



Ministerio de Ambiente Unidad de Cambio Climático

Lineamientos y Hoja de Ruta de la Estrategia de Sostenibilidad de REDD+ Panamá

2017

1. Contexto

Panamá ratificó la CMNUCC el año 1995 y el Protocolo de Kioto el año 1998. Desde entonces, algunos hitos importantes en la consolidación de la institucionalización de estos instrumentos en el País han sido: i) la formulación e implementación del Programa Nacional de Cambio Climático (2001); ii) la aprobación en 2007 de la Política Nacional de Cambio Climático, que se actualizó en 2012; y, iii) la creación el año 2009, del Comité Nacional de Cambio Climático (CONACCP) como un organismo público para promover un proceso sinérgico intersectorial e interinstitucional sobre el cambio climático.

En julio de 1998, se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente. Establece los principios y lineamientos de la política nacional del ambiente, entre los cuales está “estimular y promover comportamientos ambientalmente sostenibles y el uso de tecnologías limpias, así como apoyar la conformación de un mercado de reciclaje y reutilización de bienes como medio para reducir los niveles de acumulación de desechos y contaminantes del ambiente”.

Consagra en su Título VII, la relación de las autoridades nacionales con las Comarcas y Pueblos Indígenas. Reconoce la captura del Carbono como un servicio ambiental, y es clara al establecer la potestad del Estado en cuanto al manejo y administración de dichos servicios, por derivarse estos, de los bienes que integran su patrimonio.

Establece que la normativa ambiental contemple la compensación ecológica como herramienta de gestión aplicable a los proyectos de desarrollo a nivel nacional.

En el año 2010, se firmó el documento del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC ONU-REDD) que dio inicio a la etapa de preparación de REDD+ Panamá. Como parte de las actividades preparatorias para REDD+, se estableció la Mesa Nacional REDD en el año 2012, conformada por instituciones públicas, sociedad civil, pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y otros actores clave. El proyecto concluyó en el 2015, con un avance importante en el proceso de preparación de Panamá para implementar REDD+.

En el 2015, se crea el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), momento en el cual, el Estado propone - en colaboración con otras instituciones - una estrategia nacional e iniciativas concretas para incrementar la resiliencia del país a los efectos adversos del cambio climático y promover la transición nacional hacia un desarrollo económico bajo en carbono.

En 2015, también, se inicia con el apoyo del FCPF el Proyecto “Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá”, iniciativa que concluirá a finales del 2018.

En el 2016, Panamá presenta su Contribución Nacionalmente Determinada a la Mitigación del Cambio Climático NDC, en el sector uso de la tierra y cambio de uso de la tierra UT-CUTS, donde se compromete a incrementar su capacidad de absorción de carbono en un 10 % en el 2050 con respecto al escenario de referencia; y compromete incrementar la capacidad de absorción hasta un 80 %, si el país recibe apoyo internacional en medios de implementación.

El proceso de preparación de REDD + ha sido implementado desde noviembre de 2010 con el apoyo del Programa ONU REDD y el Fondo Cooperativo de Carbono Forestal del Banco Mundial (FCPF), con un presupuesto combinado de USD 9.1 millones. El Proyecto FCPF REDD + es implementado por el Ministerio del Ambiente (MiAMBIENTE) bajo la modalidad de implementación nacional (NIM), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y hasta la fecha se tiene una ejecución de 55 %.

La ley No 69 del 30 de octubre del 2017, crea un Programa de incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales en cumplimiento de los objetivos de la Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. También se crea el Fondo Reforesta Panamá con 15 millones de balboas y con la posibilidad de recibir financiamiento público como privado, nacional e internacional.

Con base en estos antecedentes, el presente documento tiene como objetivo presentar una hoja de ruta para concluir adecuadamente el proceso de preparación de REDD+ en Panamá. Esta hoja de ruta se basa en los 4 componentes utilizados en el RPP, a saber, C1: Organización y consultas para la preparación, C2: Preparación de la estrategia de REDD+, C3: Nivel de referencia de emisiones/ Nivel de referencia, C4: Sistemas de seguimiento forestal y de información sobre las salvaguardas.

2. Lineamientos

El proceso REDD+ de Panamá ha tenido importantes avances en términos de información técnica y de consulta pública con actores relevantes, el País ha progresado en consolidar el marco institucional y legal adecuado para la implementación de una ENREDD+, la creación del Ministerio de Ambiente y la reciente Ley de Incentivos Forestales han sido avances importantes en estos 7 años de preparación. A continuación, se describen unos lineamientos adicionales que pretenden apoyar la consolidación del proceso REDD+ en Panamá.

Lineamientos de Sostenibilidad Financiera

- **Consolidar los mecanismos financieros existentes:**
 - Los Fondos Ambientales creados (Reforesta Panamá, Fondo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre) deben ser diseñados de manera que puedan apoyar la implementación de la ENREDD+.
 - Las fuentes de financiamiento basadas en fuentes internas de Panamá, como el canal de Panamá y el sector financiero deben ser analizadas dentro de un marco legal local e internacional. (Aviación y transporte naviero).
 - El acceso a fuentes multilaterales, bilaterales de financiamiento debe ser concretado de forma paralela a las fuentes internas.

Lineamientos de Sostenibilidad Institucional

- **Consolidar las capacidades técnicas locales tanto públicas como de actores relevantes en los temas de REDD+, MRV, temas forestales y de desarrollo bajo en emisiones.**
- **Institucionalizar el proceso REDD+ dentro del MiAmbiente, MIDA y MEF, entre otros.**
 - Incorporar la variable que muestra el valor de productos libres de deforestación, proyectos libres de deforestación en la discusión de las actividades, normativa y gestión de los Ministerios clave.

- Crear normativa de certificación de producción y compra de productos libres de deforestación y establecer la obligatoriedad de evaluar el impacto en emisiones de proyectos de transporte, eléctricos, etc.
- **Institucionalizar el proceso de Monitoreo, Reporte y Verificación tanto del estado de los Bosques como de las actividades a implementarse tendientes a reducir la deforestación e incrementar la absorción de carbono.**
- **Integrar a la estrategia de desarrollo sostenible de Panamá la ENREDD+.**

Lineamientos de Sostenibilidad Política

- **Resolver los 12 puntos solicitados por el sector indígena asociados a la ENREDD+.**
- **Traducir el compromiso político en normativa legal y financiamiento semilla para consolidar el proceso REDD+.**
- **Definir las necesidades de ajustes a la normativa legal actual y la nueva que se requiere.**
- **Promover acuerdos bilaterales de cooperación financiera y técnica. Los acuerdos bilaterales de cooperación entre países se facilitan al tener una clara visión política y de liderazgo al más alto nivel.**

Lineamientos de Gestión y Administración

- **Consolidar las capacidades de gestión en el sector público:**
 - **El sector financiero de Panamá puede apoyar en fortalecer las capacidades de gestión y administración de fondos, Oficinas REDD+ y otras a través de acuerdo público privados.**

3. HOJA DE RUTA

A continuación, se detallan las actividades necesarias para finalizar el proceso de preparación REDD+ de Panamá. Estas actividades serían adicionales a las que ya se encuentran en el documento de Proyecto FCPF. Se detallan con mayor precisión algunas recomendaciones incorporadas en el MTR de Panamá.

La siguiente tabla describe el componente y subcomponente de la estructura del RPP a la que corresponde la actividad identificada, incluyendo un breve análisis y/o sustento de la misma.

Componente / subcomponente asociado	Análisis/Sustento	Actividad Identificada
C1. 1.a.3. Mecanismos de coordinación multisectorial y colaboración intersectorial	Para la fase de aprobación de la ENREDD +: se requiere contar con una instancia de discusión para las discusiones estratégicas sobre la sinergia y vacíos de la ENREDD+ y la Ley	Elaborar una agenda de discusión y proponer la creación de un subgrupo de alto nivel para la discusión de la ENREDD+ en el marco

Componente / subcomponente asociado	Análisis/Sustento	Actividad Identificada
	de Incentivos Forestales que permita informar mejorar la coordinación en la implementación de ambos instrumentos resolviendo vacíos identificados. Los mecanismos como el CONACCP y la Mesa REDD+ pueden ser útiles, sin embargo, un espacio de más alto nivel político, a nivel ministerial podría ser necesario para los elementos estratégicos de la ENREDD y la Ley de incentivos que afecten el quehacer de varios ministerios.	de la implementación de la ley de incentivos forestales.
C1. Capacidad de supervisión técnica Capacidad de gestión de fondos	La estructura institucional de la unidad REDD+ y la estructura que se está considerando para la implementación de la ley de incentivos forestales deben ser revisadas y analizadas en el marco de las necesidades técnicas y de coordinación para la fase de finalización del proyecto FCPF y la implementación de la ENREDD+.	Elaborar un documento de revisión y asignación de roles y responsabilidades en función al personal actual, definir las necesidades de personal adicional para el 2018 en función del POA 2018 y. establecer actividades por realizar en esta Hoja de Ruta.
C1.6. Mecanismo de intercambio de información y compensación de reclamaciones	El Mecanismo de Reclamo existente en el MiAmbiente requiere ser fortalecido para poder apoyar al proceso REDD+. Así mismo, para la implementación de la ley de incentivos, se requerirán ajustes adicionales que deberán ser definidos.	Incorporar al análisis que se está realizando de las implicaciones de la implementación de la Ley de Incentivos para el mecanismo de reclamo.
C1. C1b: Consulta, participación y difusión social	En el proceso de consulta y discusión del borrador de la ENREDD+ se puede crear un Comité/ o utilizar la estructura de la Alianza por el Millón para discutir con la sociedad civil, la academia y el sector privado, las opciones de reducción de la deforestación e incremento de la absorción de carbono ya definidos en la ENREDD +.	Crear un mecanismo de coordinación y discusión con la sociedad civil, el sector privado, la academia (sector agrícola privado) para discutir la ENREDD+ en el marco de la implementación de la Ley de Incentivos Forestales
C2: Preparación de la estrategia de REDD+ Evaluación de la viabilidad. Implicaciones	La Ley de Incentivos Forestales recién sancionada, establece un marco legal y financiero, a varias de las actividades REDD+. Se requiere definir claramente	Elaborar un documento de análisis sobre sinergias y vacíos entre la ENREDD+ y la Ley de Incentivos

Componente / subcomponente asociado	Análisis/Sustento	Actividad Identificada
de las opciones de estrategia sobre las políticas sectoriales existentes.	como la implementación de esta Ley apoyará a la implementación de la ENREDD+ y como temas que no están considerados en la Ley - como la expansión de la frontera agrícola (Darién) - serán abordados legalmente y/o financieramente.	Forestales (Alianza por el millón). (apoyar el trabajo de Climate & Policy and Law)
C2. Implicaciones de las opciones de estrategia sobre las políticas sectoriales existentes. C2.c. Mecanismo de reparto de beneficios	Se requiere revisar la arquitectura financiera existente (fondos actuales como Reforesta Panamá), mercado interno de carbono, acceso a financiamiento de pago por resultados, GCF, y el Fondo de Carbono del BM, para la implementación de la ENREDD+.	Elaborar un documento de análisis de las fuentes de financiamiento actuales, el marco legal existente y requerido, los pasos a seguir para acceder a las diferentes fuentes de financiamiento y un cronograma, identificando vacíos existentes, tanto de información técnica, aspectos legales, definir el presupuesto de implementación requerido y pasos a seguir.
C2. Estrategia REDD+ 2c. Marco de Ejecución	Tanto para la implementación de la Ley de Incentivos, la operación del Fondo Reforesta Panamá y la potencial creación de un mercado de certificados REDD+ se requiere de la definición de un registro de proyectos, programas, tanto públicos como privados.	Elaboración de un sistema de registro de proyectos/programas REDD+ para Panamá. (institucionalidad, marco legal, presupuesto)
C2.c Adopción e implementación de legislación/ reglamentos Directrices para la implementación Registro nacional de la REDD+ y actividades del sistema de seguimiento de REDD+	Se debe evaluar los costos y requerimientos de asistencia técnica y el tiempo que se requiere para el fortalecimiento de los Comités de Cuencas Hidrográficas en las 52 cuencas hidrográficas del país, para elaborar su plan de gestión que incluya directrices específicas de cambio climático y REDD+, esto último puede ser financiado y elaborado en el marco del FCPF en el 2018.	Elaborar una guía para planes de gestión de cuencas, que incorpore lineamientos de CC y referentes a la Implementación de la ENREDD+.

Componente / subcomponente asociado	Análisis/Sustento	Actividad Identificada
<p>C3: Niveles de referencia de las emisiones/Niveles de referencia</p> <p>C2b. Opciones de estrategia de REDD+</p>	<p>Sobre la base del nivel de referencia desarrollado, se requiere utilizar esta información para generar escenarios de proyección espaciales que permitan afinar el desarrollo de las opciones REDD+.</p>	<p>Conectar el proceso de finalización de la ENREDD+ con la finalización del trabajo del consultor de REL para definir las áreas, opciones REDD+ y criterios para realizar las proyecciones.</p>
<p>C4: Sistemas de seguimiento forestal y de información sobre las salvaguardas</p> <p>4b. 2d.</p>	<p>El proceso de elaboración de salvaguardas, MGAS, EESA deberá ser realizada en estricta coordinación con el proceso de construcción de la ENREDD+ , ya que es clave se tome en cuenta el detalle de intervenciones para que las salvaguardas sean realistas . Así mismo, deberá tomar en cuenta la Ley de incentivos forestales y su reglamentación, los mecanismos financieros, entre ellos el Fondo Reforesta Panamá y otros.</p>	<p>Elaborar el marco institucional para salvaguardas.</p> <p>Elaborar un análisis de riesgos y beneficios de las Políticas y Medidas de la ENREDD+ y de la Ley de Incentivos Forestales</p> <p>Realizar la Evaluación Estratégica Ambiental y Social. (EESA)</p> <p>Elaborar el Marco de la Gestión Ambiental y Social (MGAS).</p> <p>Desarrollar una plataforma interna y externa del Sistema de Información de Seguridad (SIS).</p>

Hoja de Ruta



4. Recomendaciones

Después de la aprobación de la Ley de Incentivos, se procederá a definir su reglamentación y su esquema de implementación, que deberá estar estrechamente coordinado con la elaboración de la Estrategia REDD+, de forma que, ambos procesos se alimenten uno al otro para contar con un esquema de ejecución sólido. Así mismo, para las opciones REDD+ que no están consideradas en la Ley, se requerirá definir su marco legal, institucional y financiero que complemente lo que ya se tiene en el marco de la implementación de la Ley. Por esto, el proceso de preparación REDD+ en Panamá está en un momento clave, y en el 2018 se deberá consolidarlo y terminarlo.

El proceso de consulta y participación llevado a cabo en estos 7 años de preparación ha sido exitoso, ya que el sector indígena se encuentra siendo parte del proceso de construcción de la ENREDD+. Sin embargo, es importante resaltar la importancia de los 12 puntos de acuerdo entre el Sector Indígena y el Gobierno de Panamá; el abordaje y cumplimiento de estos acuerdos serán claves para que la ENREDD+ pueda implementarse y facilitará el acceso a recursos multilaterales y bilaterales.

El desarrollo de capacidades técnicas y de gestión en el sector público, sigue siendo una tarea pendiente, los procesos de desarrollo de capacidades requieren tiempo y deben ser continuos, es por esto que, como un elemento transversal clave en la construcción del marco de implementación de la ENREDD+ y de la Ley de Incentivos, se debe contemplar el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión financiera, entre otros.