NOTAS PARA LA
VISIÓN DE LA ENREDD+ DE PANAMÁ

Aclaración: Este es un documento de trabajo cuyo propósito es dar pie a una discusión que permita definir una Visión para la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá; por lo tanto, una parte importante del mismo deberá ser eliminada en una versión propiamente de Visión.

Introducción

A diferencia de la Visión que como parte de su planeación estratégica definen empresas y organizaciones -condensada frecuentemente en una oración o párrafo corto-, la Visión en un ejercicio de la envergadura de una estrategia nacional REDD+ supone la visualización anticipada en un horizonte de tiempo determinado, de un escenario integral que abarque en su amplitud y complejidad la suspensión y reversión efectiva de la deforestación y la degradación de los bosques, así como la conservación y el incremento de las reservas forestales de carbono, aunado a la promoción de la gestión sustentable de los bosques. Este escenario supone proyectar a futuro los componentes medulares de la estrategia en cuanto a su realización plena. Por ello, la Visión de la ENREDD+ de Panamá, debe poder orientar con toda claridad y amplitud sus propósitos y metas, puestos en el contexto y la perspectiva necesarias.

Si bien una estrategia nacional REDD+ tiene como objeto de intervención la reducción efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las reservas forestales de carbono y la promoción de la gestión sustentable de los bosques, y a ello se circunscribe, estos esfuerzos deben necesariamente inscribirse en un marco de política amplio, integral y de largo plazo; ya que la complejidad de las causas de la deforestación y la degradación exigen un abordaje de gran calado; mismo que, además, es condición para la consolidación de, y en caso de no existir generarlas, las condiciones habilitadoras para la reversión de dichas tendencias y para la conservación y el incremento de las reservas forestales de carbono y una gestión sustentable de los bosques.

Esto significa que una estrategia nacional REDD+ debe asentarse en el conjunto de esfuerzos que cada país viene haciendo en esa dirección, independientemente de si tales esfuerzos tienen o no como horizonte de acción, y explícitamente, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Si bien, éste es el propósito central de una estrategia REDD+, esta reducción sólo será posible si se realiza como parte de esfuerzos más allá de la mera reducción de emisiones; es decir, ligado a todo aquello que coadyuve a un desarrollo sostenible en las zonas rurales y de transición rural - urbana.

Tendencias de la deforestación en Panamá

En Panamá existen dos patrones característicos de la deforestación, uno en forma de mosaico en el que la deforestación ocurre de forma fragmentada sin un frente de cambio consolidado, y otro en el que la deforestación ocurre como un patrón centralizado y consolidado[1].

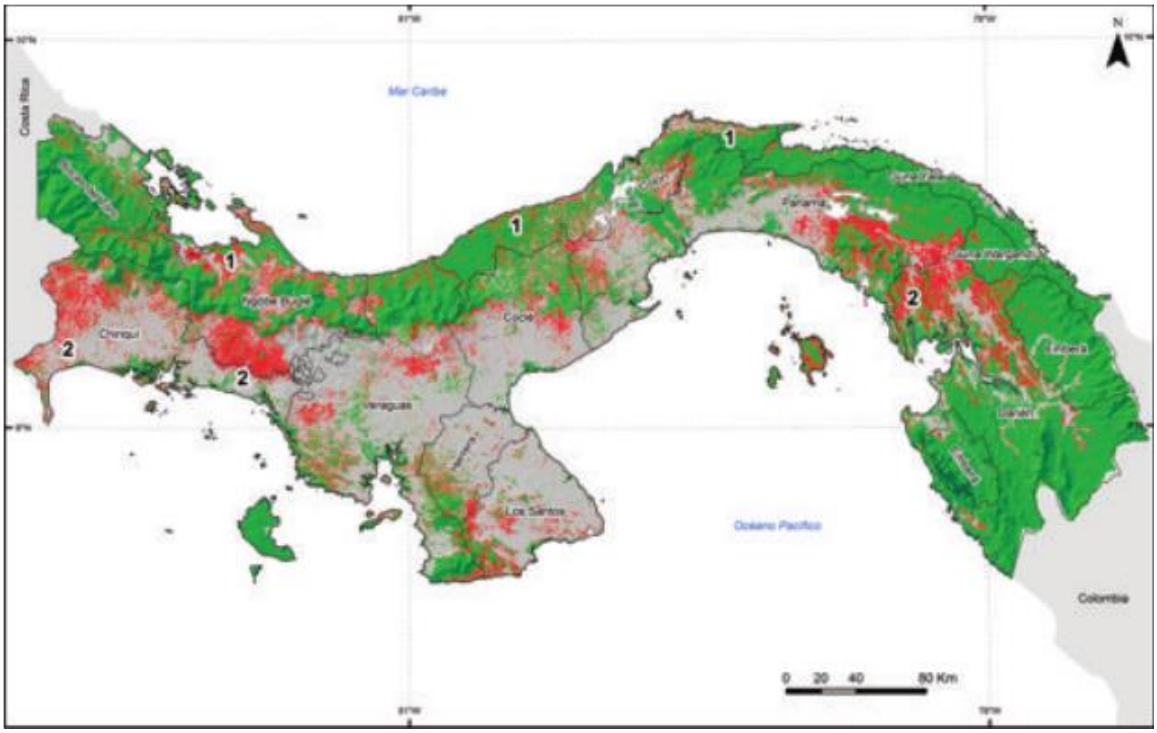

Figura 1. Distribución espacial de la deforestación en el periodo 1992-2008. Fuente: Imback, P., Robalino, J., Zamora, J.C., Brenes, C., Sandoval, C., Cifuentes-Jara, M., Labbate, G. (2016). *Escenarios de deforestación futura de Panamá*. República de Panamá, PNUMA (UNEP).

En años más recientes, en el periodo 2006-2012, se deforestaron 65,250 hectáreas, de las cuales 89% (58,309 ha) fueron transformadas a zonas con actividades agropecuarias, siendo las actividades ganaderas las más impactantes en dicha transformación, al contribuir con 45,542 hectáreas (78% del cambio a uso agropecuario) de bosques deforestados para desarrollar dicha actividad[2].

[1]Imback, P., Robalino, J., Zamora, J.C., Brenes, C., Sandoval, C., Cifuentes-Jara, M., Labbate, G. (2016). *Escenarios de deforestación futura de Panamá*. República de Panamá, PNUMA (UNEP).

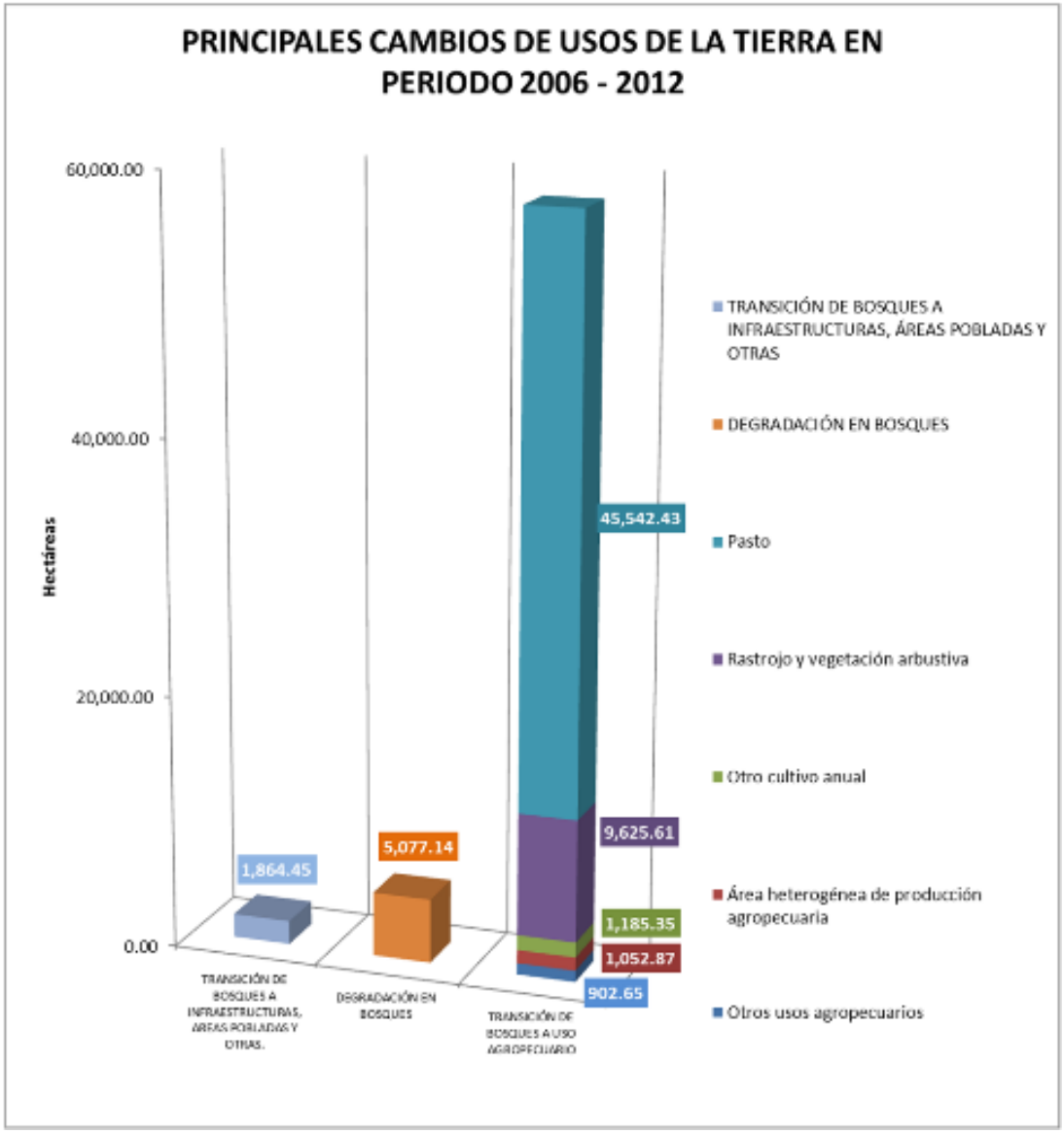

Figura 2. Cambio de uso de la tierra en el periodo 2006-2012. Fuente: Sin autor. Sin Año. *Análisis de las principales trayectorias de uso de la tierra para el periodo 2006 – 2012*.

Las regiones del país donde se observó mayor transformación de bosques a "pastos" son las provincias de: Darién (13,238 ha); Veraguas (9,924 ha); Panamá (7,921 ha); y Colón (5,081 ha)[3]. Esto quiere decir que 55% de la pérdida de cobertura forestal del país ocurrió en cuatro provincias al convertirse en pastos, presumiblemente para uso pecuario.

Evidentemente las razones subyacentes de estos cambios son complejas e involucran a una gran diversidad de actores y circunstancias, por lo que su atención requiere un enfoque integral; desde una plataforma interinstitucional y multisectorial.

[3] Ibid 2.

Políticas e Instrumentos afines a REDD+

Hay que considerar entonces que actualmente Panamá cuenta con diversos instrumentos de política encaminados a dotar al Estado de capacidades y recursos para impulsar acciones encaminadas a una reducción efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y degradación de los bosques, como parte de una visión integral y de largo plazo del desarrollo sostenible en la cual se insertan medidas efectivas para detener y revertir dicha deforestación y degradación, a la vez que se promueve la gestión sustentable de los bosques y la conservación y el incremento de las reservas forestales de carbono. Entre estos instrumentos destacan los siguientes:

Manejo integral de cuencas

Desde el principio de la década anterior, Panamá comenzó a transitar hacia un enfoque de manejo integral de cuencas hidrográficas, a través del cual se pretende gestionar el territorio con un enfoque sistémico. Como parte de esta transformación se han creado 51 Comités de Cuenca a nivel nacional y se han elaborado, y están en ejecución, Planes de Ordenamiento Ambiental del Territorio (POAT), así como los Planes de Manejo para cada una de las cuencas. (Ley 44 de 5 de agosto de 2002 y Decreto Ejecutivo 479 de 23 de abril de 2013)

Dentro de este enfoque también se ha creado el Plan Nacional de Seguridad Hídrica, que incorpora en un instrumento de planeación el manejo integrado del territorio a través del componente de cuencas saludables.

Conservación de la biodiversidad

El estado panameño ha realizado esfuerzos considerables para lograr la consolidación y la sostenibilidad de las áreas naturales protegidas del país. Estos esfuerzos incluyen instrumentos de planeación de mediano y largo plazo, como la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2018-2030, el Plan Estratégico del Convenio de Diversidad Biológica 2011-2020 y el Plan de Acción para el Desarrollo de Turismo Verde en Áreas protegidas de Panamá 2016-2026. Adicionalmente se cuentan con instrumentos que apoyan a lograr los objetivos de largo plazo, como la existencia misma del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) [4] así como procedimientos específicos

[4] Decreto Ejecutivo Nº 59 del 9 de marzo de 2016 que crea y regula el Manejo Compartido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y se dictan otras disposiciones.

para el monitoreo de su efectividad[5], la regulación de las concesiones de manejo[6] y de turismo verde[7] en las ANP.

De manera paralela se ha desarrollado una Estrategia para Contribuir a la Sostenibilidad Financiera de las Áreas Protegidas a través del Ecoturismo, y se han establecido un procedimiento para el cobro por el uso de los servicios ambientales de las áreas protegidas del SINAP[8].

Alianza por el Millón

Es una alianza público-privada para reforestar un millón de hectáreas en Panamá en 20 años, que tiene como Visión "Recuperar nuestra cobertura boscosa para el bienestar sostenible de Panamá".[9]

La "Alianza por el millón" pretende restaurar un millón de hectáreas con especies forestales y frutales en los próximos 20 años, ayudando a reducir la tasa de deforestación de los bosques naturales, contribuyendo al secuestro de carbono para convertir a Panamá en un país con bajas emisiones (además de la producción de otros beneficios sociales, ambientales y económicos generados por las plantaciones forestales para la restauración y fines comerciales).[10]

Esta asociación público-privada, cuya misión es "Impulsamos la recuperación, conservación y aumento de nuestra cobertura boscosa a través de acciones concertadas por alianzas público-privadas y las comunidades, para el bienestar y desarrollo sostenible del país"[11], contribuirá al desarrollo y la aplicación de una política forestal nacional sólida, el desarrollo sostenible y la mejora de la gobernanza forestal, asimismo, busca lograr el posicionamiento del sector forestal en la economía panameña.[12]

---

[5] Resolución Nº DAPVS-0003 2017 del 28 de marzo de 2017, publicada en la Gaceta Oficial Nº 28255-A el 10 de abril de 2017.
[6] Decreto Ejecutivo Nº 33 del 29 de marzo de 2017 que reglamenta el artículo 51 del Texto Único de la Ley 41 de 1998 General de Ambiente, correlativo al procedimiento para otorgar concesiones en áreas protegidas y se dictan otras disposiciones.
[7] Decreto Ejecutivo Nº 34 del 30 de marzo de 2017 que reglamenta el artículo 51 del Texto Único de la Ley 41 de 1998 General de Ambiente, correlativo al procedimiento para otorgar concesiones de turismo verde en áreas protegidas y se dictan otras disposiciones.
[8] Resolución Nº AG-0189-2008 Por la cual se establece el cobro por el uso de los servicios ambientales que presenten las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y se dictan otras disposiciones.
[9] Deloite, 2017, *Alianza Millón Plan estratégico y de sostenibilidad de la AXM 2016-2036 y Plan Operativo y Modelo de Negocio.*
[10] S/F. S/F. *Public partnership to reforest 1 million hectares in Panama in 20 years.*
[11] Ibid 4.
[12] Ibid 5.

El plan del gobierno de la república y su adhesión a la alianza público-privada de la Alianza por el Millón genera posibilidades reales de trabajar conjuntamente con el sector forestal panameño, teniendo en cuenta la alineación de las prioridades gubernamentales con las planteadas por los objetivos de la asociación público-privada.[13]

Tres de los objetivos específicos de la "Alianza para el millón"[14] son convergentes con los de REDD+, el resto (4) atienden a un marco de política más amplio propicio para REDD+:

- Reducir la tasa de deforestación (Convergente con REDD+);
- Preservar y / o mejorar los servicios ecosistémicos de las cuencas hidrográficas (marco propicio a REDD+);
- Restaurar las riberas de los ríos (marco propicio a REDD+);
- Crear zonas de amortiguación de áreas protegidas y corredores biológicos (marco propicio a REDD+);
- Tener las materias primas forestales mediante la reforestación comercial para salvaguardar los bosques naturales (Convergente con REDD+);
- Contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático (Convergente con REDD+);
- Reducir la pobreza rural creando empleos (marco propicio a REDD+).

Con tal fin, los componentes de la "Alianza para el millón" son[15]:

- Restauración de bosque de galería y áreas ribereñas: restaurar áreas ribereñas de los principales ríos del país de acuerdo con lo dispuesto en la actual Ley Forestal. Se espera que el cumplimiento de esta regulación genere miles de hectáreas lineales reforestadas en Panamá y sus múltiples beneficios **(250,000 ha)**.
- Restauración de áreas degradadas: en áreas con sistemas ganaderos incorporando mejores prácticas ambientales y sistemas silvopastoriles. **Restauración de Tierras de Vocación Forestal Degradadas (350,000 ha)**.
- Restauración de áreas de conservación: restaurar los ecosistemas forestales para la conservación en áreas donde la pendiente no es propicia para las actividades agrícolas y ganaderas para el alto riesgo de erosión **(sin extensión)**.
- Reforestación comercial: para abastecer el mercado local que actualmente importa madera. También se promoverá la **reforestación comercial** para reducir la presión sobre los bosques

[13] Ibid.
[14] Ibid.
[15] Ibid 5.

naturales **(185,000 ha** –meta que queda fuera de la contabilidad de carbono en el marco de REDD+[16]**)**

- Conservación de los Bosques Naturales **(215,000 ha.)**

Además de promover:

- Sistemas agro-silvopastoriles, agroforestales o silvopastoriles
- Manejo forestal sostenible
- Regeneración natural asistida
- Reforestación de Uso múltiple
- Restauración de suelos
- Restauración de laderas
- Zonas de Recarga Hídrica

Ley de incentivos forestales

La *Ley que establece un programa de incentivos para recuperar la cobertura forestal y promover la conservación de bosques naturales del país*, tiene como objeto *proteger, recuperar y conservar la cobertura boscosa, en cumplimiento de los objetivos de la Alianza por el millón de Hectáreas Reforestadas y los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030.*[17]

Y sus objetivos específicos:

1. Promover la reforestación y la recuperación de un millón de hectáreas de áreas degradadas y la conservación de bosques naturales en el territorio nacional;
2. Disminuir la tasa de deforestación, la degradación forestal y recuperar suelos degradados;
3. Reconocer y valorar los servicios ecosistémicos de los bosques;
4. Salvaguardar los bosques naturales por medio de la conservación y el manejo forestal sostenible;
5. Asegurar la protección y la restauración de las zonas ribereñas, zonas de recarga hídrica, áreas protegidas, sus zonas de amortiguamiento, y los corredores biológicos;
6. Incrementar la disponibilidad de materia prima forestal certificada, proveniente del manejo forestal sostenible;
7. Mejorar la calidad de vida de los sectores de la sociedad vinculados a las actividades forestales en el país;

[16] No obstante quedar fuera de la contabilidad de carbono, es parte del marco que propicia REDD+, ya que permitirá reducir la presión sobre los bosques al satisfacer la demanda de madera.

[17] Asamblea Nacional de la República de Panamá, 2017. *Proyecto de Ley 469 que establece un programa de incentivos para recuperar la cobertura forestal y promover la conservación de bosques naturales del país.*

8. Promover el desarrollo de la educación, la innovación y la investigación científica aplicadas al sector forestal; y
9. Impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana industria forestal.

La mayoría de estos objetivos están perfectamente alineados con los propósitos y metas de REDD+, incluyendo medidas puntuales para su cabal realización y cumplimiento como son:

- La ***Cadena de custodia*** por la que se dará seguimiento de los productos forestales durante las distintas fases del proceso productivo y su posterior comercialización, para asegurar su trazabilidad.
- La ***Conservación de bosques naturales***, mediante la cual se mantendrán los bosques existentes con el fin de regular el régimen de aguas; proteger cuencas hidrográficas, embalses, poblaciones, cultivos agrícolas, obras de infraestructura de interés público, prevenir y controlar la erosión y los efectos perjudícales de los vientos, y albergar y proteger especies de vida silvestre y la biodiversidad.
- El ***Manejo forestal Sostenible*** por el que se realiza el aprovechamiento de bosques naturales bajo criterios técnicos de producción racional e integral, permitiendo la generación de beneficios tangibles e intangibles a largo plazo, sin afectar sensiblemente el ecosistema.
- La ***Regeneración natural asistida***
- La ***Restauración de bosques naturales***
- Los ***Sistemas agroforestales, silvoagrícolas y silvopastoriles***

Se definen los incentivos forestales de la Alianza del Millón de Hectáreas en beneficio de estas actividades –salvo el manejo forestal Sostenible- (y otras no asociadas con REDD+) y quedando fuera las concesiones forestales o proyectos de reforestación que hayan recibido incentivos previamente, sean producto de sanciones, mitigaciones o compensaciones, o cuando la inversión provenga de fondos públicos. Siendo beneficiarias potenciales las personas naturales y jurídicas que sean propietarias, arrendatarias, concesionarias o beneficiarias de títulos constitutivos de domino de las tierras dedicadas a estas actividades.

Los incentivos a los que pueden acogerse los beneficiarios son tanto exoneraciones de impuestos (sobre la renta, de inmuebles, de transferencia de bienes inmuebles y de introducción) como financiamiento directo no reembolsable.

Con tal fin se ha creado el ***Fondo Reforesta Panamá*** para dar cumplimiento a los objetivos de esta Ley. Para lo cual el Estado incluirá en el Presupuesto General del Estado, para cada vigencia fiscal, los aportes a este fondo con lo que se sufragarán las propuestas para financiamiento directo no reembolsable, de acuerdo con las áreas y actividades prioritarias de restauración y recuperación. El aporte inicial del presupuesto será de quince millones da balboas y funcionará como fondo rotatorio, que recibirá desembolsos anuales para complementar el aporte inicial.

Centro Internacional para la Implementación de REDD+

La suscripción por parte de Panamá del **Acuerdo Constitutivo del Centro Internacional para la Implementación de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (ICIREDD)**, cuyo objetivo es promover de forma eficaz, justa y transparente la cooperación internacional, la colaboración y el comercio a fin de implementar actividades REDD-Plus, dentro del contexto de la Convención Macro de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tomando en cuenta la más avanzada base científica del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático.

ICIREDD llevará a cabo actividades de investigación, desarrollo de capacidades, redes de conocimiento, establecimiento de normas, marcos de financiamiento y de implementación; con el fin de poner en práctica programas de desarrollo sostenible, proyectos y actividades relacionadas con conservación y gestión de bosques tropicales y combatir el cambio climático.

Se propone que la sede de dicho centro esté en su ciudad capital; además de contribuir con USD 250,000.00 anualmente mientras la sede este ubicada en la República de Panamá (lo que incluirá la infraestructura necesaria, mobiliario, equipo y servicios públicos básicos, así como los gastos de funcionamiento).[18]

Fondos constituidos por MIAMBIENTE y Fideicomiso de agua, áreas protegidas y vida silvestre

El **Reglamento de las operaciones e inversiones respecto de los fondos constituidos por el Ministerio de Ambiente, en beneficio del Fidecomiso de agua, áreas protegidas y vida silvestre**[19], constituido a partir de la donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) para la constitución de un Fondo Patrimonial Autónomo, constituido por un millón quinientos mil balboas y la suma de dos millones de balboas como capital semilla por parte del Ministerio de Ambiente.

Tales fondos son:

- Fondo de Protección y Desarrollo Forestal
- Fondo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre
- Fondo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

---

[18] Asamblea Nacional de la República de Panamá, 2016. *Proyecto de Ley 362 por la cual se aprueba el acuerdo constitutivo del Centro Internacional para la Implementación de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (ICIREDD), firmado en Nueva York el 22 de abril de 2016.*

[19] Decreto Ejecutivo N° 69 , Martes 11 de julio de 2017, *Que establece el reglamento de las operaciones e inversiones respecto de los fondos constituidos por el Ministerio de Ambiente, en beneficio del Fideicomiso de agua, áreas protegidas y vida silvestre.*

- Fondo de Adaptación al Cambio Climático
- Fondo de Cuencas Hidrográficas

El ***Fideicomiso de agua, áreas protegidas y vida silvestre***, cuenta las siguientes cuentas:

1. Forestal
2. Cuencas Hidrográficas
3. Adaptación al Cambio Climático
4. Vida Silvestre
5. Evaluación y Fiscalización Ambiental
6. Donaciones
7. Administración y pago

Consideraciones sobre los instrumentos existentes

La Alianza por el Millón y los tres instrumentos de política mencionados constituyen un marco propicio para una estrategia nacional REDD+, marco en el que ésta puede descansar en gran parte, pero atendiendo al hecho de que el reto es que la estrategia REDD+ esté inserta –alineada y convergente con un marco de política con visión integral y de largo plazo más allá de lo que tradicionalmente se inscribe exclusivamente en lo forestal.

En este sentido, la Alianza por el Millón y los instrumentos de política forestal, si bien son un esfuerzo que contribuye a ~~con el que~~ la estrategia REDD+, tal como están ahora planteados hacen énfasis en la restauración de los ecosistemas forestales, y no atienden de manera directa y explícita las causas de la deforestación y la degradación en lo que corresponde a la expansión de la frontera agropecuaria –sobre todo–, la tala ilegal, la extracción selectiva de ciertas especies, la expansión de asentamientos humanos y cierta infraestructura a costa de la cobertura foresta, etc. Los esfuerzos planteados en el marco de los instrumentos de política de la Alianza por el Millón son medidas necesarias, pertinentes y convergentes con una parte de lo que se busca con REDD+; sin embargo, dichos esfuerzos deben estar acompañados de acciones para atacar frontalmente las causas de la deforestación y la degradación –vinculadas principalmente con el sector agropecuario– y lograr así detenerlas y revertirlas.

Para ello, se debe considerar el alcance del mandato legal del Ministerio del Ambiente, y sus respectivos lineamientos estratégicos, agendas, programas e iniciativas que de manera integral abordan los desafíos del desarrollo sostenible, específicamente en lo que concierne a los bosques. Pero, para lograr detener las causas de la deforestación, será indispensable unir esfuerzos con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y otras instituciones gubernamentales, como el Banco de Desarrollo Agropecuario, pues se deberá dar también prioridad a detener y revertir los factores de expansión de la frontera agrícola en zonas críticas.

Así la Estrategia REDD+ de Panamá podrá enfocarse en las cinco actividades REDD+: atacando las causas de la deforestación y degradación, que se encuentran principalmente en el sector agropecuario; así como conservar y aumentar las reservas de carbono y promover el manejo forestal sustentable, a través de los instrumentos que actualmente se están consolidando en el país.

Contenido de la Visión

Sin duda Panamá ha avanzado en el establecimiento de varios de los componentes de una Estrategia Nacional REDD+ y a ello contribuye la Alianza por el Millón, pero esta estrategia debe poder plantear escenarios de reducción efectiva de las emisiones por deforestación y degradación, atendiendo de manera integral a todas estas casusas (si bien de manera diferenciada por región), como un esfuerzo que rebasa las ~~fronteras~~ atribuciones de MIAMBIENTE y que necesita del concierto del conjunto de instancias gubernamentales, de la mano con los sectores privado y social.

Con esa perspectiva, los esfuerzos para la reducción efectiva de las emisiones por deforestación y degradación no deberían circunscribirse solamente a las áreas protegidas y los territorios de comunidades indígenas; sino atender también la problemática a escala nacional, como es el caso de lo que se puede observar como una tendencia en el Darién. Si, por el contrario, se asumiera como decisión de Estado no intervenir en los procesos de expansión de la frontera agropecuaria a escala nacional (principal causa de la deforestación en aquella región), se deberá construir una argumentación convincente.

Por lo tanto, para poder avanzar en la definición de la Visión que nos ocupa, es necesario establecer claramente los alcances del Gobierno de Panamá en materia de atender de manera frontal las tendencias de deforestación y degradación en los sitios más críticos y cuya contribución a las emisiones de GEI es tendencialmente mayor.

La Visión sobre REDD+ que Panamá decida tener deberá contemplar, para orientar con claridad y amplitud sus propósitos y metas, lo siguiente:

- Un horizonte de tiempo de acuerdo a la dimensión de los cambios que se quieren lograr.
- Un escenario futuro realista que abarque la amplitud y complejidad de la dinámica de cambio de uso de la tierra.
- Un escenario futuro realista sobre el estado de los bosques y su dimensión.
- Un mecanismo lógico que establezca la forma en que se llegará al escenario establecido.