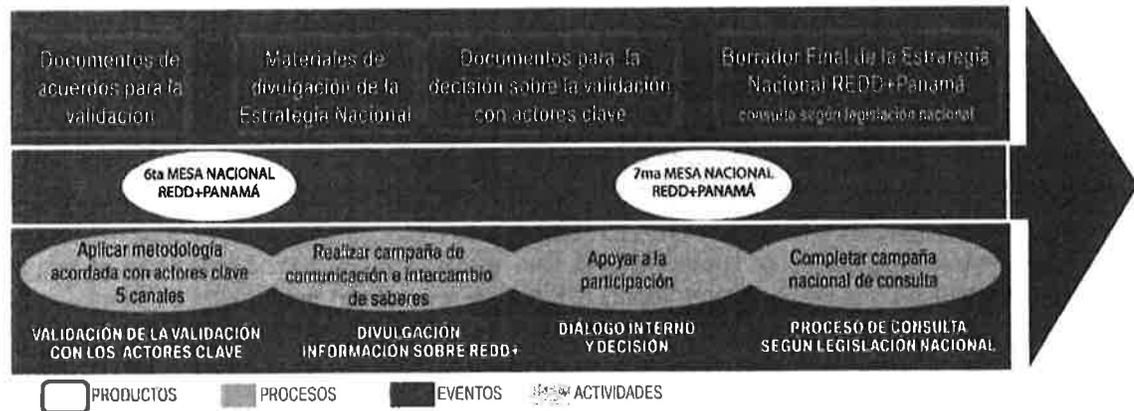
**5. Diálogo interno y toma de decisión de los actores clave:** de acuerdo con lo consensuado individualmente con los 5 canales de actores clave y oficializado en la Mesa Nacional REDD+ se realizará las actividades programadas que articulan el proceso formal de validación según las especificidades de cada uno de los mismos: talleres, grupos de discusión, casa abiertas, Congresos de los PI, asambleas, juntas directivas, etc.

Es importante considerar que adicionalmente a la validación, o no, cada grupo puede expresar y plantear las condiciones necesarias para que la Estrategia se adapte a la propia realidad de grupo validador. Por tanto es posible que en el proceso de validación se dé la circunstancia que simultáneamente algunos grupos consideren que la Estrategia REDD+ es perfectamente viable en sus territorios, otros que la Estrategia no es de su interés o aplicación a su entorno socioambiental, y unos terceros que pidan o requieran algunos cambios para que la Estrategia se adapte a sus necesidades y características diferenciales. Durante este proceso se discutirá con las y los actores clave los posibles riesgos y beneficios asociados a la implementación de la estrategia nacional, y se acordarán medidas de mitigación a los mismos, lo que constituirá la base del marco de gestión ambiental y social de REDD+ para Panamá (MGAS).

**6. Mesa Nacional REDD+, para consenso y oficialización del resultado de la validación:** Nuevamente la Mesa Nacional REDD+ será convocada para una vez recibidos los resultados de los cinco canales diferenciados de validación hacer un compendio o resumen con el resultado final de la validación. Incorporando los resultados de la validación al borrador final de Estrategia REDD+.

7. **Consulta Pública Final:** de acuerdo con la legislación panameña y los procedimientos formales que la misma señala, se realizará el proceso de información pública, recepción de alegaciones, e incorporación y aprobación oficial y pública de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá<sup>10</sup>.

Gráficamente el PPP+EEESA en los años 2015-2017 sería de la siguiente manera:



## COMPONENTE 2: PREPARACIÓN DE LA ESTRATEGIA REDD+

### 2.a. Evaluación sobre el uso de la tierra, las causantes de los cambios en el uso de la tierra, la ley forestal, la política y la gestión

Panamá cuenta con 873,300 ha de suelos arables y sólo la mitad se utiliza para la producción de alimentos (442,820 ha). El censo agropecuario de 2010 demuestra que de las explotaciones agropecuarias unas 718,690 ha son utilizadas en barbecho, tierras con bosques y montes, entre otras; que son susceptibles de incorporarse a actividades de conservación, producción forestal y captura de carbono.

Durante largo tiempo, las actividades agropecuarias no han sido guiadas por políticas eficaces que hagan compatible el uso de la tierra con las capacidades del suelo, lo cual implica impactos negativos en la productividad y competitividad del país y costos ambientales que hasta ahora no han sido internalizados en las cuentas nacionales. Por ello, el Plan Estratégico del Gobierno 2014-2019 prevé políticas y acciones tanto en el marco de REDD+ como en la gestión ambiental para el desarrollo sostenible.

Los resultados del análisis de la deforestación en el Programa Nacional de ONU-REDD de Panamá, demuestran que la deforestación se ha reducido en la última década con una cifra aproximada de 10.000 ha/año en 2012 (datos preliminares). Por lo tanto, el potencial de mitigación a través de reducción de la deforestación es menor. Además, los análisis recientes muestran que hay aproximadamente un millón de hectáreas de tierras degradadas con potencial para la reforestación. En

<sup>10</sup> La legislación pertinente sobre consulta pública es la siguiente:

Ley 8 del 25 de marzo de 2015 que crea el Ministerio de Ambiente de Panamá, dicta otras disposiciones.

Ley Nº 65 (De 26 de octubre de 2010) "Que reforma la ley 41 de 1998, general de ambiente, y dicta otras disposiciones".

Ley Nº 66(De 26 de octubre de 2010) "Que modifica la ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, y dicta otra disposición".

LEY No. 6 (De 22 de enero de 2002) "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones".

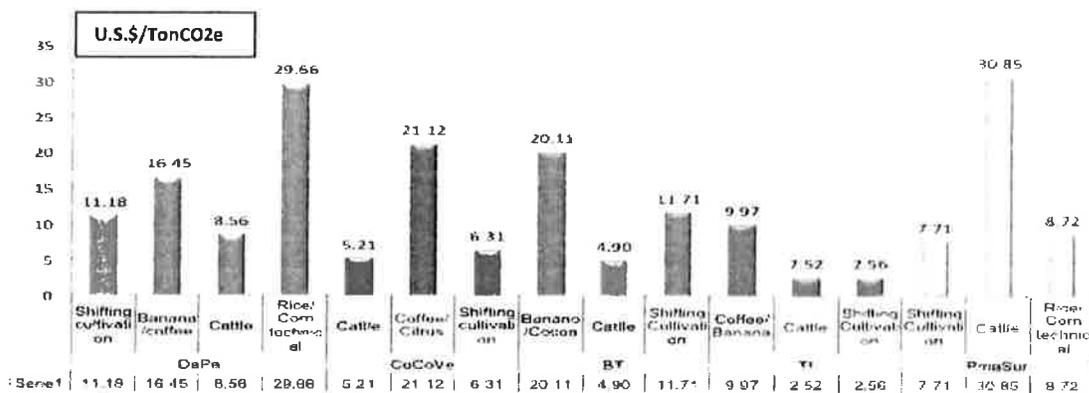
este sentido, el alcance de REDD+ en Panamá ha sido repensado para incluir las cinco actividades de REDD+, priorizando en el aumento de las reservas forestales de carbono, a través de la reforestación y la reducción de la deforestación.

## 2.b. Opciones de estrategia REDD+

Los últimos hallazgos del PNC ONU REDD han traído como resultado desde el punto de vista de análisis de opciones estratégicas para REDD+ que se tomen en cuenta las cinco (5) actividades de REDD+ establecidas en el párrafo 70 de la Decisión 1 CP 16 del Acuerdo de Cancún. Los resultados obtenidos dentro del proceso de Escucha Activa señalan el interés de los actores consultados a ir por las cinco actividades de REDD+. Panamá elaborará su NER y su NR) para cubrir todas las actividades en todo el territorio nacional en materia forestal

Como información complementaria se realizó una estimación de costos de oportunidad. El análisis se efectuó para todas las actividades resultantes de la conversión de bosques para 5 regiones del país divididas en función de su cobertura de bosques, riesgos de deforestación y dinámica de los sistemas productivos. La Figura 1 muestra los resultados de este análisis. Es de tener en cuenta que estos resultados son de carácter preliminar y *no contemplan el valor de venta de tierra al final del periodo de análisis*. Durante el año 2015 se estará revisando estos valores para ver el impacto de éstos, pero resultados preliminares indican que el cambio en los costos de oportunidad sería importante con aumentos significativos en muchos casos.

Figura No. 1: Costos de oportunidad para conversión de bosque a otros sistemas productivos

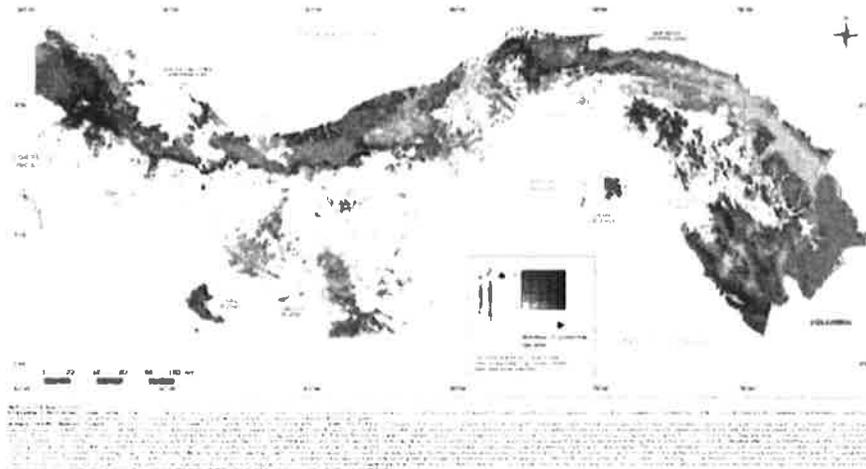


Nota: No se incluye valor residual de inversión. / Fuente: Programa ONU-REDD Panamá 2013.

Además de explorar temas de escenarios y costos de REDD+, Panamá también ha incursionado en el análisis de beneficios múltiples asociados al bosque. Este trabajo incluyó la identificación, categorización y priorización de beneficios no-monetarios, también denominados Beneficios Múltiples, de una Estrategia Nacional REDD+ en Panamá. El proceso se llevó a cabo mediante talleres participativos con actores claves de la sociedad panameña local y nacional incluyendo instituciones del estado, ONGs, comunidad científica, así como comunidades vinculadas al bosque. Para este análisis, fueron empleados criterios de priorización de beneficios desde diferentes enfoques: (1) económicos (potencial para generar inversión), (2) sociales (contribución a la calidad de vida) y (3) políticos (relevante para la estrategia de desarrollo nacional). Se examinó el rol del bosque en la captura y secuestro de carbono, así como en el mantenimiento de la biodiversidad, control de la erosión, regulación hídrica e importancia turística para el país, entre otros importantes aspectos. Estas diferentes capas de información están disponibles para la definición de estrategia nacional REDD+ y pueden ser usadas, entre otras cosas, para explorar un posible orden de entrada de diferentes áreas del país al programa basado no solo en contenido de carbono sino también en la combinación de beneficios no monetarios que puedan generarse por una Estrategia Nacional REDD+. La Figura siguiente muestra un ejemplo de este análisis donde se superpone información sobre contenido de

carbono, áreas importantes para biodiversidad y recolección de productos forestales no maderables, servicios importantes para el turismo y otros.

**Mapa No.1: Áreas de mayor densidad de carbono y beneficios múltiples de REDD+**



Fuente: PNUMA - WCMC; Programa ONU-REDD, 2013.

Conjuntamente con el análisis de escenarios, costos de REDD+ y beneficios no-monetarios del bosque, Panamá se encuentra explorando la participación privada como una de las herramientas de financiación para la Estrategia Nacional REDD+ en el país. El objetivo es no solo asegurar una sostenibilidad financiera del programa nacional REDD+ Panamá sino también el poder alimentar la discusión de estrategia nacional con insumos de aquellos sectores interesados en poder invertir en el mismo. Este proceso de retroalimentación debería fomentar el tener una estrategia que asegure el cumplimiento de los objetivos de REDD+ mientras que minimiza costos de transacción y otros que pudieran frenar la participación de sectores con posibilidad de invertir en actividades en el terreno.

**Recomendaciones emergentes del proceso de escucha activa en cuanto a acciones prioritarias a ser consideradas por los Afrodescendientes y familias campesinas**

Con pequeñas variaciones hay tres acciones prioritarias que aparecen en los cinco talleres realizados con expertas y expertos forestales comunitarios.

1. Regeneración y reforestación del bosque de ribera (o de galería): consideran que cualquier proyecto de cambio debe empezar por hacer respetar estrictamente la legislación existente que protege el bosque de galería. A la vez que se inicia en todo el país un plan de regeneración y recuperación del mismo complementado con acciones de reforestación con especies autóctonas.
2. Profundo cambio del sistema productivo agropecuario, basado en:
  - Concebir las fincas como sistemas agrosilvopastoriles diversificados, en contraposición de fincas predominantemente dirigidas al monocultivo.
  - Promoción de la agroecología y reducir el uso de agroquímicos.
  - Planificación productiva y ambiental a nivel de finca para adecuarse a las condiciones particulares de cada localización.
  - Una mayor coordinación entre entes del estado (especialmente MIDA y MIAMBIENTE) para ofrecer un paquete de: asistencia técnica, crédito, comercialización y apoyo dirigido prioritariamente al pequeño productor.
  - Mejora de las vías de comunicación desde las fincas para sacar la producción.

- Uso de metodologías de “aprender haciendo” basadas en experiencias exitosas y con el protagonismo del productor como docente.
  - Introducir los conceptos de suficiencia/soberanía/seguridad alimentaria tanto a nivel nacional como al comunitario y familiar.
3. Fortalecimiento de las organizaciones de base para que sean instrumentos de construcción de tejido social, concienciación y apoyo mutuo entre los pequeños productores.

Junto a estas que son consideradas como las grandes prioridades que no siempre aparecen en todos los talleres:

4. Incentivos a la conservación del bosque y/o PSA: En cuatro de los 5 talleres se priorizaron esquemas que indistintamente se nombraban como incentivos para la reforestación, o PSA.
5. Participación continuada en REDD+: En tres talleres se priorizó la necesidad de que las acciones enmarcadas en REDD+ deben seguir contando con una participación proactiva y decisoria de los actores clave del bosque. Siendo sobre todo una solicitud dirigida a la cooperación internacional para que la participación no sea confundida o limitada a la consulta.

#### **Opciones para la Estrategia Nacional REDD+**

Durante el 2014 con el apoyo del Programa ONU-REDD, se comenzó un proceso de “Escucha Activa” que obtuvo como resultado la percepción de los actores clave sobre la situación del bosque. Este proceso incluye los 5 canales de escucha; pueblos y territorios indígenas (en proceso), comunidades afrodescendientes, comunidades campesinas, instituciones públicas, privadas, ONG, organizaciones internacionales, academia e investigadores; además género y empoderamiento de la mujer.

El proceso de concertación continuará en el marco de la Mesa Nacional REDD+ con una representación de la diversidad de actores sociales y en el que se acuerden los temas centrales que deben ser considerados como prioritarios para la Estrategia.

Actualmente se cuenta con un Marco Técnico de la Estrategia Nacional REDD+, de conformidad con las siguientes actividades de REDD+:

- a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación;
- b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal;
- c) La conservación de las reservas forestales de carbono;
- d) La gestión sostenible de los bosques;
- e) El incremento de las reservas forestales de carbono.

La ENREDD+ reconoce el rol de los bosques como el recurso natural esencial para la vida en la Tierra, por los servicios ambientales que el mismo presta y su importancia en el desarrollo sostenible, incluyendo su aporte en la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la igualdad de género, el bienestar de los ecosistemas tropicales y el desarrollo humano sostenible.

La propuesta de reforestar un Millón de hectáreas en 20 años, es uno de los componentes principales de ENREDD+, siendo una iniciativa transversal para enfrentar el cambio climático, la desigualdad de oportunidades y, garantizar que Panamá se encamina hacia un desarrollo equitativo, en armonía con la naturaleza. El objetivo de esta propuesta pública-privada es recuperar la cobertura forestal y tierras degradadas, al tiempo que se aumenta el almacenamiento de carbono y se impulsa la reactivación de la economía rural.

Las opciones de la Estrategia tienen la cuenca hidrográfica, como la unidad de planificación territorial ambiental, Con este enfoque, las acciones se orientarán en la gestión integral de cuencas como eje transversal que incluye a las comunidades dentro y fuera de los bosques, tal como se describen a continuación:

En el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá se tomará en cuenta todos los potenciales beneficios adicionales de REDD+ identificados en el proceso de preparación, estos incluyen los beneficios (1) económicos (venta de créditos; ingresos adicionales por actividades REDD+), (2) sociales (contribución a la calidad de vida, con atención particular a los grupos vulnerable o dependientes de los bosques), (3) políticos (relevante para la estrategia de desarrollo nacional), (4) y No monetarios (ambientales-sociales).

La integración con otras políticas y estrategias sectoriales será el desafío más importante para el desarrollo de la Estrategia. A la fecha, el Estado desarrolla diversas iniciativas sobre planes de ordenamiento territorial, planes de manejo de cuencas, planes de manejo de fincas, a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) y MIAMBIENTE, entre los que se encuentran proyectos de agricultura y ganadería sostenible, agroforestería y reforestación.

Tomando en consideración el Plan Nacional Forestal, se espera que la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá se oriente bajo los principios de (1) promover el manejo forestal sostenible de los bosques como elemento fundamental del paisaje, (2) promover el uso adecuado de los suelos y elevar su productividad, integrando los árboles a los sistemas productivos, y (3) conservar y restaurar suelos de vocación forestal. También se considera la utilización de sistemas combinados de producción para incrementar las reservas de carbono y la productividad agropecuaria en áreas sin bosques, tales como la agroforestería y sistemas silvopastoriles. Todo esto dentro del marco general de conservación del paisaje.

El marco legal nacional define la cuenca hidrográfica como la unidad de planificación ambiental; en consecuencia, la cobertura forestal y la calidad de los bosques que se encuentren en una determinada cuenca podrán enmarcarse dentro de un programa que incorpore lineamientos para evitar la deforestación y degradación de éstos, incluyendo el manejo forestal sostenible, en beneficio de las comunidades dependientes de los bosques, a la vez que se ordena el uso de la tierra en las áreas sin bosques. El análisis de compatibilidad y factibilidad de creación de sinergias entre la estrategia nacional de manejo de cuencas y otras estrategias clave relacionadas con la gestión de uso de la tierra, es un estudio prioritario aún pendiente. Este análisis formará parte del proceso para el desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+.

Se prestará especial atención para superar barreras de participación y para promover la participación de organizaciones comunitarias de mujeres en este proceso. Se considerará la promoción del manejo sostenible del bosque en el nivel comunitario en territorios indígenas compatible con las opciones de la Estrategia Nacional REDD+ para generar incentivos a la conservación forestal. En esta vía, Panamá ya está impulsando el establecimiento y ejecución de planes de manejo forestal para los bosques ubicados en comarcas indígenas, como una nueva opción de desarrollo sostenible para estas comunidades.

### **Proceso de finalización de la Estrategia Nacional REDD+ y Plan de Implementación**

El proceso de definición de la Estrategia Nacional REDD+ incluirá un plan de implementación. Se espera que la Estrategia demarque claramente los objetivos de REDD+ en el país para la disminución de emisiones, tipos de intervención para alcanzar esta meta de reducción, nivel de referencia, registro, salvaguardas, principios de distribución de beneficios, sistema de monitoreo, medición, reporte y verificación y prioridades para la selección de entrada de áreas al programa en vista de sus beneficios monetarios y no-monetarios.

Asimismo, se espera que la Estrategia defina un Plan de Implementación que incluya la definición de los aspectos operacionales y financieros necesarios para poder ejecutar REDD+. Estos incluirán la estructura de personal, responsabilidades, costos de operaciones, y mecanismos de captación y distribución de ingresos esperados por el programa. El Plan de Implementación deberá incluir acciones concretas para asegurar un flujo de inversiones

mínimas anuales que aseguren la viabilidad financiera del proyecto como así también el asegurar que los costos de implementación se mantengan en niveles razonables al volumen del programa.

En Junio del 2015 se espera contar con un primer Borrador de la Estrategia Nacional REDD+, como base para la discusión con los actores clave. Sin embargo, se prevé que dada la complejidad del tema, la experiencia limitada en un proceso de este tipo, y la necesidad de asegurar la apropiación por las partes interesadas se requerirá recursos adicionales para trabajar aspectos de la Estrategia y el Plan de Implementación que necesitarán mayor profundidad y/o discusión entre las partes. En el esquema a continuación se aprecia el trabajo a realizar hacia la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+.

**Figura No. 2: Esquema de trabajo para la Estrategia REDD+ de Panamá**



### **2.c Marco de ejecución de REDD+**

El marco de ejecución de la Estrategia Nacional REDD+ establecerá mecanismos institucionales, económicos, jurídicos y de gestión creíbles y transparentes que puedan permitirle al país ejecutar las opciones de estrategia de REDD+ (ver la sección 2b) y cumplir con las posibles obligaciones del país en virtud de cualquier régimen de REDD+ futuro.

Se espera que el marco de ejecución, apoyado por el proceso de evaluación estratégica socio ambiental (EESA) que se inició en el segundo semestre de 2014, incluya los aspectos a ser abordados en la ejecución de REDD+ y un plan de trabajo a nivel de actividades para permitir su evaluación externa, tomando en cuenta lo descrito respecto a la factibilidad (socioeconómica, política e institucional). Cabe resaltar que Panamá cuenta con la gran mayoría de estudios necesarios que constituyen los insumos técnicos para diseñar la estrategia REDD+ (Marco legal, Estudios de Costos de Oportunidad de cambio de uso de suelo, análisis de escenarios de emisiones, entre otros); y en paralelo en el marco del Programa ONU-REDD se está desarrollando el proceso de consulta con los actores clave de la sociedad panameña (Institucionales, sociedad civil, pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes) que complementará la información ya existente respecto al diagnóstico percibido, necesidades y demandas sobre el bosque y la deforestación.

#### **Evaluación de los derechos de propiedad de la tierra y sobre el carbono para posibles actividades de la estrategia de REDD+**

La Fase 1 del Análisis del Marco Legal para REDD+ en Panamá realizado en el marco del Programa ONU-REDD analiza en detalle los retos asociados a las cuestiones de uso de la tierra, tenencia y titulación de tierras, derechos sobre los recursos naturales, medios de subsistencia y gestión, en regiones prioritarias relacionadas con programas específicos de REDD+. Se destacan avances significativos en estos temas de tenencia de la tierra a través del Programa Nacional de Titulación de Tierras (PRONAT) y la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANATI).

En el marco del Programa ONU-REDD se realizó una primera evaluación de aspectos legales relacionados a la implementación de REDD+ en el país. Sin embargo, los retrasos que sufrió el programa no permitieron realizar la segunda fase de este trabajo que contemplaba una propuesta de marco legal para la implementación. Se espera

que el Programa ONU-REDD pueda avanzar en el desarrollo de una propuesta para discusión con sociedad civil, pueblos indígenas y gobierno durante el 2015 y 2016.

### Abordaje de las principales cuestiones en materia de gobierno relacionadas con REDD+:

#### Análisis de factibilidad socioeconómica, política e institucional

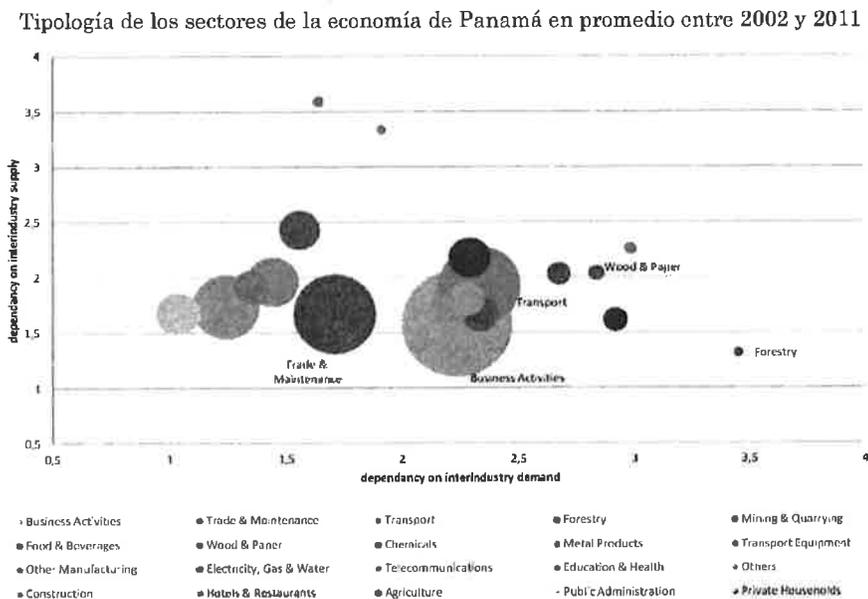
##### Factibilidad socioeconómica

El sector forestal aporta a los demás sectores de la economía, pero muchos de estos aportes no son cuantificados, y por lo tanto no se le da importancia a estas contribuciones. En este sentido, la Estrategia Nacional REDD+ puede contribuir a incrementar la visibilidad y la competitividad del sector forestal dentro de la economía nacional.

En un estudio recientemente realizado entre MIAMBIENTE, PNUMA y BC3 fue posible determinar que los sectores que contribuyen en mayor medida al PIB tienen una alta dependencia del sector forestal (ver figura a continuación). En la figura, los sectores ubicados a la izquierda tienen una dependencia de los ubicados a la derecha; y también se puede apreciar la relativamente pequeña contribución directa del sector forestal a la economía.

Además se exploran mecanismos de inversión privada en proyecto piloto de carbono forestal en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, con potencial para generar beneficios para las comunidades vinculadas al bosque, y a ser financiados por un mecanismo de compensación de emisiones del transporte marítimo internacional y con empresas nacionales de transporte.

Figura No.3: Tipología de los sectores de la economía panameña (Promedio 2002 y 2011)



Fuente: PNUMA; Programa ONU-REDD, 2013.

##### Factibilidad política

La Estrategia Nacional REDD+ para Panamá requiere que sea adecuadamente normada y con mecanismos concretos y robustos de coordinación intersectorial que le den viabilidad a su implementación. Estos mecanismos

garantizarían que los demás sectores actúen en concordancia con la estrategia y que ésta sea incorporada dentro de los planes de los diversos sectores (por ej. Plan Agropecuario, Plan de Turismo, Planes de desarrollo de infraestructura, entre otros).

La factibilidad política está estrechamente ligada a la factibilidad socioeconómica dado que la apropiación de la estrategia por parte de otros sectores solo será posible si estos perciben que la misma representa una relación de costo beneficio atractiva a sus intereses sectoriales y de esto dependerá su activa participación en su implementación.

#### **Factibilidad institucional:**

Se analizarán opciones para lograr el fortalecimiento del sector forestal dentro del contexto de gestión ambiental que desarrolla MIAMBIENTE. Estas opciones de fortalecimiento tomarán como referente las capacidades con que ya cuenta la institución como por ejemplo la presencia de estructuras institucionales en las diversas regiones y provincias, la presencia de funcionarios con amplio conocimiento en materia forestal, la existencia del sistema nacional de áreas protegidas, y la participación de MIAMBIENTE como punto focal ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y que pueden contribuir al fortalecimiento del tema forestal dentro de la institucionalidad.

Por otro lado, se requiere mejorar el liderazgo de MIAMBIENTE para lograr el posicionamiento del sector forestal como eje transversal de la gestión pública. Esto puede incluir una revisión de los arreglos institucionales para REDD+. Para tal efecto, el Consejo de Gabinete autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, presentar un proyecto de Ley a la Asamblea Nacional para crear el Ministerio de Ambiente. La Estrategia Nacional REDD+ Panamá actualmente se encuentra bajo la coordinación de la Unidad de Cambio Climático, la cual será elevada a Dirección Nacional dentro del Ministerio.

Por último, se requiere el establecimiento de alianzas estratégicas con entidades de investigación, sector privado y la academia para contar con una base sólida de profesionales y de información que pueda orientar y fortalecer procesos de toma de decisión. Igualmente, se requerirán esquemas de trabajo coordinados, eficientes e innovadores, que permitan el involucramiento pleno y efectivo de las comunidades dependientes de los bosques en materia de REDD+. Cabe resaltar que la Universidad Tecnológica de Panamá, iniciará en marzo del 2016, la carrera de Licenciatura de Ingeniería Forestal.

#### **Desarrollo de los mecanismos institucionales necesarios para participar en las actividades y transacciones de REDD+ y realizar un seguimiento de las mismas**

En el marco del Programa ONU-REDD a inicios del 2014 se realizó un análisis del contexto institucional para REDD+ en Panamá, con miras a la actualización del R-PP y la preparación del acuerdo de donación con el FCPF. En este estudio se realizaron una serie de entrevistas para conocer las posiciones de actores institucionales y sociales respecto a los arreglos de gestión del Programa ONU-REDD en la actualidad y la gestión forestal en general. Los principales hallazgos de este proceso son:

- Necesidad de posicionar el proceso REDD+ a más altos niveles institucionales que en la actualidad como una medida para garantizar la inter-sectorialidad y apropiación estatal del proceso.
- Considerar una reconfiguración institucional del Programa de acuerdo a los mandatos de las diferentes instituciones gubernamentales (MIDA, MICI, MEF, MINGOB, y MIAMBIENTE), para que estos tomen un rol activo en la implementación de REDD+ en Panamá
- Reforzar los procesos de participación e involucramiento de actores iniciados con el Programa ONU-REDD hacia una participación amplia de actores de la sociedad incluyendo el sector privado

Estas recomendaciones, como muchas otras emanadas de la sociedad civil, fueron consideradas por las nuevas autoridades de la ANAM, hoy MIAMBIENTE, con miras a reforzar los planes ambientales del Gobierno Nacional y prueba de ello es la creación del Ministerio de Ambiente.

#### **2.d. Impactos sociales y ambientales durante la preparación y la ejecución de REDD+**

En el marco de la ejecución del Programa ONU-REDD se han venido desarrollando una serie de actividades orientadas a divulgar información y a avanzar en la fase de preparación y socialización que alimentan la EESA.

MIAMBIENTE dirigirá sus esfuerzos para hacer más efectiva la coordinación interinstitucional a través del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) y las Comisiones Consultivas, especialmente en lo relativo a las políticas agropecuarias y mineras. Los impactos de las políticas extra-sectoriales (crecimiento económico, inversión externa y otras) sobre los recursos forestales serán identificados y minimizados a través de la aplicación de instrumentos como la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (EESA), en coordinación con el proceso de escucha activa que se ejecuta bajo el Programa ONU-REDD.

Siguiendo los requerimientos del Banco Mundial, se efectuará una EESA de las distintas opciones que sean identificadas. Asimismo, se considera durante esta etapa, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de actores clave participantes en el proceso, en los fundamentos y aplicación de la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (EESA) y del Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). En la tabla No.17, se plantea el cronograma general del proceso EESA para Panamá.

El proceso de EESA será liderado por el Gobierno de Panamá, bajo los principios de un proceso participativo y transparente que incluya a todos los actores relacionados con bosques, deforestación y degradación de bosques en Panamá, incluyendo: representantes de pueblos indígenas, comarcas y congresos, comunidades campesinas y de pequeños productores, comunidades afrodescendientes, academia, ONGs y otras instituciones del sector público relacionadas.

El proceso EESA se llevará a cabo siguiendo los pasos detallados a continuación. Las actividades del proceso de escucha activa llevadas a cabo bajo el marco del Programa ONU-REDD alimentan las etapas 1 y 2 del EESA, e incluyen 30 entrevistas con actores públicos, privados, ONGs, organizaciones internacionales, academia e investigadores, 2 talleres con afrodescendientes, y 3 talleres con comunidades campesinas completados. El proceso de escucha activa en territorios indígenas será llevado a cabo por cada una de las autoridades de las 12 estructuras indígenas.

**Tabla No. 1: Plan de trabajo de la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (EESA)**

Etapas y actividades	2015-2016				2017			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<b>Etapa 1: Información y preparación</b>								
Entrevistas con ONGs, sector privado, academia	■							
Talleres regionales con afrodescendientes	■	■						
Talleres regionales con comunidades campesinas	■	■	■	■				
Talleres en territorios indígenas			■	■				
Divulgación a nivel nacional			■	■	■	■	■	■
Elaboración del plan de trabajo del EESA			■	■				
<b>Etapa 2: Elaboración del Plan de trabajo EESA</b>								
Definición de instancias de participación para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+			■	■				

Divulgación de los estudios técnicos producidos en el Programa ONU-REDD			■	■				
Recomendaciones de la Estrategia Nacional REDD+ compiladas					■			
Desarrollo del marco de gestión social y ambiental (MGSA)					■	■		
<b>Etapa 3: Implementación del marco de gestión social y ambiental (MGSA)</b>								
Implementación del MGSA							■	■
Monitoreo de beneficios, gobernanza e impactos							■	■
Borrador de Estrategia Nacional REDD+						■		
Finalización de la Estrategia Nacional REDD+								■

De cada una de las etapas se espera obtener los siguientes resultados de la EESA:

**Etapas 1:**

- Problemática de los bosques y la deforestación y degradación en Panamá, identificada por los propios actores nacionales, regionales y locales
- Opciones de estrategia identificadas la visión de los diferentes actores en Panamá según las condiciones particulares de cada región.
- Riesgos y beneficios de las opciones de estrategia propuestas, identificados.
- Fortalezas y debilidades para el abordaje de los riesgos y beneficios identificadas participativamente

**Etapas 2:**

- Mecanismos de participación y retroalimentación para la formulación participativa de la estrategia REDD+ Panamá definidos.
- Estudios técnicos producidos en el marco del Programa ONU-REDD divulgados entre los actores clave de Panamá.
- Desarrollo del marco de gestión social ambiental, incluyendo acciones para mitigar, prevenir y monitorear los posibles riesgos e impactos asociados con la implementación de las opciones de estrategia de REDD+.

**Etapas 3:**

- Marco de gestión social y ambiental implementado
- Inicio del monitoreo de beneficios múltiples, impactos y gobernanza
- Finalización de la estrategia Nacional REDD+ de Panamá

**Salvaguardas aplicables al proceso REDD+ Panamá**

Panamá es signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y ha participado de las negociaciones de REDD+ bajo la misma. En la CMNUCC se han definido ya las salvaguardas para REDD+ en la COP de Cancún en el 2010. Estas salvaguardas son:

1. Complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia.
2. Transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales.
3. Respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
4. Participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales.
5. Compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que REDD+ no se utilice para la conversión de bosques naturales, sino que sirva, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales.
6. Adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión.
7. Adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

En el marco del Programa ONU-REDD en ejecución, se desarrollarán talleres iniciales para la construcción de un borrador de Sistema de Información sobre Salvaguardas, para la provisión de información de las salvaguardas de Cancún a la CMNUCC. El SIS incluirá criterios e indicadores nacionales para cada salvaguarda, las fuentes de datos para estos indicadores, y los mecanismos de articulación con las instancias generadoras de datos. En base a los principios acordados en Varsovia, se buscará que el sistema sea flexible, mejorable con el paso del tiempo, y construido en base a sistemas existentes mediante un proceso participativo y en retroalimentación con el diálogo con los diferentes actores llevado a cabo por el Programa ONU-REDD. En Panamá se cuenta con una serie de fuentes de información relacionadas a salvaguardas, como los indicadores ambientales de país, que se monitorean cada cuatro años como parte de la gestión ambiental (Informes GEO y

otros) que se vincularán al SIS. La Estrategia Nacional REDD+ está en plena concordancia con el Plan Nacional Forestal. En cuanto a las salvaguardas sociales, cabe resaltar que Panamá no ha ratificado el Convenio 169, sin embargo se cuenta con legislación específica para los pueblos indígenas. Para la implementación del proceso REDD+ en Panamá se aplicarán las directrices del Programa ONU-REDD y FCPF sobre involucramiento de actores y las de ONU-REDD sobre Consentimiento Libre Previo e Informado. Bajo el proceso EESA, y en base a las opciones estratégicas de REDD+ en Panamá, se determinarán las Políticas Operacionales del Banco Mundial que son aplicables al proceso REDD+ Panamá.

El SIS de Panamá se retroalimentará con el MGSA desarrollado como parte de la implementación del R-PP buscando maximizar esfuerzos y reducir la duplicación de actividades.

#### **Programa Apoyo a REDD+ de Base Comunitaria- CBR+ “Bosques de Vida”**

Bosques de Vida, es el nombre que representantes de comunidades indígenas, campesinas y afro descendientes dieron al Programa Apoyo a REDD+ de Base Comunitaria- CBR+. Esta es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (ONU-REDD) y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), que apoya a las comunidades a participar en los procesos nacionales REDD+, que lidera el Ministerio de Ambiente.

Los temas de enfoque del programa fueron identificados a través de consultas con los usuarios de los bosques y son los siguientes:

1. El manejo comunitario y sostenible de bosques,
2. La agroforestería y otras formas de cultivos sostenibles que mejoran los medios de vida,
3. La recuperación y protección de bosques, especialmente los que protegen los ríos,
4. La medicina tradicional y manejo de fauna.

### **COMPONENTE 3: DESARROLLO DE UN NIVEL NACIONAL DE REFERENCIA DE LAS EMISIONES FORESTALES O UN NIVEL NACIONAL DE REFERENCIA FORESTAL.**

#### **3.a. Situación en Panamá y alcance relativo a los NER/NR**

##### **Introducción y antecedentes**

Los niveles de referencia de las emisiones forestales (NER) y los niveles de referencia forestal (NR), son puntos de partida para evaluar el desempeño de los países en la implementación de las actividades de REDD+. Los países que implementan actividades de REDD+ como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) necesitarán desarrollar y presentar sus NER/NR ante la Convención. Éstos serán utilizados para valorar la efectividad de las políticas y medidas relacionadas con REDD+ en cada país, y son imprescindibles para demostrar los alcances y logros nacionales, y para justificar beneficios por el desempeño logrado. Además, los NER/NR pueden ser usados por los países para medir sus progresos hacia otros objetivos relativos a conservación y manejo de los bosques, ofreciendo una línea base para el desempeño de políticas nacionales.

La primera orientación de la CMNUCC en materia de NER/NR fue proporcionada por la Decisión 4/CP.15<sup>11</sup>, evolucionando hasta la CP 19, en Varsovia<sup>12</sup>. En estos años se acordó que los NER/NR son uno de los cuatro elementos que deberán construir los países (Partes) que se proponen emprender actividades de REDD+. En este marco, algunas de las principales decisiones apuntan a que las Partes interesadas participen en el proceso REDD+ en las siguientes actividades claves a saber:

1. Establecer NER/NR manteniendo coherencia con las emisiones y absorciones según lo señalado en los inventarios de Gases de Efecto Invernadero (GEI) nacionales;
2. Presentar información/fundamentos acerca de la construcción de NER/NR;
3. Considerar un enfoque gradual para el desarrollo de los NER/NR para permitir la incorporación de datos y metodologías mejorados;

<sup>11</sup> Conferencia de las Partes, CP 15, efectuada en Copenhague, 2009.

<sup>12</sup> Ver la decisión: “Guidelines and procedures for the technical assessment of submission from Parties on proposed forest reference emission levels and/or forest reference levels” <http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbsta/eng/l33a01.pdf>

4. Construir las NER/NR de manera transparente usando información histórica; éstos pueden ajustarse tomando en cuenta circunstancias nacionales, pero los países deben incluir una justificación presentando detalles sobre cuáles circunstancias nacionales se han tenido en cuenta, la razón y cómo/con qué metodología.
5. Actualizar los NER/NR periódicamente para tomar en cuenta nuevos conocimientos y tendencias.

También se decidió que, como medida temporal, los países que así lo consideren apropiado pueden construir NER/NR sub-nacionales como paso hacia la construcción del NER/NR nacional.

Recientemente, se ha decidido que los países pueden entregar primeras aproximaciones de niveles de referencia a la CMNUCC, y participar en un proceso de retroalimentación con el fin de aumentar las capacidades nacionales.

Los NER/NR deberán ser desarrollados en estrecho vínculo con el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques<sup>13</sup> garantizando la coherencia en los enfoques de recolección y uso de datos.

### **Situación de los NER/NR en Panamá**

Se considera importante avanzar en el desarrollo de capacidades nacionales, adoptando el principio de gradualidad para el establecimiento de los NER/NR, tratando de mantener un alto grado de flexibilidad que permita ajustes futuros con la incorporación de nuevos datos o cambios metodológicos. A la fecha se han desarrollado diversas actividades de capacitación orientadas a la puesta en conocimiento y práctica de las diferentes metodologías frente a la disponibilidad de información.

Como parte de la selección de la metodología para la construcción de los NER/NR, se considerarán aspectos relacionados con cambios en la cobertura forestal, factores de emisión, definición de enfoques de tendencias históricas o proyecciones futuras, y ajustes por circunstancias nacionales, entre otros.

La escala de ejecución de REDD+ será a nivel **nacional**. Para esto se tomarán en cuenta las cinco (5) actividades de REDD+ establecidas en el párrafo 70 de la Decisión 1 CP 16 del Acuerdo de Cancún, respondiendo al potencial de mitigación en Panamá y a los resultados de obtenidos del proceso de consulta y participación con los actores clave. Panamá elaborará los niveles de referencia necesarios (NER/NR) para cubrir todas las actividades en el territorio nacional, siguiendo enfoque escalonado.

También se considerarán los ecosistemas costeros de mangle y se considerará el Carbono Azul desde la perspectiva de mitigación.

Siguiendo un enfoque escalonado y acorde a la disponibilidad de datos, las actividades para reducir las emisiones provenientes de la deforestación, de la degradación y de la conservación de los bosques utilizarán niveles de referencia de emisiones (NRE). Las áreas donde se realizan estas actividades no están sobrepuestas geográficamente. La actividad de aumentar el contenido de carbono en los bosques utilizaría los niveles de referencia (NR). Dado que las actividades de manejo sostenible y la degradación de los bosques no cuentan con suficiente información, en términos de emisiones, se hará un análisis más profundo para determinar cuál es el nivel de referencia que aplica.

El tema de los mercados nacionales de carbono responde a la demanda local y acciones ligadas a la incorporación de medidas de compensación de proyectos que impacten algún ecosistema ya sea terrestre o marino-costero en términos de emisiones de CO<sub>2</sub>e.

### **Datos históricos disponibles**

Los aspectos relacionados con los datos históricos disponibles de la cobertura boscosa y los vacíos de información, fueron tratados en mayor detalle en el componente 2.

En resumen, se considera que los datos históricos no proporcionan series cronológicas consistentes de cobertura boscosa y por lo tanto no deberán ser utilizados para cuantificar la deforestación histórica,

En la actualidad, se considera que la mejor estimación de la tasa anual de pérdida neta de cobertura boscosa es de 0.35%, que se deriva de un análisis de un conjunto global de datos publicado por Hansen *et al* en 2013<sup>14</sup>. Sin embargo, este estudio

---

<sup>13</sup> También denominado "Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques", el segundo de los elementos necesarios para los países interesados en participar al proceso REDD+

no fue elaborado con las categorías y definiciones establecidas para Panamá en 2012, y además carece de validación de campo.

Por lo tanto, en 2014, como parte de las actividades del Programa ONU-REDD Panamá, se realizó un estudio en detalle de los cambios ocurridos en el periodo 1992-2012, aplicando una metodología de análisis multitemporal de imágenes Landsat, utilizando las mismas categorías del mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra de 2012, y realizando un proceso de validación para asegurar la mejor clasificación posible de los cambios históricos ocurridos. La metodología utilizada para este análisis de cambios históricos es la misma que se utilizará para el análisis de los cambios futuros en el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.

### **Circunstancias nacionales**

El componente 2 proporciona información sobre las causas y patrones de la deforestación en Panamá. Sin embargo, la falta de información coherente y detallada sobre los cambios históricos, dificulta analizar a profundidad cómo las circunstancias nacionales han afectado y afectarían los cambios futuros. No obstante, los análisis de los mapas históricos, indican que la tasa de deforestación se ha ido reduciendo. Esto trae como consecuencia un cambio de enfoque dirigido hacia el aumento de las reservas de carbono mediante la forestación y la reforestación en tierras sin bosques.

### **Avances recientes que contribuyen al establecimiento de los NER/NR**

El Ministerio de Ambiente, a través de la Unidad de Cambio Climático (UCC), es la institución responsable de coordinar el desarrollo de las comunicaciones nacionales y la elaboración de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) del país. Cuenta con un sistema de información ambiental que permite la gestión de información y con el Sistema Interinstitucional del Ambiente, establecido con la Ley General de Ambiente, entre cuyas instituciones están las principales instancias públicas relacionadas con los sectores y actividades económicas contempladas en los INGEI.

Además y debido a las asimetrías, e incluso carencias, entre las plataformas de intercambio de información y bases de datos espaciales de las diferentes instituciones nacionales, está en desarrollo la Infraestructura Panameña de Datos Espaciales (IPDE) una iniciativa liderada por el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia. Tiene por objetivo diseñar y poner en marcha una infraestructura de datos espaciales en el nivel nacional a la que se integrarán los diferentes Sistemas de Información Geográfica y bases de datos de las instituciones del país. A esta plataforma, una vez operativa, se integrarán las bases de datos espaciales de MIAMBIENTE, incluyendo el portal para la disseminación vía Web (Geo-Portal) que se desarrolla en el marco de ONU-REDD Panamá para visualizar y compartir información geográfica que generará el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.

No obstante los aspectos mencionados, debe fortalecerse la gestión de datos –no sólo espaciales– y la información para los INGEI, incluyendo estructuras de bases de datos, protocolos de intercambio de información entre instituciones involucradas, generación de reportes, etc., que permitan optimizar el análisis de la información relevante y desarrollar los inventarios nacionales con mayor calidad y en menor tiempo.

Hasta finales de 2013, Panamá ha elaborado dos comunicaciones nacionales sobre cambio climático para la CMNUCC, la primera en el año 2000 y la segunda en 2012. El INGEI en la segunda comunicación se refiere a la situación del año 2000.

El INGEI para el año 2000, indica que el sector de Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés), es el sector que más contribuye a las emisiones de CO<sub>2</sub>, pero también señala que es el sector con mayores absorciones de CO<sub>2</sub>, sobre todo por el abandono de tierras cultivadas.

Las estimaciones de emisiones y absorciones del sector LULUCF provienen principalmente de un análisis de los mapas de cobertura boscosa y uso de la tierra de los años 1992 y 2000 respectivamente. El informe indica que las estimaciones tienen incertidumbres asociadas por haber utilizado factores por defecto de las Directrices del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), ya que el país no cuenta con factores de emisión propios, pero tiene la intención de desarrollarlos. Además, las estimaciones de los datos de actividad en el sector LULUCF tienen considerables incertidumbres asociadas a la metodología utilizada de comparar mapas de diferentes fechas.

<sup>34</sup> Hansen, M. C., P. V. Potapov, R. Moore, M. Hancher, S. A. Turubanova, A. Tyukavina, D. Thau, S. V. Stehman, S. J. Goetz, T. R. Loveland, A. Kommareddy, A. Egorov, L. Chini, C. O. Justice, and J. R. G. Townshend. 2013. Hansen, Potapov, Moore, Hancher et al, 2013. High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science* 342 (15 de noviembre): 850-53

Por otra parte, en el marco del Programa ONU-REDD Panamá, se han iniciado distintas actividades cuyos productos podrían brindar insumos para el desarrollo de los NER/NR, entre ellas:

- a. El establecimiento de un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (ver mayor detalle en el Componente 4), como parte del cual se han realizado o están en proceso los siguientes productos:
  - un Inventario Nacional Forestal y de Carbono (INFC), cuya etapa piloto finalizó a mediados del 2015 y permitirá establecer de forma preliminar, factores nacionales de emisión. Una vez finalizado el INFC, serán ajustados los factores nacionales de emisión.
  - Un sistema satelital de monitoreo terrestre, basado en un análisis multitemporal de imágenes de satélite, tanto para monitorear los cambios anuales futuros, como para determinar los cambios históricos.
  - un mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra para el año 2012 el cual se ha finalizado y próximo a la oficialización.

Para asegurar la consistencia de la información que se generará del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, se desarrolló de manera participativa, un nuevo sistema de clasificación de la cobertura boscosa y uso de la tierra con sus definiciones correspondientes. De particular importancia es la formalización de la siguiente definición nacional del término "bosque" que se está utilizando en todas las actividades de monitoreo de los bosques y reportes internacionales:

*"Tierra que se extiende por más de 0.5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 metros, una cubierta de dosel superior al 30 por ciento, o de árboles capaces de alcanzar estos umbrales in situ. No incluye tierra sometida a un uso predominantemente agropecuario o urbano."*

Además, el Carnegie Airborne Observatory (CAO, por sus siglas en inglés), en colaboración con el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI), ha elaborado un mapa para Panamá de biomasa y carbono basado en tecnología LiDAR. Se han establecido vínculos de colaboración con MIAMBIENTE para que, una vez disponibles los datos de campo del INFC, éstos se incorporen al modelo para mejorar el mapa de carbono y posteriormente, utilizarlo como insumo para el establecimiento de los NER/NR.

- b. El estudio realizado con apoyo del CATIE sobre posibles escenarios futuros:
  - *Un escenario tendencial o "Business as usual"* (BAU, por sus siglas en inglés), el cual muestra las tendencias de cambio de uso de la tierra y las emisiones esperadas de CO<sub>2</sub> procedentes de la deforestación y degradación de bosques sin la aplicación de un mecanismo REDD+.
  - *Un escenario de bajo impacto* que incluye nuevos desarrollos en tres componentes: carreteras (5), proyectos hidroeléctricos (16) y proyectos de minería metálica (25). En los tres casos se identificaron aquellos proyectos que al momento (año 2013) estaban debidamente aprobados o en construcción. En el caso de los proyectos hidroeléctricos y mineros, se tomó en cuenta el desarrollo de carreteras asociado a cada uno, generando un sencillo modelo de construcción de carreteras, basado en pendientes y distancia a carreteras ya establecidas.
  - *Un escenario de mayor impacto* en donde se utilizaron los mismos criterios del escenario anterior, aumentando en 20% la tasa de deforestación histórica.

#### **Actividades a desarrollar para el establecimiento de los NER/NR**

Para continuar el desarrollo de capacidades nacionales en el tema de NER/NR como parte de la etapa de preparación para REDD+, es importante indicar que a pesar de los avances de la CP 19, realizada en diciembre 2013, aún se trabaja en las guías metodológicas detalladas para la elaboración de los NER/NR. Por otra parte, debe considerarse que la definición de los NER/NR tiene una implicación directa sobre el potencial de ingresos futuros de REDD+.

Según se ha indicado, para el establecimiento de los NER/NR se plantea un enfoque escalonado y transparente, que permitirá mejorar los cálculos según se disponga de información y mejoren las capacidades nacionales.

Las actividades iniciales para la construcción de los NER/NR se llevaron a cabo en el marco de ONU-REDD Panamá en 2014, con un análisis multitemporal de cambios de la cobertura boscosa, discusión de opciones metodológicas y selección de la metodología, y construcción de NER/NR preliminares. Posteriormente, se plantea continuar con la socialización y el posicionamiento político del tema en la agenda nacional, el fortalecimiento de capacidades, ajuste de la metodología, establecimiento de protocolos, integración y análisis de nueva información, y la construcción de NER/NR nacionales.

## COMPONENTE 4: DISEÑO DEL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES Y DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LAS SALVAGUARDAS

### 4.a Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB)

#### Antecedentes y contexto

El Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques<sup>15</sup> (SNMB) es uno de los cuatro requisitos de la CMNUCC que un país tiene que poner en marcha si quiere participar al proceso REDD+.

La Decisión FCCC/CP/2010/7/Add.1 de la CP.16<sup>16</sup> indica que REDD+ comprende las siguientes cinco actividades:

- a. *La reducción de las emisiones debidas a la deforestación;*
- b. *La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal;*
- c. *La conservación de las reservas forestales de carbono;*
- d. *La gestión sostenible de los bosques;*
- e. *El incremento de las reservas forestales de carbono;*

La Decisión también indica que las Partes que deseen implementar el mecanismo REDD+ deben establecer:

*"...Un sistema nacional de vigilancia forestal robusto y transparente para la vigilancia y notificación respecto de las medidas mencionadas,... de conformidad con las circunstancias nacionales y con lo dispuesto en la decisión 4/CP.15 y en toda nueva disposición al respecto que acuerde la Conferencia de las Partes".*

La orientación metodológica proporcionada por la CP. 15<sup>17</sup> pide a las Partes que:

*"...Establezcan, de acuerdo con sus circunstancias y capacidades nacionales, sistemas de vigilancia de los bosques nacionales que sean robustos y transparentes y, cuando sea el caso, sistemas subnacionales en el marco de los sistemas de vigilancia nacionales que:*

- f. *Utilicen una combinación de métodos de levantamiento de inventarios del carbono forestal basados en la teledetección y en mediciones en tierra para estimar, según proceda, las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en las zonas forestales;*
- g. *Proporcionen estimaciones transparentes, coherentes, en lo posible exactas y que reduzcan las incertidumbres, teniendo en cuenta los medios y las capacidades nacionales;*
- h. *Sean transparentes y sus resultados estén disponibles y puedan ser examinados por la Conferencia de las Partes si así lo decide."*

Estas orientaciones establecen que un país que quiere formar parte del proceso REDD+ debe desarrollar un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, con funciones de monitoreo y de medición reporte y verificación. Para responder a estos requisitos, el SNMB se fundamenta en tres pilares:

- el sistema satelital de monitoreo terrestre,
- el inventario nacional forestal y
- el inventario de gases de efecto invernadero.

Para la estimación de las fuentes antropogénicas de emisiones de GEI, así como su absorción a través de sumideros, se debe seguir las guías directrices emitidas por el IPCC, además de la medición de los reservorios de carbono y los cambios en la superficie de bosques. De esta manera, las estimaciones de emisiones de carbono se basarán en enfoques metodológicos comparables según recomienda el IPCC. El SNMB también debería ser utilizado para la recopilación de datos, como por ejemplo información sobre los cambios históricos en la cobertura forestal, para apoyar al establecimiento de los niveles de emisión de referencia y/o los niveles de referencia sobre los bosques (NER/NR). De esta manera, el SNMB constituirá el enlace entre las evaluaciones históricas y las evaluaciones actuales/futuras, permitiendo coherencia en los datos e información para los reportes relacionados a REDD+.

<sup>15</sup> El término "Sistema Nacional de Seguimiento Forestal" utilizado por FCPF corresponde al término "Sistema Nacional de Vigilancia Forestal" utilizado en las decisiones de la CP, y al término "Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques" utilizado por el Programa ONU-REDD.

<sup>16</sup> Conferencia de las Partes, CP 16, efectuada en Cancún, 2010.

<sup>17</sup> Conferencia de las Partes, CP 15, efectuada en Copenhague, 2009.

También debe considerarse que los países en desarrollo deben prepararse para presentar informes de emisiones cada dos años, según decisiones de la CP 16<sup>18</sup> y CP 17<sup>19</sup>. Luego, para cumplir con estas decisiones, los países en desarrollo deberán fortalecer sus capacidades e instituciones para elaborar de forma periódica las comunicaciones nacionales e inventarios de gases de efecto invernadero.

A través del SNMB el país podrá proporcionar datos e información para reportes e informes ante la CMNUCC; sin embargo, es importante destacar que el SNMB que se consolidará gracias al proceso REDD+ en el país, incluyendo el apoyo técnico de ONU-REDD, no se enfocará sólo a responder las necesidades y requisitos internacionales sino que constituirá una herramienta nacional a través de la cual Panamá podrá monitorear sus bosques con objetivos más allá de REDD+.

Un SNMB robusto y transparente puede facilitar el camino del país para obtener incentivos positivos, basados en el desempeño y en los resultados que se verá reflejados a través del Sistema mismo.

### **Avances en Panamá en el diseño e implementación del SNMB**

Lo enunciado sobre el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques en versiones anteriores del R-PP de Panamá, refleja la visión que se tenía en el país en 2008-2009, antes de contar con las orientaciones de las decisiones de las Conferencias de las Partes (CP, por sus siglas en inglés) posteriores, y de disponer de asistencia técnica para definir en mayor detalle el contenido y alcance de tal sistema.

A partir de 2011, en el marco del Programa ONU-REDD Panamá, el país ha tenido avances significativos en el desarrollo de un SNMB, incluyendo la definición de su alcance y diseño conceptual, así como el inicio de la implementación de algunos de sus componentes.

En este proceso se identificaron los siguientes aspectos generales para la conceptualización y diseño del SNMB de Panamá:

- El sistema debe ser lo más sencillo posible, robusto y transparente, garantizando la implementación, la buena documentación de todo el sistema y que los datos estén levantados según una metodología estadística que permita la verificación independiente.
- El sistema será una iniciativa de largo plazo, con alcance y costo que permita al país mantenerlo en el futuro, con financiamiento propio y en el largo plazo, independiente de financiamiento externo.
- Las organizaciones internacionales asociadas y las instituciones extranjeras se enfocarán en proporcionar apoyo en materia de transferencia de tecnología, fomento de las capacidades técnicas y desarrollo de capacidades institucionales que favorezcan la apropiación por el país.

### **Diseño conceptual y alcance del SNMB**

Panamá está desarrollando un SNMB multipropósito, que aborda objetivos más allá de los que se requieren exclusivamente para participar en un proceso REDD+. Para el diseño conceptual y metodológico del SNMB de Panamá, además de las orientaciones de las decisiones de las CP, se han utilizado recomendaciones de la FAO en el marco del Programa ONU-REDD<sup>20</sup>, el programa regional REDD/CCAD-GIZ, el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales, la Universidad de Panamá y del Servicio Forestal de Estados Unidos, entre otros.

Siguiendo los requisitos internacionales para REDD+, el SNMB de Panamá incluye los siguientes componentes:

- Un sistema satelital de monitoreo terrestre para recopilar y evaluar en el tiempo los datos sobre actividades relacionados con las tierras forestales (datos de actividad);
- Un inventario nacional forestal y de carbono para recopilar información relevante que permita estimar emisiones y absorciones, así como proporcionar factores de emisión; es decir, reservorios de carbono en bosques y cambio en los reservorios de carbono en bosques.

<sup>18</sup> Decisión 1/CP.16, párrafo 60, inciso c: *"la Conferencia de las Partes decidió que las Partes que son países en desarrollo, de conformidad con sus capacidades y con el nivel de apoyo prestado para la presentación de informes, deberían presentar informes bienales de actualización que contuvieran información actualizada sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, con inclusión de un informe del inventario nacional y de información sobre las medidas de mitigación, las necesidades en esa esfera y el apoyo recibido"*.

<sup>19</sup> Decisión 2/CP.1713, párrafo 41, inciso a, establece: *"Que las Partes no incluidas en el anexo I, de conformidad con sus capacidades y con el nivel de apoyo prestado para la presentación de informes, deberían presentar su primer informe bienal de actualización a más tardar en diciembre de 2014"*.

<sup>20</sup> ONU-REDD 2013, Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques: monitoreo y medición, reporte y verificación (M y MRV) en el contexto de las actividades de REDD+, UNREDD/PB9/2012/IV/1 [http://www.unredd.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=11053&Itemid=53](http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11053&Itemid=53)

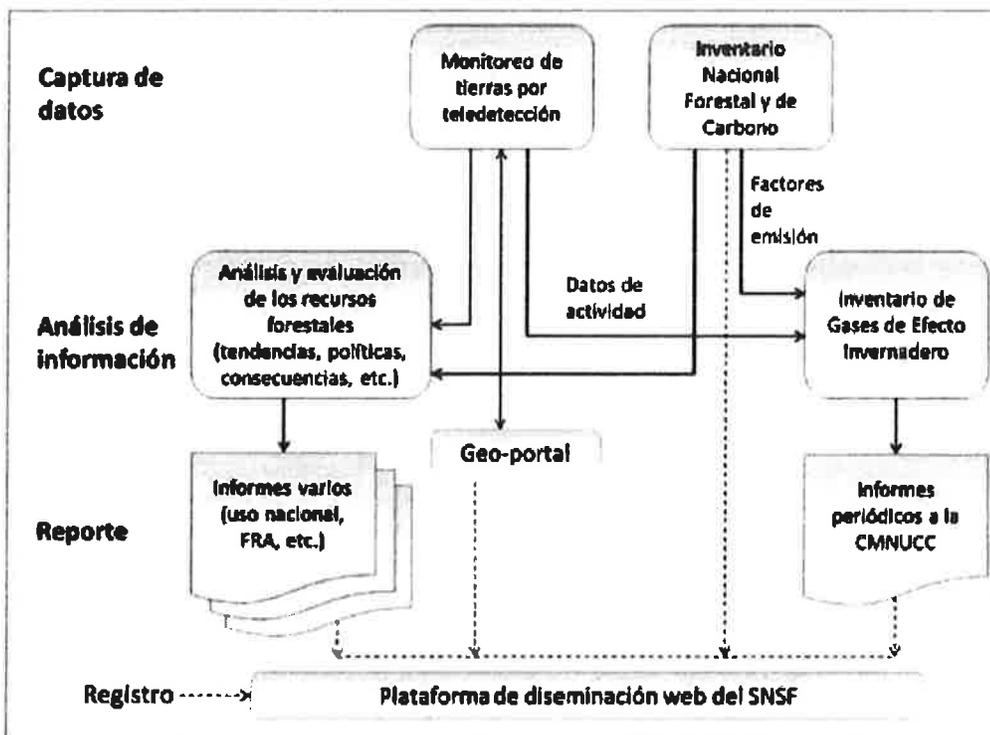
- Un inventario nacional de gases de efecto invernadero como instrumento para informar a la Secretaría de la CMNUCC acerca de las emisiones/absorciones antropogénicas de GEI relacionadas con los bosques.

Para aumentar su transparencia, el SNMB también contará con una plataforma de disseminación en la Web. En el marco de las actividades para 2014-2015, esta plataforma se limita a un Geo-Portal para disseminar información geográfica derivada del sistema satelital de monitoreo terrestre. Se requieren recursos adicionales para ampliar esta plataforma.

Es importante mencionar que con Panamá sólo ha realizado un inventario nacional forestal, que data de los años 70, y por lo tanto no cuenta con información sobre el estado actual de los recursos forestales y las tendencias recientes para la toma de decisiones políticas y técnicas, ni para dar seguimiento a los planes y políticas establecidas. Además, el último mapa oficial de cobertura boscosa se elaboró en el año 2000 y el único estudio de deforestación de carácter oficial comprende el periodo de 1992 al 2000.

Considerando lo anterior y la intención del país de aprovechar al máximo el SNMB, con aplicaciones y objetivos más amplios que REDD+, se decidió expandir el alcance del sistema satelital de monitoreo terrestre con un mapeo en mayor detalle de la cobertura boscosa y uso de la tierra, adquiriendo imágenes de satélite de alta resolución de 2012. También se decidió ampliar el alcance del inventario nacional forestal y de carbono, levantando datos adicionales que mejoren el conocimiento del estado de los bosques del país, cómo se utilizan y cambian en el tiempo. La figura 7 a continuación muestra la conceptualización del SNMB en Panamá.

Figura No. 4: Conceptualización del SNMB en Panamá



**Nota:** las líneas continuas se refieren a actividades desarrolladas hasta junio 2015 con apoyo de ONU-REDD Panamá. Las flechas punteadas requieren fondos adicionales (FCPF u otros).

Para la captura de datos, se visualizan dos procesos:

1. El monitoreo de tierras mediante un sistema de monitoreo satelital con cobertura de todo el territorio. Este proceso tiene los siguientes elementos:
  - a. Elaboración de un mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra actualizado a 2012 a escala 1:50,000, basado en imágenes RapidEye.
  - b. Monitoreo anual de cambios en la cobertura boscosa. Vale indicar que como parte de ONU-REDD se hará la medición del primer año, pero se requiere tiempo y fondos para consolidar el proceso.
  - c. Evaluación de los cambios históricos de cobertura y uso de la tierra.

- d. Monitoreo para la detección temprana de incendios y actividades que generan deforestación, para realizar acciones tempranas que mitiguen las emisiones forestales. Debido a que se requiere respuesta rápida, particularmente en caso de incendios, este monitoreo se realizará en tiempo casi real.
2. Un inventario nacional forestal y de carbono (INFC), que levanta datos de campo mediante un muestreo estadístico. Se recopilarán tanto datos forestales tradicionales como datos específicos para la estimación de biomasa y carbono. Las unidades de muestreo además constituirán puntos de validación y control de calidad para el mapa de cobertura boscosa. Para efectos de REDD+, el INFC proporcionará la información sobre biomasa y carbono, necesaria para establecer los factores de emisión, los cuales, junto con los datos de actividad, serán utilizados para la estimación de emisiones y absorciones forestales.

El INFC proveerá información sobre los cinco reservorios de carbono definidos por el IPCC:

- a. biomasa por encima del suelo
- b. biomasa por debajo del suelo
- c. madera muerta
- d. hojarasca
- e. materia orgánica del suelo

Aún cuando se conoce que algunos de estos reservorios son más importantes en términos de contenido de carbono, se decidió incluirlos a todos para contar con un mejor conocimiento de la distribución del carbono, y los cambios en los diferentes reservorios a través del tiempo por las cinco actividades REDD+<sup>21</sup>.

El SNMB se conceptualizó como un inventario periódico con parcelas permanentes, con la intención de re-inventariar las unidades de muestreo con cierta periodicidad, con el objetivo de reducir la incertidumbre de las estimaciones de los cambios ocurridos.

Los datos generados por los dos procesos mencionados, proveerán información para:

- El inventario de gases de efecto invernadero, que utilizará los datos de actividad provenientes del sistema satelital de monitoreo terrestre, y los datos de biomasa, carbono y factores de emisión provenientes del INFC.
- Establecimiento de los NER/NR, apoyado además por el mapa de biomasa y carbono de Panamá elaborado a partir de un modelo basado en tecnología LiDAR, el cual será mejorado al incorporarle los datos del INFC, una vez los mismos estén disponibles.
- El análisis y evaluación de los recursos forestales, que utilizará los datos provenientes tanto del sistema satelital de monitoreo terrestre como del INFC, para evaluar cómo el país está alcanzando los objetivos establecidos de manejo y conservación forestal, y cuán eficiente ha sido la implementación de las diversas medidas adoptadas.

El SNMB y los datos resultantes de sus componentes, contribuirán también a la preparación y actualización continua de la estrategia nacional REDD+, proveyendo información sobre extensión, ubicación y calidad de los bosques, e información referente a emisiones/absorciones del sector forestal; también será una herramienta para el repositorio de datos espaciales y podría serlo para proyectos relacionados con REDD+, entre otros. El desarrollo de algunas de estas funcionalidades requerirá recursos adicionales a los ya previstos como parte de la ejecución de ONU-REDD Panamá.

Las capacidades nacionales relacionadas con la función de monitoreo, medición y reporte, serán fundamentales para asegurar que el país pueda acceder a fondos en el futuro, mercados o, simplemente, recibir beneficios basados en desempeño. La ampliación futura de estas capacidades a gobiernos locales y autoridades tradicionales, permitiría el monitoreo, medición y reporte, por pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques.

Los componentes del SNMB se acompañan de una serie de elementos complementarios que, por su carácter, no constituyen procesos permanentes sino actividades de investigación o análisis específicos que complementan la información proveniente del sistema. Entre otros, se puede mencionar el mejoramiento de ecuaciones alométricas para la estimación de biomasa y carbono.

El SNMB generará información para estimar las emisiones/absorciones de las cinco actividades REDD+, aun cuando no existan orientaciones metodológicas claras sobre cómo definir y monitorear algunas de ellas. Según se disponga de metodologías e información, se ajustará el diseño del SNMB y el análisis de los datos.

---

<sup>21</sup> Según la CP.16 REDD+ comprende las siguientes cinco actividades: reducción de las emisiones debidas a la deforestación; reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; conservación de las reservas forestales de carbono; gestión sostenible de los bosques; incremento de las reservas forestales de carbono.

El SNMB incluirá la generación de reportes y un Geo-Portal para diseminar en la Web información geográfica derivada del sistema satelital de monitoreo terrestre. Se ha considerado la ampliación posterior de este recurso a una plataforma de disemñación en la Web de todo el sistema, incluyendo registro de proyectos relacionados con REDD+.

### **Situación actual del SNMB en Panamá**

MIAMBIENTE, con el apoyo del PNC ONU-REDD Panamá, ha logrado avances significativos en el desarrollo de su SNMB. En particular pueden mencionarse:

- Diseño conceptual del SNMB y primeras aproximaciones hacia la institucionalización/sostenibilidad del mismo (ver Figura 4 a 1);
- Diseño conceptual del sistema satelital de monitoreo terrestre, incluyendo una primera etapa de evaluación de cambios históricos de cobertura y uso de la tierra con una metodología de análisis multitemporal de imágenes de satélite.
- Elaboración de un sistema nacional de clasificación de cobertura boscosa y uso de la tierra, acompañado con las definiciones correspondientes;
- Mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra referente al año 2012. Está por iniciar la medición del error, la cual se llevará a cabo durante el primer semestre del 2014;
- Adquiridos e instalados equipo y software para el Geo-Portal Web por medio del cual se diseminará información geográfica derivada del sistema satelital de monitoreo terrestre.
- Diseño preliminar del Inventario Nacional Forestal y de Carbono, y levantamiento de 20 unidades de muestreo en áreas no indígenas, de las 50 unidades que constituyen el muestreo piloto.
- Elaboración de una base de datos de los árboles de Panamá y una guía de identificación de las especies principales.
- Fortalecimiento institucional en términos de adquisición de imágenes de satélite, hardware, software, equipo de medición y capacitación técnica en materia de sensores remotos, Sistemas de Información Geográfica e inventarios forestales;

### **Actividades para implementar y consolidar el SNMB en Panamá**

A continuación se presenta un listado de actividades necesarias para asegurar la implementación del SNMB y la consolidación de las capacidades nacionales requeridas para la operación y fortalecimiento del sistema. Se incluyen actividades ya realizadas y las que serán implementadas por el ONU-REDD Panamá en 2014, así como las que requieren apoyo de otras fuentes de financiamiento.

#### **Aspectos del SNMB relacionados con los territorios indígenas**

En Panamá, 35% de los bosques se encuentra en las comarcas indígenas legalmente establecidas. Además este porcentaje podría aumentar debido a que existen territorios en proceso de reclamo. Por la importancia que tienen los bosques para los medios de vida de estos pueblos, y el rol que juegan en el manejo y conservación de los mismos, es de suma importancia establecer mecanismos que garanticen su participación en las actividades del SNMB.

En el desarrollo conceptual y metodológico del SNMB, se están considerando los siguientes puntos como base para la colaboración y participación indígena:

- El levantamiento de datos en los territorios indígenas, para todas las actividades del SNMB, se realizará sólo con la autorización de las autoridades tradicionales correspondientes.
- Se involucrará y capacitará personal técnico indígena en las distintas tareas relacionadas con la generación, mantenimiento y análisis de información para el SNMB. Asimismo, se buscará opciones para el establecimiento de sistemas subnacionales para el monitoreo de los bosques por parte de las propias organizaciones indígenas.
- Personal técnico de los pueblos indígenas participará en el trabajo de campo del INFC que se realice en sus respectivos territorios, y cuando sea posible, se contratará y capacitará a empresas u organizaciones indígenas que se responsabilicen del levantamiento de datos de campo.
- En diálogo con los pueblos indígenas, se identificará información adicional de interés específico que podrá ser incorporada en el levantamiento de información (por ejemplo, levantamiento de información etnobotánica como parte del inventario forestal).

- Se propiciará el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas y equipamiento en los territorios indígenas que posibiliten la gestión de información como instrumento de apoyo para la gestión y manejo de sus recursos naturales.
- Los productos generados por el SNMB tendrán información desagregada en el nivel de los diferentes territorios indígenas, de manera que puedan ser utilizados para la gestión de los recursos naturales de sus territorios. Se generarán productos cartográficos específicos para los territorios indígenas derivados de los que se elaborarán como parte de ONU-REDD Panamá para todo el país.

Las consideraciones anteriores no excluyen que más adelante se incorporen otros aspectos de colaboración con los pueblos indígenas en el marco del SNMB.

#### **Aspectos institucionales y gestión del SNMB**

Como se mencionó anteriormente, el SNMB es una herramienta y compromiso de largo plazo, y requiere que sus diferentes componentes sean integrados en las instituciones nacionales, con capacidades técnicas y presupuesto suficientes para la operación y continuidad del sistema.

MIAMBIENTE, como institución encargada de la gestión forestal, es la responsable del sistema, y por lo tanto evaluará opciones para establecer alianzas estratégicas con instituciones académicas y de investigación con capacidades en el tema que contribuyan al óptimo funcionamiento del sistema.

El diseño de la fase operativa incluirá un sistema nacional de monitoreo de bosques robusto y transparente cuyas bases fueron desarrolladas con el apoyo PNC ONUREDD. Los impactos que generados por las actividades de REDD+, serán capturadas por el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB), incluidos en el Inventario de Gases de Efecto de Invernadero y en la Comunicaciones Nacionales de Cambio Climático.

#### **4.b. Diseño de un sistema de información para beneficios múltiples, otros impactos, gestión y salvaguardas**

##### **Sistema de información de Salvaguardas (SIS)**

El desarrollo del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) de Panamá, será orientado por el marco conceptual de ONU-REDD para enfoques nacionales de salvaguardas, el cual se basa en las decisiones de la CMNUCC sobre el tema. La Decisión 12/CP.17 de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC22 establece que un SIS debería proporcionar información acerca de la forma en que todas las salvaguardas de Cancún se están abordando y respetando. Los SIS deben estar a cargo de los países, implementarse a nivel país, y basarse en los sistemas existentes, si los hubiera. También se acordó que el resumen de la información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas se proporcionará periódicamente y se incluirá en las comunicaciones nacionales con la CMNUCC. Las Partes de la CMNUCC acordaron además que a medida que el sistema se desarrolle, deberá reconocer las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes, y respetar las consideraciones de género. De manera general, el SIS incluirá los siguientes componentes:

- Indicadores
- Metodologías para la recopilación de información
- Marco para el suministro de información

El SIS se desarrollará a partir de los sistemas nacionales de recopilación y suministro de información existentes, en el caso de Panamá el sistema nacional de monitoreo de bosques de MIAMBIENTE, actualmente en proceso de construcción con el apoyo de la FAO bajo el Programa ONU-REDD, así como otros sistemas de información relevantes que generen datos sobre biodiversidad y aspectos sociales. También se analizará la necesidad de un nuevo marco institucional para fines de consolidación de los distintos flujos de información y la presentación de información a la CMNUCC.

El sistema de información sobre salvaguardas (SIS) se desarrollará una vez se hayan establecido los objetivos del enfoque sobre salvaguardas (componente 2d) y se hayan analizado las deficiencias en las políticas, leyes y regulaciones existentes en Panamá. El proceso se lleva a cabo de tal forma porque es necesario tener conocimientos al menos básicos sobre lo que

<sup>22</sup> Decisión de Durban 12/CP.17: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a02s.pdf#page=25>

son las salvaguardas, a fin de poder recopilar información sobre la forma en que se están abordando y respetando. En este sentido se consideran los siguientes pasos:

1. Realizar una evaluación nacional de las fuentes de información existentes, y de los sistemas existentes para proporcionar información acerca de salvaguardas. Además se analizarán y evaluarán los procesos o procedimientos institucionales, entre otras estructuras, que podrían ser necesarios.
2. Definición y desarrollo de enfoques para proporcionar información, que se basarán en la forma en que se da seguimiento a la información con el transcurso del tiempo, el formato de la información y los canales a través de los cuales esta debe transmitirse a nivel nacional e internacional.

En el marco del Programa ONU-REDD se contempló la primera parte de la elaboración del SIS, que incluye un diagnóstico de las instituciones y políticas en relación a salvaguardas ya existente, y una propuesta de marco conceptual para el sistema/esquema nacional de salvaguardas, el cual se revisará y utilizará para la construcción de los indicadores nacionales para el SIS de Panamá con el apoyo del FCPF. El proceso de la Evaluación Estratégica Ambiental y Social (EESA) a desarrollarse bajo el componente 2d, alimentará la construcción del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS).

Ya se han dado los primeros pasos hacia la elaboración del Sistema de Información de Salvaguardas REDD+ en Panamá y hasta su implementación se requiere de obtener los siguientes productos:

1. Marco conceptual, basado en las mejores prácticas internacionales, para el diseño del ENS y SIS adaptado al contexto de Panamá.
2. Diseño y ejecución de un plan de capacitación y material sobre la metodología a emplear en los análisis de marco legal e institucional.
3. Realización de talleres participativos en los cuales se presentarán los hallazgos del análisis al marco legal y se abordará su vinculación con la identificación preliminar de los objetivos y alcances del Enfoque Nacional de Salvaguardas de Panamá.
4. Documento con recomendaciones para la Implementación de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC en Panamá derivado del Análisis al Marco legal relevante y aplicable.
5. Documento técnico con la sistematización de los principales mecanismos y sistemas de información y reporte, derivados y vinculados al marco legal nacional e internacional relevante a las salvaguardas REDD+.
6. Síntesis de los principales mecanismos y sistemas de información y reporte, derivados y vinculados al marco legal nacional e internacional relevante a las salvaguardas REDD+ identificados y
7. Diseño e implementación del SIS en Panamá.