

# Fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá

## Aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá



Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales



**UN-REDD**  
PROGRAMME



PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



Suecia  
Sverige



UKaid  
from the British people

**CATIE**

Solutions for environment and development  
Soluciones para el ambiente y desarrollo



Serie Técnica  
Informe Técnico no. 106  
Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales  
Publicación no. 21

# Fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá

## Aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá

### Informe de país

Guillermo A. Navarro  
Mariajosé Esquivel  
Francesca Felicani R.  
Elizabeth Osorio Gil

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE  
Departamento de Recursos Naturales y Ambiente  
Turrialba, Costa Rica, 2018





CATIE no asume la responsabilidad por las opiniones y afirmaciones expresadas por los autores en las páginas de este documento. Las ideas de los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución. Se autoriza la reproducción parcial total de la información contenida en este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Disclaimer: Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO.

ISBN 978-9977-57-705-0

577.3  
N322

Navarro, Guillermo A.

Fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá: informe de país / Guillermo A. Navarro. – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2018.

49 p. : il. – (Serie técnica. Boletín técnico / CATIE ; no. 106)

ISBN 978-9977-57-705-0

1. Ecología forestal 2. Cambio climático 3. Panamá I. Esquivel, Mariajosé II. Felicani R., Francesca III. Osorio Gil, Elizabeth IV. CATIE V. Título VI. Serie.

### Créditos

Edición de estilo: Elizabeth Mora Lobo  
Edición técnica: Lorena Orozco Vílchez  
Diseño: Rocío Jiménez, Oficina de Comunicación e Incidencia, CATIE  
Montaje del texto: Mariajosé Esquivel  
Fotografías de portada: Guillermo Navarro Monge



## Contenido

Hallazgos.....	1
Introducción.....	3
1.1    Objetivos del estudio.....	4
1.2    Generalidades del país .....	4
1.3    Generalidades del proceso FLEGT .....	5
1.4    Generalidades del proceso REDD+.....	6
1.5    Derechos de propiedad de la tierra y acceso al recurso forestal .....	7
1.5.1    Tipos de propiedad y tenencia de la tierra .....	8
1.5.2    Derechos asociados con el carbono .....	8
1.6    Administración forestal del Estado .....	9
1.7    Marco de programación país y la FAO .....	9
2    Metodología.....	11
2.1    Fases de la investigación.....	11
2.2    Pasos de la investigación.....	11
3    Resultados y análisis de la información .....	13
3.1    Acciones FLEGT y opciones estratégicas REDD+ en Panamá .....	13
3.1.1    Evolución de las opciones estratégicas REDD+ .....	13
3.1.2    Evolución de las acciones FLEGT .....	14
3.1.3    Armonización de las acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+ .....	16
3.1.4    Teoría de cambio: acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+ .....	16
3.2    Análisis de las sinergias y retos FLEGT - REDD+ en Panamá .....	19
3.2.1    Percepción de los procesos de FLEGT y REDD+ .....	19



3.2.2	<i>Retos y sinergias entre los procesos FLEGT - REDD+</i> .....	20
3.2.3	<i>Retos y sinergias entre actores de FLEGT y REDD+</i> .....	21
3.2.4	<i>Retos y sinergias en relación con el manejo forestal sostenible</i> .....	23
3.3	Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+.....	25
3.4	El manejo forestal sostenible como parte de FLEGT y REDD+ .....	26
3.5	Estudio de caso: situación del manejo forestal sostenible en Panamá .....	27
4	Conclusiones y recomendaciones.....	31
4.1	Conclusiones.....	31
4.2	Recomendaciones generales.....	32
	Referencias bibliográficas.....	34
	Anexos.....	37
	<b>Anexo 1. Preguntas generales de investigación</b> .....	37
	Anexo 2. Preguntas de investigación específicas para Panamá.....	39
	Anexo 3. Programa de entrevistas para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá .....	40
	<b>Anexo 4. Acciones propuestas para las posibles opciones estratégicas presentadas en el R-PP 2014 para la propuesta REDD+ Panamá</b> .....	41

## Cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Acciones implementadas para el fortalecimiento de la gobernanza en Panamá, 2017 ..	6
<b>Cuadro 2.</b> Clasificación y descripción de la tenencia de la tierra en Panamá según marco legal vigente, 2017.....	8
<b>Cuadro 3.</b> Percepción de los participantes en cuanto a los aportes de FLEGT y REDD+ según tipo de tenencia de la tierra en Panamá, 2017 .....	20
<b>Cuadro 4.</b> Percepción de los retos y sinergias entre FLEGT y REDD+ en Panamá, 2017 .....	21
<b>Cuadro 5.</b> Percepción de los retos y sinergias entre actores clave de FLEGT y REDD+ en Panamá, 2017 .....	23



**Cuadro 6.** Percepción de los participantes en cuanto al manejo forestal sostenible en FLEGT y REDD+, según la tenencia de la tierra en Panamá, 2017 .....24

**Cuadro 7.** Contribuciones y limitaciones de los procesos FLEGT y REDD+ al manejo forestal sostenible en Panamá, 2017 .....25

## Figuras

**Figura 1.** Evolución de las opciones estratégicas REDD+ en Panamá .....14

**Figura 2.** Evolución de las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal para Panamá, 2017 .....15

**Figura 3.** Relación entre las opciones de ENREDD+ y las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá, 2017 .....16



## Abreviaturas y acrónimos

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente (ahora MiAmbiente)
ANCON	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza
AxM	Alianza por el millón de hectáreas
CAL	Costo de acceso a la legalidad
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
ENREDD+	Estrategia Nacional REDD+
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FLEGT	<i>Forest law enforcement, governance and trade</i> / Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales
MDF	Mesa de Diálogo Forestal
MFS	Manejo forestal sostenible
MiAmbiente	Ministerio de Ambiente de Panamá
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MPP	Marco de programación país
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
ONG	Organización no gubernamental
PNC	Programa Nacional Conjunto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD+	Reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques
R-PP	<i>Readiness preparation proposal</i> / Propuesta de preparación
TDR	Tasa de descuento real
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VET	Valor esperado de la tierra
WWF	World Wildlife Fund



## Hallazgos

- Hallazgo 1.** En Panamá, la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) se encuentra en construcción. Como parte de sus opciones estratégicas, ENREDD+ incluye acciones enfocadas en el mejoramiento de la gobernanza forestal para alcanzar un fin común: conservar los bosques, reducir la ilegalidad y mejorar la rentabilidad del sector forestal panameño. ENREDD+ promueve el manejo sostenible de los bosques, específicamente en los territorios de las comunidades campesinas, afrodescendientes y pueblos indígenas, y la creación de mercados para productos forestales legales.
- Hallazgo 2.** La preparación de la ENREDD+ ha contribuido a romper paradigmas relacionados con los procesos de consulta pública (cómo, con quién, por qué y en dónde hacer consultas públicas). Con ello se fortalece la participación ciudadana y se legitima el valor de los saberes, percepciones, sentires y vivencias de los actores y grupos vulnerables (jóvenes y mujeres de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas). *Escucha Activa*, del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, promueve la participación inclusiva de productores forestales, autoridades nacionales y locales, líderes comunales y grupos vulnerables, en el cumplimiento de objetivos sociales y ambientales para la reducción de la deforestación y el comercio ilegal.
- Hallazgo 3.** Existe un reto de articulación de los programas a nivel de la FAO, de las agencias de las Naciones Unidas y también a nivel del Ministerio de Ambiente, por ejemplo: el proceso de preparación REDD+ está a cargo de la Unidad de Cambio Climático y las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza forestal son lideradas por la Unidad Forestal junto con WWF.
- Hallazgo 4.** En relación con la tenencia de la tierra, se evidencia la necesidad de brindar seguridad jurídica a los propietarios de bosques, ya que en la mayoría de los terrenos de vocación forestal hay conflictos por ocupación informal, ausencia de títulos de propiedad y deficiencias en la regularización de las tierras, especialmente en territorios y comarcas indígenas, afrodescendientes y campesinos. Además, los procesos de adjudicación de tierras son prolongados y costosos, lo que limita el acceso a planes de manejo y fuentes de financiamiento. Es necesario reformar la legislación forestal (Ley Forestal 1994) para garantizar el reconocimiento legal de los derechos de propiedad y de acceso a los recursos y la distribución equitativa de las tierras para que se gestionen responsablemente. Un logro importante se refleja en la elaboración y adopción de un reglamento interno para la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales de la comunidad de Aruza con el apoyo de REDD+. Este es un buen ejemplo de cómo acompañar una mejor gobernanza local de los recursos forestales en territorios colectivos. Esta experiencia se replicó en la comunidad Maje-Embera-Drua con el fin de contribuir a una gestión sostenible de su territorio (Unión Embera y Maje Cordillera) y promover el proceso de regularización/formalización de tierras forestales en esos territorios.
- Hallazgo 5.** Panamá reconoce que las experiencias del manejo forestal como modelo de negocio sostenible podrían transformar la situación que vive el sector forestal y contribuir a mejorar las condiciones de vida de muchas familias panameñas. Sin embargo, antes de reactivar la producción forestal de los bosques hay que resolver los conflictos relacionados con los altos costos de transacción, la excesiva intermediación y la falta de competitividad de la industria maderera. La gestión sostenible de los bosques puede verse amenazada por campañas que promueven jornadas de reforestación y el establecimiento de plantaciones, dejando de lado el modelo de concesión forestal comunitaria.





**Hallazgo 6.** La *Alianza por el Millón de Hectáreas* forma parte de la propuesta para la Estrategia Nacional REDD+, como una actividad para aumentar las reservas de carbono. Esta alianza busca posicionar al sector forestal en la economía panameña por medio de la recuperación de la cobertura boscosa, la reforestación con fines de conservación y producción y la búsqueda de mercados para la madera de plantaciones. Estas acciones restan importancia a la producción forestal en bosques y al manejo sostenible como modelo de negocios (ver Hallazgo 5).

**Hallazgo 7.** El Gobierno ha promovido la promulgación de una Ley de incentivos forestales, apoyado por las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza junto con REDD+. Esta ley es un programa de incentivos forestales que crea las condiciones habilitadoras para hacer avanzar los mecanismos REDD+ y, paralelamente, financiar la Alianza por el millón para facilitar el logro de sus objetivos y propiciar condiciones favorables (instrumentos legales y financieros) para la reforestación y restauración de áreas degradadas. MiAmbiente busca atraer la participación de la empresa privada en las actividades REDD+ para incrementar el desarrollo de negocios de base forestal (ver Hallazgo 6).

**Hallazgo 8.** El fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá se ha consolidado con la conformación de la *Mesa de Diálogo Forestal*. Esta mesa es un espacio de carácter multisectorial integrado por representantes de los madereros, pequeños productores, autoridades locales y tradicionales y comunidades locales vinculadas con el sector forestal. Entre los principales avances se destacan, (i) la Ley de Incentivo Forestal, (ii) el diseño e implementación de un sistema de trazabilidad y control forestal liderado por WWF, (iii) la constitución de la Red por la Madera Legal, integrada por representantes del sector público y privado, comunidades, pueblos indígenas y organismos no gubernamentales. Con el apoyo del Programa FAO-UE FLEGT se ha avanzado en (iv) el desarrollo del programa de *Veeduría Ciudadana* como mecanismo para promover el cumplimiento de la legalidad.

**Hallazgo 9.** El reto de las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza forestal y las opciones estratégicas REDD+ relacionadas con el manejo forestal sostenible es hacer que su renta neta sea superior al precio del bosque (ver Estudio de caso). Ambos procesos pueden contribuir a mejorar el acceso al manejo forestal sostenible, legal y competitivo. Es necesario trabajar en los vacíos de gobernanza, ya que se requiere de un modelo de gestión legal armónico, con incentivos a largo plazo para el MFS, que dé a los dueños de bosques una garantía legal para el manejo y aprovechamiento forestal durante múltiples ciclos de corta. Asimismo, se debe facilitar el procesamiento de permisos de manejo y aprovechamiento, promover la creación de fuentes de financiamiento, brindar información de mercados y apoyar la comercialización de productos para mejorar los precios de la madera.

**Hallazgo 10.** El Marco de Programación País de Panamá 2016-2019 documenta las áreas de trabajo en las que la FAO concentra su colaboración con el Gobierno de la República para lograr las metas estratégicas. La formulación del MPP la dirige la oficina de la FAO en el país, conjuntamente con las contrapartes nacionales, para definir los resultados que se deben alcanzar. Por ejemplo, el área estratégica no. 3 '*Fortalecimiento de las políticas ambientales, manejo de recursos naturales y adaptación al cambio climático*' contempla las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza, con el acompañamiento del Programa FAO-UE FLEGT; también incluye la implementación de la ENREDD+ con el acompañamiento del Programa ONU REDD. Se destaca el diseño de herramientas de control y seguimiento de la tala ilegal por medio del Sistema de Trazabilidad; asimismo, se ha impulsado la propuesta de Ley de incentivos forestales, la Alianza por el millón y la Escucha Activa. Estas acciones forman parte del Marco institucional y de gobernanza para la gestión sostenible de los recursos naturales y uso de la tierra.



## Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en convenio con el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), ha buscado determinar en qué medida las acciones para el fortalecimiento del Programa FLEGT (aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales) podrán contribuir a la mitigación del cambio climático en el contexto de REDD+ (Estrategia para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques). Con este estudio se ha buscado mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico del sector forestal en cuatro países de América Latina: Honduras, Guatemala, Colombia y Panamá. Los informes elaborados para cada país detallan sus esfuerzos para avanzar con la preparación de la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) y los avances en el fortalecimiento de la gobernanza para reducir las actividades ilícitas en el sector forestal. Se espera que los hallazgos y recomendaciones ofrezcan a las autoridades competentes de cada país las herramientas necesarias para fortalecer y estructurar –junto con la FAO– los vínculos entre los procesos de FLEGT y REDD+.

En el 2003, ante el efecto devastador de la tala ilegal en algunos de los bosques más valiosos del mundo, la Unión Europea adoptó el plan de acción FLEGT. Este plan proponía una serie de medidas para enfrentar la tala ilegal mediante el fortalecimiento del manejo forestal legal y el mejoramiento de la gobernanza forestal (Proforest 2014). Además, el Programa FAO-UE FLEGT busca robustecer a las organizaciones civiles, comunidades, sector privado y gobiernos en cuanto a su gobernanza forestal y producción forestal sostenible.

En relación con la gobernanza, el Gobierno panameño ha implementado varios esfuerzos mediante la iniciativa *Fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá*, a través del Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) y ejecutados por varias organizaciones no gubernamentales (FAO-UE FLEGT 2017). Acciones como la revisión de las normas que regulan la actividad forestal, la creación de la Ley de Incentivos Forestales (Ley 469/2017) y el sistema de trazabilidad para el control y monitoreo de la tala y el comercio ilegal de productos forestales son esfuerzos que contribuyen al fortalecimiento de la gobernanza en Panamá. Pese a estos esfuerzos, el Gobierno nacional reconoce que se deben implementar más estrategias que apoyen la buena gobernanza para promover la conservación y sostenibilidad de los recursos forestales.

Por otro lado, en el 2005 surgió desde las Naciones Unidas, una propuesta para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD). Esta propuesta fue evolucionando a lo largo de varias reuniones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), para incluir la conservación de las reservas de carbono, la gestión sostenible y la mejora de las reservas de carbono de los bosques. La combinación de REDD y estas tres actividades adicionales es lo que ahora se llama REDD+ (Proforest 2011).

REDD+ es un mecanismo internacional que promueve la adopción de políticas e incentivos positivos para reducir emisiones y dar apoyo a la gestión sostenible de los bosques en países en desarrollo que protejan y restauren sus recursos forestales (Proforest 2011). El éxito de REDD+ se basa en el fortalecimiento y la coordinación de los marcos regulatorios e institucionales para abordar las causas directas y subyacentes de la deforestación y lograr una buena combinación de políticas ambientales, forestales, agropecuarias, territoriales y de desarrollo (Sanhueza y Antonissen 2014).

Panamá inició el proceso REDD+ en el 2011. Los procesos consultivos con los pueblos indígenas y comunidades locales, implementados en el marco del Programa Nacional Conjunto (PNC) y, recientemente, con la *Alianza por el Millón de Hectáreas* (AxM) se han logrado lecciones aprendidas y avances significativos para la preparación e implementación de la Estrategia Nacional REDD+ (PNUD 2015). En estas acciones han participado instituciones estatales, del sector privado y de la sociedad civil.



Para que la ejecución de la ENREDD+ Panamá sea eficiente y las acciones para fortalecer los mecanismos de gobernanza forestal reduzcan las tendencias hacia la ilegalidad, se debe considerar la integración y complementariedad de los mecanismos y esfuerzos que el Gobierno nacional ha ejecutado a través de MiAmbiente. De manera que es imprescindible que haya una buena coordinación entre instituciones, sociedad civil y comunidades (ONU-REDD/PNUD 2015).

Asimismo, es necesario que la ENREDD+ y las acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal (FLEGT) se articulen de manera operativa y estratégica para desarrollar instrumentos que promuevan el desarrollo sostenible y beneficien a las comunidades bosque-dependientes. Este documento/análisis busca resaltar la necesidad de fortalecer y vincular los esfuerzos para fortalecer la gobernanza forestal con las opciones descritas en la construcción de la estrategia REDD+ en Panamá.

## 1.1 Objetivos del estudio

**Objetivo general:** Analizar cómo el fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento en la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera (FLEGT) contribuyen a la construcción de la estrategia nacional REDD+ en Guatemala, así como a la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques y a la creación de condiciones habilitadoras para el manejo sostenible de los bosques y la mejora de los contenidos (*stocks*) de carbono.

### **Objetivos específicos**

- Evaluar y analizar la relación entre las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal y las opciones de la estrategia nacional REDD+ en Panamá.
- Identificar las condiciones habilitadoras y retos para que las acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal (FLEGT) sean consideradas e incorporadas en las opciones estratégicas REDD+ en Panamá.
- Formular propuestas operativas para mejorar las sinergias entre las iniciativas FLEGT y REDD+ en Panamá.
- Analizar el manejo forestal sostenible en el marco de acciones FLEGT y las opciones de estrategia REDD+ para evaluar posibles sinergias y aportes a la mejora de la legalidad y la sostenibilidad financiera de las personas dependientes de los bosques en Panamá.

## 1.2 Generalidades del país

Los bosques panameños brindan múltiples beneficios a la sociedad, tales como la regulación del ciclo hídrico y el almacenamiento del carbono. Además, proporcionan servicios de abastecimiento de productos de mercado como la madera y productos forestales no maderables. Para el 2008, los bosques cubrían un 47% del territorio nacional panameño (3525 millones de hectáreas), de los cuales, el 35% se encuentran en comarcas indígenas (Midler et al. 2014).

Pese a ser el hábitat de una inmensa diversidad de especies y ecosistemas, los bosques panameños han sufrido talas de forma intensiva durante más de 50 años (Midler et al. 2014). Según el último informe de la FAO sobre el estado de los recursos forestales en el mundo, en el periodo 2000-2010 se registró una pérdida neta de bosques de 7 millones de hectáreas anuales en los países tropicales y un aumento neto de los terrenos agrícolas de 6 millones de hectáreas al año (FAO 2018).

Las mayores amenazas para los bosques de Panamá son la conversión del suelo hacia el uso agrícola y ganadero, la construcción y la extracción ilegal de madera. Sin embargo, estos factores difieren según la zona; en la región del Darién, por ejemplo, la principal amenaza es la tala ilegal (Midler et al. 2014). Según Argüelles (2010), el escaso interés político del Gobierno panameño en el desarrollo forestal sostenible y la



problemática socioeconómica que enfrentan los actores de la cadena productiva forestal son los principales impulsores de las actividades forestales ilegales.

La tasa de ilegalidad en el sector forestal de Panamá oscila entre el 33,7% y el 51,5% a nivel nacional; en la región del Darién puede alcanzar hasta el 67% (Argüelles 2010). Esta problemática tiene su origen en factores socioeconómicos e institucionales. Entre los primeros se cuentan la excesiva intermediación, la industria poco competitiva, los altos costos de transacción para el manejo forestal y la escasa participación de la sociedad civil y comunidades en la toma de decisiones; entre los segundos, la débil capacidad de gestión forestal, la débil capacidad institucional de las autoridades en los territorios indígenas y la descoordinación entre las instituciones del Estado (WWF 2016).

### 1.3 Generalidades del proceso FLEGT

Desde el 2015, se lanzó la iniciativa para el fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá con el objeto de conservar los recursos forestales; para ello se ha buscado reforzar las capacidades de gestión de MiAmbiente por medio de una estrategia de gobernanza y un sistema de trazabilidad para controlar y monitorear la tala y el comercio ilegal de productos forestales (WWF 2017a). Estas acciones han recibido apoyo del WWF, la OIMT y el Programa FAO-UE FLEGT.

Esta iniciativa consta de seis pilares fundamentales: (i) la creación de espacios de diálogo para la generación de consensos y acuerdos entre diversos actores de la cadena forestal; (ii) un sistema simplificado para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal y desarrollo e implementación de la figura del regente; (iii) un sistema de trazabilidad de la madera con la capacidad de controlar desde el aprovechamiento hasta la comercialización; (iv) un sistema integral de monitoreo y control del aprovechamiento y comercialización de madera; (v) el fortalecimiento de las capacidades de MiAmbiente para la adecuada aplicación de las herramientas; (vi) una estrategia de comunicación dirigida a la sensibilización de los consumidores y la sociedad (WWF 2017a). Actualmente, el Programa FAO-UE FLEGT apoya cuatro acciones para el fortalecimiento de la gobernanza, las cuales son ejecutadas por ONG, ANCON y WWF (FAO-UE FLEGT 2017).

Los esfuerzos constantes del Gobierno nacional para fortalecer los mecanismos de gobernanza pretenden mejorar los marcos políticos para valorar todos los bienes y servicios provenientes de bosques naturales, los cuales benefician a las comunidades locales y reducen las tendencias de ilegalidad y degradación forestal, principalmente en el Darién (FCPF 2016). Algunos de los resultados obtenidos son:

- Implementación de un programa piloto de trazabilidad
- Desarrollo e institucionalización del sistema de regencia forestal
- Identificación de vacíos en la normativa forestal
- Un par de puestos de control adicionales y equipados

En el Cuadro 1 se detallan las acciones que se han implementado para fortalecer la gobernanza en el sector forestal en Panamá.

**Cuadro 1.** Acciones implementadas para el fortalecimiento de la gobernanza en Panamá, 2017

Organización	Proyecto	Descripción
WWF	Plataforma de diálogo social para incrementar la gobernanza en el Darién panameño: participación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias como mecanismo de gestión de bosques	Este proyecto tuvo como objeto fortalecer y fomentar espacios de diálogo social y acuerdos entre los actores de la cadena de valor forestal para incrementar la gobernanza en los bosques de las regiones de Darién y Panamá Este.
ANCON	Apoyo a la actualización de la Ley Forestal de la República de Panamá	Este proyecto fue coordinado con MiAmbiente para revisar internamente el borrador del anteproyecto y posteriormente, programar las fechas de talleres para la presentación de la propuesta de Ley en diferentes puntos del país. En total 144 personas asistieron a los diferentes talleres de consultas a nivel nacional, lo que sirvió como insumo para enriquecer la propuesta de una <i>Ley de incentivos para el sector forestal sostenible</i> , en vez de una Ley Forestal.
WWF	Apoyo al diseño de un sistema de trazabilidad y control de la madera en Panamá	Este proyecto busca apoyar el diseño e implementación de un sistema de trazabilidad y control de la madera como parte de la estrategia para combatir la tala y el comercio forestal ilegal. Además, se busca promover un intercambio de experiencias y lecciones del modelo de manejo forestal comunitario de los bosques y el uso adecuado de la tecnología para el sistema de trazabilidad y control de la madera.
WWF	Desarrollo de condiciones favorables para promover la legalidad en el sector forestal en Panamá	Este proyecto busca apoyar el desarrollo de condiciones favorables para promover la legalidad en el sector forestal en Panamá, especialmente en las regiones del Darién y Panamá Este. Algunos de los resultados esperados son: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Apoyar el fortalecimiento del programa de Veedurías Ciudadanas como mecanismo para promover el cumplimiento de la legalidad en los sitios bajo autorizaciones de aprovechamiento forestal.</li> <li>○ Capacitaciones para fortalecer las habilidades técnicas y administrativas dirigidas a empresas forestales comunitarias.</li> <li>○ Apoyar la implementación de una estrategia de comunicación que promueva el manejo y comercio forestal responsable.</li> <li>○ Apoyar el diseño de una estrategia para la promoción de políticas de compra responsable.</li> </ul>

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Panamá, 2017/ Programa UE-FAO FLEGT Panamá, 2017

#### 1.4 Generalidades del proceso REDD+

Desde el 2009, Panamá inició el proceso de preparación de la Estrategia Nacional REDD+ a través de diversas actividades relacionadas con la reducción de emisiones y la gestión sostenible de los bosques. En el 2012, se estableció la Mesa Nacional REDD+ conformada por instituciones públicas, la sociedad civil, pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros actores (FCPF 2014). Además, bajo el PNC<sup>1</sup> de ONU-

<sup>1</sup> Panamá firmó en el 2010 este Programa Nacional Conjunto con ONU-REDD como parte de las actividades preparatorias para REDD+. Este programa cerró operaciones en junio del 2015.

<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PAN/Documento%20de%20Proyecto%20Firmado-FCPF-89923.pdf>



REDD, el país avanzó significativamente en el proceso de escucha activa<sup>2</sup> y se fortaleció la participación ciudadana, especialmente con los pueblos indígenas y las comunidades bosque-dependientes, dando solidez y pertinencia a la ENREDD+ Panamá (ONU-REDD/PNUD 2015).

Entre los productos y lecciones aprendidas del PNC están las siguientes: el desarrollo de una propuesta para ENREDD+, avances en el tema de salvaguardas, un diagnóstico de la situación de los bosques y retos que enfrenta la sociedad que depende de ellos para su sustento y medios de vida (ONU-REDD/PNUD 2015). El Gobierno de Panamá se ha comprometido a llevar adelante las actividades de REDD+ mediante mecanismos de coordinación interinstitucional y la participación de actores clave de la sociedad civil y pueblos indígenas y afrodescendientes (PNUD 2015).

Entre las actividades que el Gobierno desarrolla en materia de REDD+ están las siguientes:

- Plan de participación pública (*Escucha activa*)
- Elaboración de un borrador de la Estrategia Nacional REDD+
- Reactivación del sector forestal por medio de la *Alianza por el millón de hectáreas*
- Desarrollo de la campaña *Bosques Vivos* para sensibilizar la sociedad panameña en materia de conservación
- Construcción del *Enfoque nacional de salvaguardas*
- Anteproyecto de la *Ley de incentivos*

### 1.5 Derechos de propiedad de la tierra y acceso al recurso forestal

Los patrones de tenencia de la tierra en Panamá se distinguen por los altos niveles de informalidad y un acceso inequitativo a las tierras con mayor potencial. El marco legal e institucional que regula los derechos de propiedad sobre la tierra muestra serias debilidades (BID 2014). La tenencia irregular de tierras es compleja, particularmente en áreas de bosques, lo que da pie a una mayor presión sobre los bosques y altos niveles de tala ilegal, y limita las actividades productivas forestales (Recio 2014).

La Ley Forestal Nacional de 1994 es la principal herramienta legal que aplica al sector forestal en Panamá. En esta ley se distinguen tres categorías de bosques: (i) los bosques de producción que ofrecen productos de valor económico; (ii) los bosques de protección que son de interés nacional o regional para la regulación del agua, la protección de cuencas, embalses, poblaciones, cultivos agrícolas o infraestructura de interés público. Estos bosques son prioritarios en la prevención y control de la erosión y los efectos nocivos de los elementos naturales (vientos, lluvias) y la protección de las especies y la vida silvestre. (iii) Los bosques especiales para la conservación de lugares de interés científico, educativo, histórico, cultural o recreativo (Kapos et al. 2015).

La inseguridad jurídica de las tierras acentúa los conflictos asociados con el bosque, ya que en Panamá existen distintos regímenes de propiedad: privada, estatal o colectiva, además del régimen especial de comarcas indígenas y las áreas protegidas públicas y privadas. Con frecuencia se dan traslapes de tierras entre áreas protegidas, terrenos de comarcas y pueblos indígenas (Recio 2014). Además, esto complica el acceso a los recursos forestales, el desarrollo de planes de manejo para el aprovechamiento y limita el acceso a recursos financieros.

El Gobierno nacional ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de tenencia de las comunidades indígenas, la demarcación de límites en los predios y la adjudicación de terrenos a través del Programa de administración y regularización de tierras (Pronati<sup>3</sup>) y la creación de la Autoridad Nacional de Administración Tierras (Anati). Pese a estos esfuerzos por mejorar la situación relacionada con los derechos

<sup>2</sup> Sistematización del proceso de escucha activa del Plan de Participación Pública para la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá, Programa Nacional Conjunto ONU-REDD. Mayo 2015.

<sup>3</sup><https://publications.iadb.org/en/publication/13737/proyectos-de-regularizacion-y-administracion-de-tierras-estudio-de-caso-panama>



de propiedad, aún persisten desafíos importantes que deben ser atendidos a través de iniciativas como REDD+ y los procesos de fortalecimiento de la gobernanza (BID 2014).

Ante estos desafíos, un instrumento para mejorar la gobernanza de la tierra y asegurar el reconocimiento legítimo de los derechos asociados con la tenencia de la tierra es la implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tierra y sus guías técnicas; en particular la guía técnica enfocada en el mejoramiento de la gobernanza de la tenencia forestal.

### 1.5.1 Tipos de propiedad y tenencia de la tierra

En cuanto a la tenencia de la tierra en Panamá existen tres tipos de propiedad: (i) la propiedad privada, (ii) la propiedad del Estado, (iii) la propiedad colectiva. Esta última se puede dar bajo dos modalidades: tierras o predios agrarios para *comunidades campesinas* y tierras o predios agrarios para mejorar el bienestar económico y social de *comunidades indígenas* (Recio 2011).

**Cuadro 2.** Clasificación y descripción de la tenencia de la tierra en Panamá según marco legal vigente, 2017

Tipo de tenencia	Descripción
<b>Propiedad estatal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Áreas protegidas</b></li> <li>• <b>Concesiones</b></li> </ul>	Las tierras baldías pertenecen al Estado y pueden ser adjudicadas en propiedad o arrendamiento. Esto no aplica a los terrenos pertenecientes a propietarios privados naturales o jurídicos.
<b>Propiedad privada</b>	Estas tierras pertenecen al dueño titular del terreno; sin embargo, pueden ser expropiados por el Estado si se declaran como “ <i>de utilidad pública o de interés social</i> ”. Estas tierras se pueden transferir por diversas vías: contrato de compraventa, arrendamiento, donación, herencia, hipoteca, servidumbre.
<b>Propiedad colectiva</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Comunidades campesinas</b></li> <li>• <b>Comunidades indígenas</b></li> </ul>	Estas tierras se otorgan a las comunidades campesinas o indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional. Este tipo de propiedad está sujeta a un régimen legal diferente de la propiedad estatal y privada.

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Panamá, 2017/ Recio (2011).

### 1.5.2 Derechos asociados con el carbono

La definición de derechos sobre el carbono en Panamá aún no está clara. Sin embargo, la norma ambiental y forestal se refiere al secuestro del carbono como un servicio ambiental<sup>4</sup>. En Panamá hay diversas interpretaciones en cuanto a los derechos asociados con el carbono, aunque la tendencia ha sido a relacionar los derechos del carbono con la recepción de beneficios por la gestión y el cuidado de los bosques (Recio 2014). El Estado reconoce, entonces, la interrelación entre el secuestro del carbono y los bosques.

No obstante, se debe lidiar con algunos desafíos ligados al marco legal y al alto nivel de titulación informal, antes de definir quién recibirá compensación/incentivo por los servicios ambientales que los bosques proveen. Aún no se ha determinado, por ejemplo, si los derechos posesionarios y de arrendamiento implican la posibilidad de recibir compensación por derechos de carbono. El Gobierno nacional debe aclarar y asegurar que los beneficios y las responsabilidades del secuestro del carbono se distribuyan justa y

<sup>4</sup> Ley General del Ambiente, Art. 79 “El Estado reconoce como servicio ambiental del bosque, la captura de carbono, y establecerá los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados”.



equitativamente entre los gestores del bosque con el respaldo del mecanismo central de monitoreo (Recio 2014).

## 1.6 Administración forestal del Estado

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) fue creada como una organización autónoma del Estado para el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente y garantizar el cumplimiento y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales nacionales. En el 2015, la ANAM se transformó en el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) mediante ley de la República. La visión del MiAmbiente es contribuir a un ambiente sano mediante el desarrollo de una cultura de la sostenibilidad (Kapos et al. 2015).

El Ministerio de Ambiente concentra las competencias en materia de gestión del patrimonio forestal (extracción, transporte y comercio de productos forestales, aprovechamiento forestal, manejo sostenible). El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), por su parte, tiene competencias en materia forestal pero solamente para los trámites de exportación, ya que debe expedir un certificado fitosanitario por intermedio de la Dirección de Sanidad Vegetal (UICN 2014).

Entre las funciones de MiAmbiente (UICN 2014) está el otorgamiento de permisos forestales de los siguientes tipos:

- Concesiones en fincas privadas
- Concesiones en tierras del Estado por licitación pública
- Permisos de subsistencia doméstico: aprovechamiento forestal con fines domésticos para construcción y reparación de viviendas.
- Permisos comunitarios en áreas indígenas
- Permisos para aprovechar árboles o bosques establecidos mediante una plantación o reforestación en áreas indígenas

## 1.7 Marco de programación país y la FAO

En la conceptualización estratégica de los planes y agendas nacionales, los países definen sus "prioridades país"; es decir, los ejes estratégicos que permiten abordar las diferentes áreas temáticas: manejo de recursos naturales, gobernanza territorial, conservación de bosques, provisión de servicios ecosistémicos. Para las autoridades nacionales, el fin es lograr una coordinación multinivel –de lo internacional a lo nacional y de lo nacional a lo regional–, mediante el trabajo coordinado con las organizaciones internacionales.

El Marco de Cooperación es un instrumento de planificación impulsado por la FAO. Para su ejecución, el Gobierno de la República, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, suscribe un convenio con la FAO. Este documento se conoce como el Marco de Programación País (MPP) y contempla las áreas de cooperación al país por parte de la FAO; es decir, recoge la información proveniente de los proyectos y programas que la FAO ejecuta en apoyo a las prioridades país.

El MPP contiene la siguiente información:

- Prioridad gubernamental
- Prioridad regional FAO
- Indicadores de logro (resultados)
- Recursos financieros (contribución internacional)
- Asociados estratégicos (ministerios, ONG, sociedad civil)
- Período de vigencia del MPP





El MPP Panamá 2016-2019 documenta las áreas de trabajo en las que la FAO concentrará su colaboración con el Gobierno panameño para lograr las metas estratégicas de erradicación del hambre y alcance de la seguridad alimentaria y nutricional. Además, toma en cuenta la evaluación de género en el sector rural y agrícola, a partir de la Política para la Igualdad de Género de la FAO.

En el proceso de Planificación Estratégica del MPP, con el apoyo de las altas autoridades del Gobierno y de los equipos técnicos nacionales y de la FAO, se identificaron tres áreas estratégicas en la que se concentrará la colaboración para el período 2016-2019 (FAO/MRE 2017):

1. Fortalecimiento institucional para mejorar la gestión del sector agropecuario, los marcos institucionales y las políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional y la reducción de pobreza.
2. Transformación del sector agropecuario para la innovación, mejoramiento de la productividad y el fortalecimiento de la agricultura familiar y el desarrollo rural territorial.
3. Fortalecimiento de las políticas ambientales, manejo de recursos naturales y adaptación al cambio climático.

El área estratégica no. 3 contempla las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza apoyadas por el Programa FAO-UE FLEGT, y también incluye la implementación de la ENREDD+ con el acompañamiento del Programa ONU REDD. Las líneas de acción prioritarias son el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. El Estado busca implementar políticas públicas y condiciones habilitantes para fomentar un crecimiento sostenible que produzca beneficios sociales, evite la degradación ambiental y ayude a transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono, eficiente en el uso de los recursos, socialmente inclusiva y que genere oportunidades de trabajo (ONU 2015, Efecto 3.1).



## 2 Metodología

### 2.1 Fases de la investigación

Este trabajo analiza y evalúa la relación entre las acciones FLEGT y las opciones estratégicas REDD+ en Panamá. En ese marco, fue necesario realizar una revisión de los avances más recientes en ambos procesos en el país, con el apoyo de los puntos focales de la FAO. El abordaje metodológico consta de cuatro fases, cada una de las cuales responde a uno de los objetivos específicos propuestos:

#### Fase I. Relación de las acciones FLEGT con las opciones REDD+

- *Revisión de literatura:* recopilar información para identificar las acciones de mejoramiento y aplicación de la gobernanza forestal, desarrolladas en el país. A partir de documentos oficiales, determinar los avances más recientes de las opciones estratégicas REDD+.
- *Entrevistas con autoridades FLEGT y REDD+* para determinar las acciones relacionadas con la gobernanza forestal y la aplicación de la legislación forestal, así como las opciones estratégicas REDD+ más recientes para construir la teoría de cambio. (Anexo 3).
- *Teoría de cambio:* vinculación de las acciones de mejoramiento de la legislación forestal (FLEGT) con las opciones estratégicas REDD+ vigentes en Panamá.

#### Fase II. Aspectos prioritarios relacionados con la gobernanza forestal

*Taller con actores y expertos clave* para determinar las posibles sinergias, retos y vacíos que surgen entre las acciones relacionadas con la gobernanza forestal y las opciones estratégicas REDD+ en el país. Esta verificación de información permitió identificar aspectos o temas importantes sobre la gobernanza que influyen en el avance de la implementación de FLEGT y REDD+.

#### Fase III. Propuestas operativas para avanzar con FLEGT y REDD+

*Los expertos y actores clave* proponen recomendaciones operativas para mejorar las sinergias de las acciones en el marco de la gobernanza forestal con las opciones estratégicas REDD+ desarrolladas para Panamá.

#### Fase IV. Manejo forestal sostenible en FLEGT y REDD+

*Estudio de caso con enfoque de cadenas de valor* para recolectar información relacionada con el MFS sobre costos, beneficios, barreras y oportunidades a lo largo de la cadena de productos forestales.

### 2.2 Pasos de la investigación

Para el desarrollo inicial de esta investigación se desglosan los siguientes aspectos:

1. *Preguntas orientadoras:* en reuniones preparatorias, el CATIE junto con el equipo coordinador de la FAO acordaron cuatro preguntas generales de investigación asociadas a cada uno de los objetivos específicos (Anexo 1).
2. *Revisión de información bibliográfica:* se recolectó literatura con información reciente (documentos oficiales, avances, evaluaciones y estudios relevantes) sobre las opciones estratégicas REDD+ y las acciones FLEGT desarrolladas en el país para dar respuesta a las preguntas de investigación.



3. *Planificación de las actividades de campo:* el trabajo de campo se realizó en coordinación con los puntos focales de la FAO en cada país para validar información preliminar obtenida de la revisión bibliográfica. Para esto se planificaron las siguientes actividades:
  - Entrevistas con autoridades FLEGT y REDD+ (Anexo 3).
  - Entrevistas con actores clave (sociedad civil, sector agropecuario).
  - Taller de expertos FLEGT y REDD+ (Anexo 4).
4. *Análisis de la información:* examinar y analizar la información recopilada para identificar las posibles sinergias, retos/barreras y vacíos en los avances hacia la implementación de los procesos de FLEGT y REDD+. (i) revisión de documentos, (ii) entrevistas con autoridades FLEGT y REDD+, (iii) taller de actores y expertos clave, (iv) teoría de cambio FLEGT - REDD+.
5. *Informe de investigación:* entregar un informe que contemple el análisis general y la evaluación final de la investigación –es decir, los principales hallazgos, resultados relevantes y recomendaciones operativas para cada país.
6. *Elaboración de un Policy brief:* ese documento contiene la síntesis de los resultados con las principales lecciones aprendidas y las recomendaciones que fueron identificadas para mejorar las sinergias entre las iniciativas FLEGT y REDD+.



### 3 Resultados y análisis de la información

De acuerdo con los datos obtenidos a partir de la revisión de documentos, así como la información recopilada de las entrevistas y el taller con actores y expertos clave en FLEGT y REDD+, a continuación se ofrece un análisis y evaluación de los resultados en cuatro partes que se corresponden con los objetivos específicos:

- Avances en las acciones FLEGT y opciones REDD+ (Objetivo 1)
- Análisis de sinergias y retos de los procesos FLEGT y REDD+ (Objetivo 2)
- Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+ (Objetivo 3)
- Manejo forestal sostenible en FLEGT y REDD+ (Objetivo 4).

#### 3.1 Acciones FLEGT y opciones estratégicas REDD+ en Panamá

##### 3.1.1 Evolución de las opciones estratégicas REDD+

En el 2012, la ANAM (ahora MiAmbiente) presentó algunos lineamientos estratégicos para el desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá, en el marco de la Mesa Nacional REDD+. Este proceso de preparación se suspendió temporalmente durante el 2013 para atender las negociaciones con el sector indígena. En el 2014, con el apoyo del programa ONU-REDD se comenzó un proceso de “*Escucha activa*” que fortaleció la participación ciudadana y el diálogo entre los distintos actores del proceso REDD+ (FCPF 2014). Este proceso de escucha activa diferenciada, implementado bajo el marco del PNC, consolidó una serie de recomendaciones para reformular aspectos técnicos y estratégicos para la preparación de la propuesta REDD+ (ONU-REDD/PNUD 2015). A partir del proceso de escucha se definieron las líneas de trabajo de las opciones estratégicas que los distintos actores propusieron para el plan de acción.

La Estrategia Nacional REDD+ para Panamá se encuentra en construcción; es evidente, entonces, que las opciones estratégicas que se han formulado (R-PP 2014) se irán transformando. Inicialmente se identificó un conjunto de cinco opciones de estrategia (R-PP) y una serie de acciones para cada una de ellas (Anexo 4). Los resultados que arrojó el proceso de escucha activa se usaron como guía para establecer el segundo conjunto de opciones con seis líneas de trabajo, las cuales contemplan las expectativas de los actores clave para la ENREDD+ Panamá (Fig. 1). Estas opciones de estrategia se conectan con las diferentes fases de REDD+ (Reyes 2015).

La construcción de la propuesta REDD+ en Panamá, a través del PNC de ONU-REDD, se detuvo por desacuerdos con la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá. Esta organización denunció la ausencia de medidas para garantizar el respeto a los pueblos indígenas y su participación plena y efectiva en los procesos (ONU-REDD/PNUD 2015). Sin embargo, este conflicto abrió una ventana hacia la transformación paulatina y colectiva de la Estrategia Nacional REDD+.

A partir del diagnóstico se definieron algunas líneas de trabajo que fueron propuestas como opciones. En el segundo conjunto (Fig. 1) se aprecia que los actores clave quieren participar activamente en la construcción de la ENREDD+. Asimismo, esas líneas de trabajo están encaminadas a la implementación de actividades de restauración y conservación con un enfoque de conciencia y educación ambiental para promover acciones de cambio (Reyes 2015).

En relación con las sinergias, en el primer conjunto de opciones se menciona el *Fortalecimiento de la gobernabilidad forestal y ambiental*. Esto hace hincapié en los esfuerzos del Gobierno nacional para la lucha contra la tala y el comercio ilegal. Es decir, mejorar los sistemas de control y monitoreo de las actividades forestales y revisar la normativa correspondiente. Además, entre sus acciones se mencionan el fortalecimiento de las instancias de coordinación intersectorial y el apoyo a la resolución de conflictos por invasiones que generan pérdidas de bosque (FCPF 2014).



Panamá ha avanzado en el proceso de construcción de la ENREDD+. De los resultados y recomendaciones emanadas de los diagnósticos se ha logrado definir compromisos para implementar y consolidar la ENREDD+ como una acción para conservar los recursos forestales.

### 3.1.2 Evolución de las acciones FLEGT

Panamá ha venido desarrollando acciones para conceptualizar el fortalecimiento de la gobernanza en el sector forestal. En el 2010, ante las altas tasas de deforestación en la zona del Darién, el Gobierno nacional implementó la *Estrategia Institucional para la Prevención y Control de la Tala Ilegal*, con el objeto de minimizar la tala ilegal y crear condiciones favorables para el desarrollo forestal sostenible (Argüelles 2010). Este primer esfuerzo dio paso a la implementación de más acciones enfocadas en el mejoramiento de la gobernanza forestal.

En el 2015 se lanzó la iniciativa *Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal*, la cual daría pie a la formación de una **Mesa de Diálogo Forestal (MDF)** con la participación de 60 actores de instituciones públicas, gobiernos locales, pueblos indígenas, gremios de la industria y propietarios de bosques (COFLAC 2017). Por medio de esta mesa se promueven diferentes actividades para el mejoramiento de la gobernanza; entre ellas, la participación en los procesos de ordenamiento territorial y restauración de suelos, la resolución de conflictos por traslape de territorios (territorios comunitarios con áreas protegidas) y la adopción de planes simplificados de manejo y de un sistema único de trazabilidad para el control forestal.

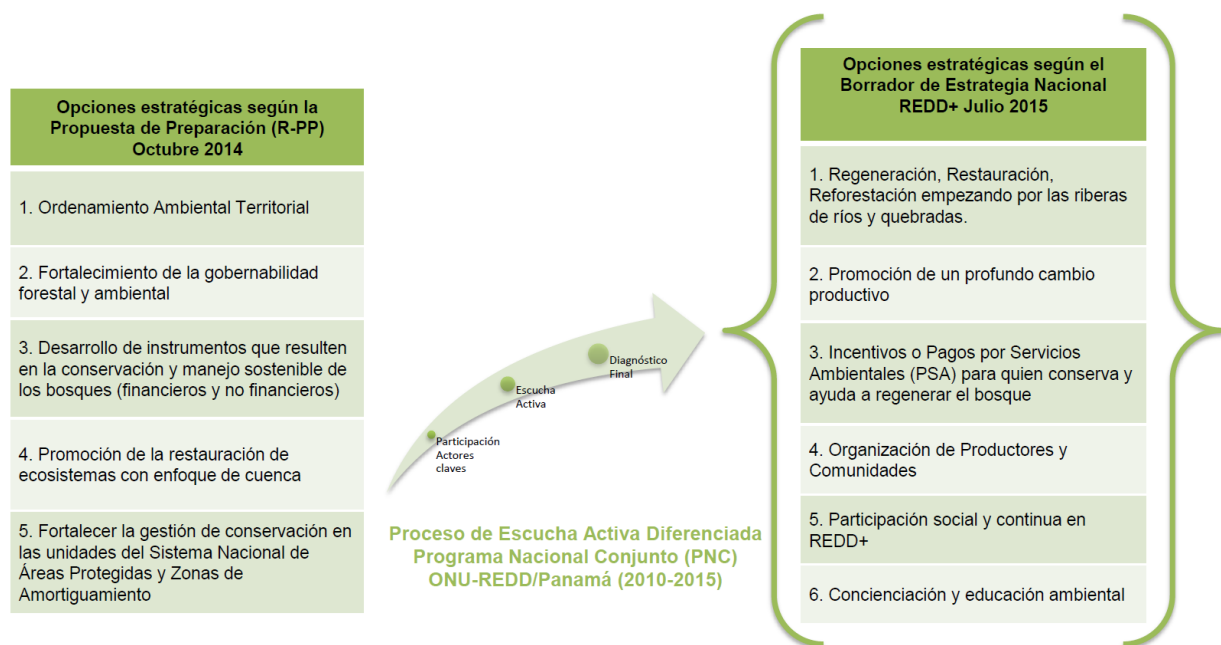


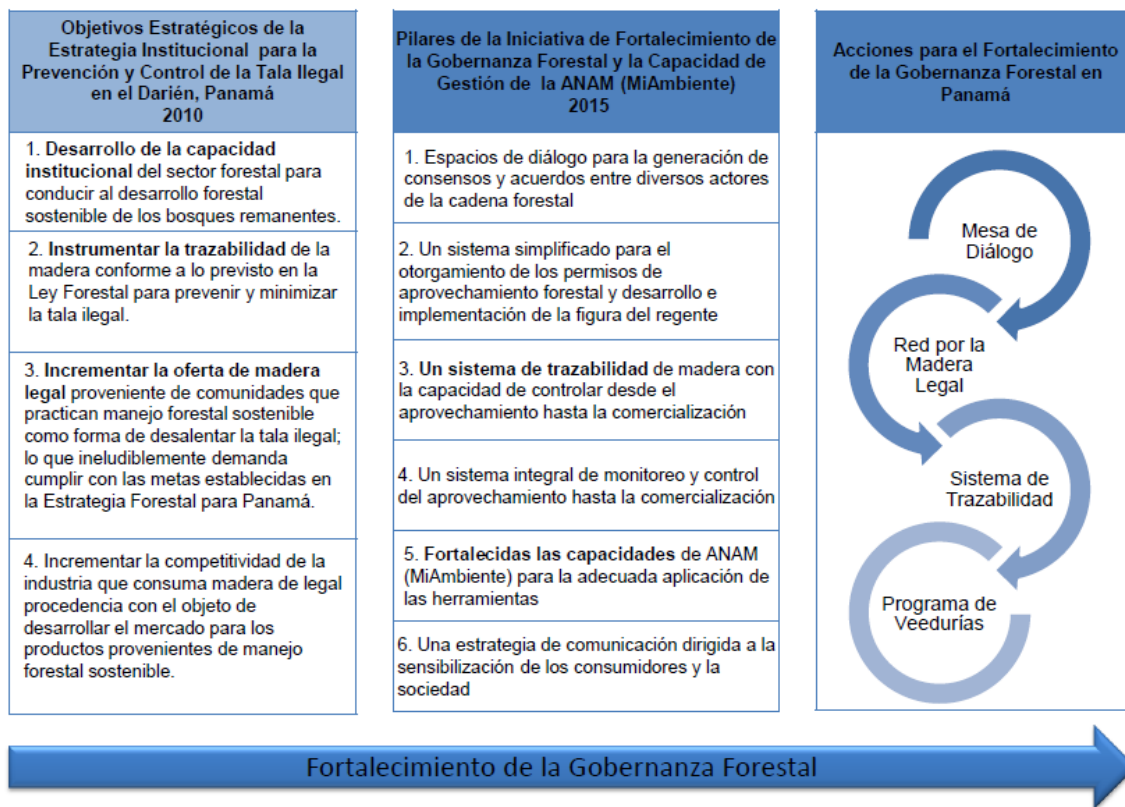
Figura 1. Evolución de las opciones estratégicas REDD+ en Panamá

Otra de las acciones desarrolladas fue la presentación a MiAmbiente de una propuesta para promover –a partir de las compras públicas de madera– la conservación, el aprovechamiento, manejo sostenible y comercio responsable de los recursos forestales. Además, recientemente se firmó un acuerdo para la constitución de la Red por la Madera Legal cuyo objetivo es promover políticas de compra responsable de productos forestales y estimular negocios responsables entre productores y compradores de madera, cuyos productos vengan de fuentes legales y de bosques manejados sosteniblemente (WWF 2017b).



El diseño del sistema de trazabilidad y control de la madera ya muestra avances. Este proyecto se encuentra en su tercera fase con el desarrollo de acciones piloto en las regiones de Panamá Este y Darién. En la Fig. 2 se presenta un resumen de las acciones de gobernanza que el Gobierno nacional ha implementado a través de la iniciativa *Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal*. Estos esfuerzos se pueden tomar como acciones para promover una buena gobernanza forestal y mejorar la aplicación de la legislación forestal en Panamá.

El espacio de diálogo que se abrió con el establecimiento de la MDF ha tenido un impacto significativo en la reducción de la ilegalidad en el sector forestal (Radio Panamá 2016). Asimismo, el desarrollo del *Sistema de Trazabilidad y Control Forestal* contribuirá a mejorar la capacidad para la gestión sostenible de los recursos forestales. En el 2014, el Gobierno panameño instituyó la *Veeduría Ciudadana* como mecanismo de participación y control social de los procesos administrativos, con el objeto de promover la apertura de condiciones favorables para mercados legales (FAO 2017). Todas estas acciones constituyen los pilares de la estrategia que MiAmbiente implementa para reducir los niveles de ilegalidad y detener la degradación de los bosques en Panamá.



**Figura 2.** Evolución de las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal para Panamá, 2017

En general, estos pilares priorizan cuatro acciones para consolidar los mecanismos de reducción de las actividades forestales ilícitas y detener la degradación de los bosques: (i) la creación de espacios de diálogo y participación de actores, (ii) la implementación de un sistema de monitoreo y trazabilidad, (iii) el fortalecimiento de capacidades para la gestión de los recursos, (iv) el desarrollo de mercados para productos provenientes del manejo forestal sostenible. La incidencia de estas acciones en la lucha contra la ilegalidad



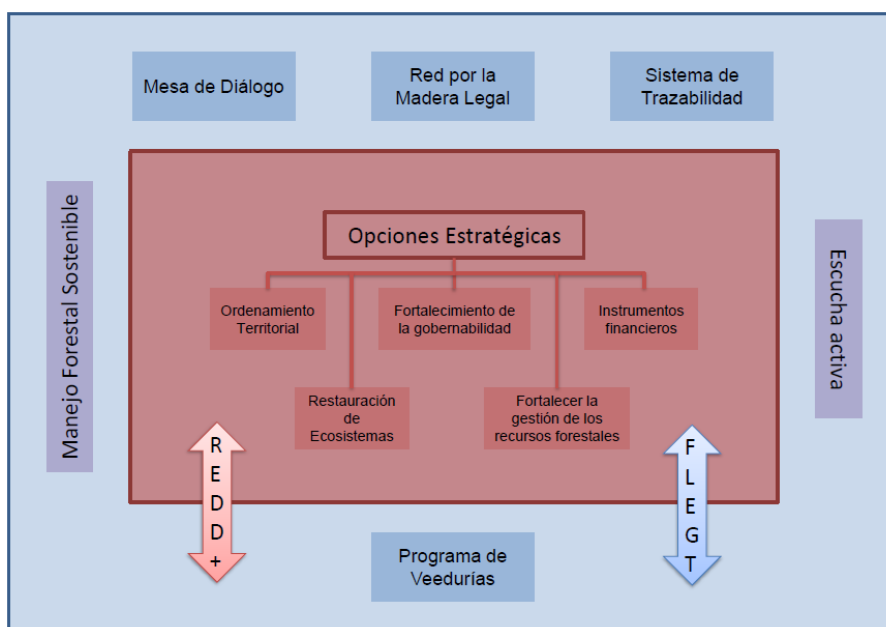
abre un sinfín de posibilidades para continuar orientando los esfuerzos de MiAmbiente y de otras instituciones para proteger la biodiversidad en Panamá (FAO 2017).

### 3.1.3 Armonización de las acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+

La visión que Panamá ha ido asumiendo comienza a promover el manejo forestal sostenible para dar paso al desarrollo y establecimiento de mercados legales para la industria forestal con el fin de detener las actividades ilegales. Iniciativas como el fortalecimiento de la gobernanza forestal y la construcción de la ENREDD+ han dinamizado la participación de los actores clave (productores, empresarios, comunidades) y, además, han impulsado las acciones para mejorar la gestión responsable de los recursos (Reyes 2015).

El éxito está en articular estas acciones tomando en cuenta los aspectos sociales, ambientales y económicos para atender las necesidades y los intereses que el Gobierno ha priorizado en su agenda nacional. Los desafíos se originan cuando estos esfuerzos no están alineados, o no responden a las disposiciones de dichas agendas. Es por ello que las autoridades ambientales y el gobierno nacional deben asumir el liderazgo y velar por el cumplimiento de los planes nacionales y acuerdos internacionales. En la Fig. 3 se presenta la integración entre las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza y las opciones estratégicas REDD+.

Los espacios de diálogo, escucha y participación activa de los actores clave pueden conectarse y generar sinergias entre ambos procesos. Es decir que la MDF puede aprovechar las lecciones aprendidas del proceso de Escucha Activa y viceversa. Otro aspecto es la creación de incentivos para promover el manejo forestal sostenible a través de la Ley de incentivos forestales (Ley 469/2017), la cual aporta al tema de la gobernanza en ambos procesos. Está claro que ambos procesos deben alinear sus agendas estratégicamente y compartir conocimiento y experiencias para alcanzar las metas definidas en el Plan de Desarrollo de Panamá.



**Figura 3.** Relación entre las opciones de ENREDD+ y las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá, 2017

### 3.1.4 Teoría de cambio: acciones FLEGT con las opciones de estrategia REDD+

Para comprender la relación de las acciones para la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio legal de productos forestales (FLEGT), con respecto a las opciones de reducción de la



deforestación y la degradación (REDD+), se construyó una teoría de cambio para identificar sinergias, retos y vacíos.

En la Figura 4 se presenta la teoría de cambio que traza la articulación de las acciones estratégicas de FLEGT y las opciones REDD+ para alcanzar los cambios deseados. Se trazaron tres líneas de enlace: (i) garantía de legalidad, (ii) negocios forestales sostenibles y (iii) tenencia y derechos del bosque. Las acciones FLEGT se identificaron con el color azul, las opciones de REDD+ con el color rojo y las sinergias entre FLEGT y REDD+ con el color morado. Los recuadros azules representan los vacíos que surgen entre estas iniciativas; los recuadros de color verde representan los resultados que estas actividades van a generar.



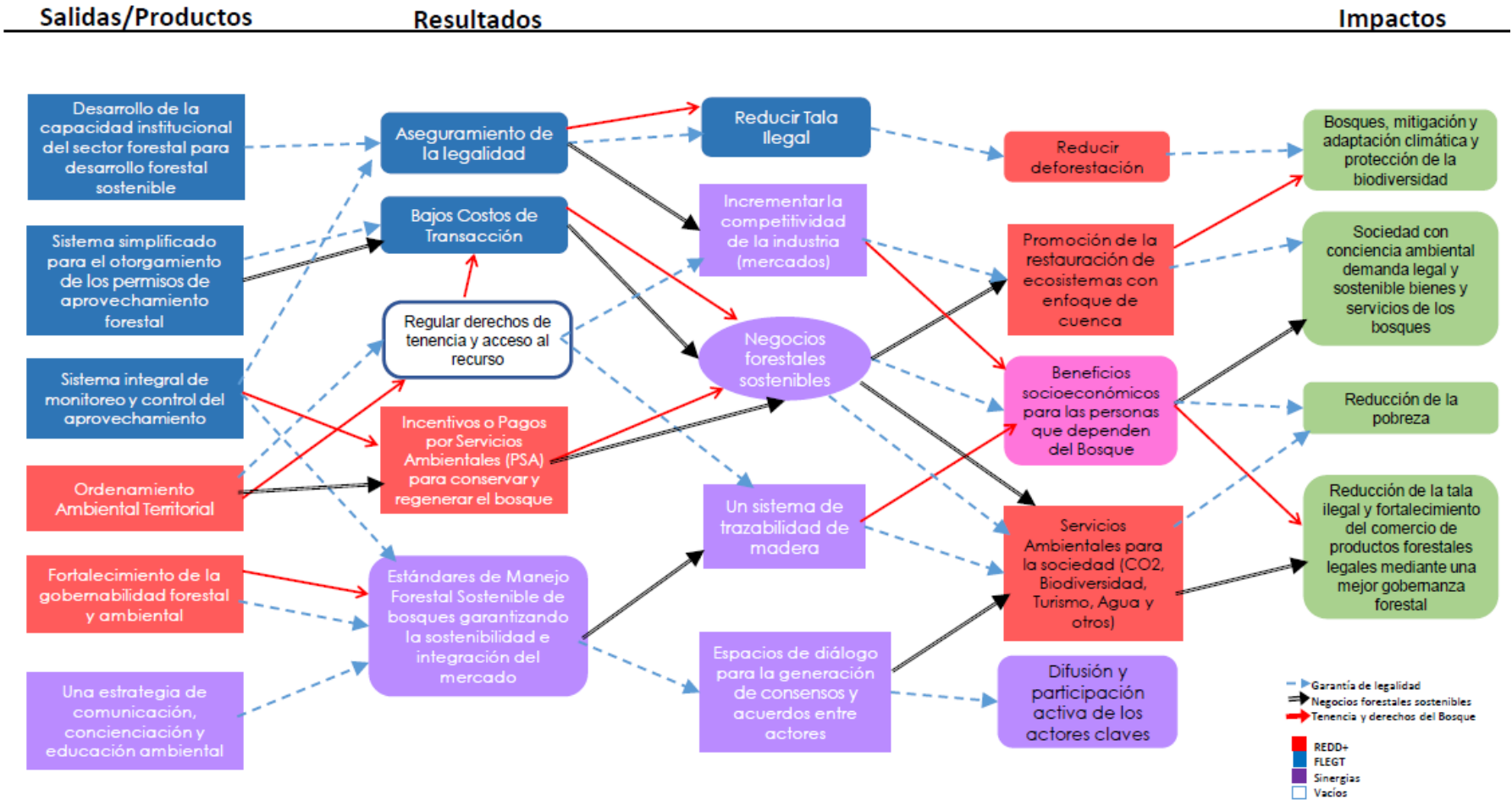


Figura 4. Teoría del cambio de las opciones estratégicas REDD+ con las acciones FLEGT para Panamá, 2017



Si bien ya se tienen avances significativos en la construcción de REDD+, todavía existen vacíos para entender mejor las diferentes opciones (Reyes 2015). Se evidencia la necesidad de capacitar a las comunidades sobre REDD+ y fortalecer la administración forestal en los diferentes niveles: nacional, regional y local. También debe fortalecerse la coordinación institucional interna entre las División Forestal y la División de Cambio Climático de MiAmbiente para atender aspectos relacionados con la regulación de derechos de tenencia y acceso a los recursos y el empoderamiento de las comunidades en las prácticas de gobernanza.

Se identifica una sinergia relacionada con la adopción del manejo forestal sostenible como modelo para garantizar la producción sostenible de los bosques y, con esto, la integración de nuevos mercados para los productos forestales. La promoción de la legalidad es otro aspecto vinculante entre ambos procesos a través de las acciones de escucha, participación y diálogo activo; así se impulsarán acciones que contribuyan a la buena gobernanza, como el sistema de trazabilidad para el monitoreo, control y vigilancia de las actividades forestales.

El Gobierno panameño busca construir la estrategia REDD+ tomando en cuenta la realidad y las necesidades de las comunidades en los territorios donde la tasa de deforestación es alta; por ello se hace hincapié en cambiar la visión de la sociedad con respecto al bosque para que el nuevo paradigma sea que el bosque es “*productor, protector y sanador*” (FCPF 2014). Las autoridades ambientales deben, por una parte, atender el reto de clarificar la tenencia de la tierra y los derechos sobre el carbono y, por otra, armonizar la legislación forestal con la realidad de los bosques panameños.

### **3.2 Análisis de las sinergias y retos FLEGT - REDD+ en Panamá**

A continuación, se presenta un análisis de posibles sinergias y retos entre las opciones de la estrategia REDD+ y las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal (FLEGT) que se trabajan actualmente en Panamá. Cabe aclarar que las opciones de estrategia se encuentran en construcción ya que han sido sometidas a un proceso de consulta para la recopilación de insumos. Las percepciones sobre las sinergias y los retos entre FLEGT y REDD+ se obtuvieron de la consulta con los actores clave del sector forestal (taller y entrevista). Este proceso de diálogo y consulta generó espacios de discusión en cuatro aspectos principalmente: (i) percepción de los procesos de FLEGT y REDD+ en Panamá, (ii) retos y sinergias entre procesos, (iii) retos y sinergias entre actores FLEGT y REDD+, (iv) retos y sinergias relacionados con el manejo forestal sostenible.

#### **3.2.1 Percepción de los procesos de FLEGT y REDD+**

El Gobierno panameño, a través de MiAmbiente, ha establecido sinergias con instituciones como ANCON, FAO y WWF, aunque también se ha visto en la necesidad de vincular los distintos programas para la construcción y ejecución de REDD+ (FCPF 2014). La institución busca tener una clara percepción de las metas que orientan las acciones de gobernanza y las opciones estratégicas para articular esfuerzos, atender conflictos y asegurar la conservación de los recursos forestales.

En el Cuadro 3 se resumen las percepciones de los participantes en cuanto a los aportes de los procesos FLEGT y REDD+ en la mejora de la gobernanza forestal y las medidas para reducir las emisiones por deforestación y degradación de los bosques según sea la tenencia de la tierra.

**Cuadro 3.** Percepción de los participantes en cuanto a los aportes de FLEGT y REDD+ según tipo de tenencia de la tierra en Panamá, 2017

	REDD+	FLEGT
<b>Propiedad estatal</b>	Las actividades para la construcción de la ENREDD+ requieren de mucha orientación y coordinación entre instituciones. La claridad sobre la tenencia de la tierra podría ocasionar conflictos durante la implementación.	WWF y ANCON han apoyado las acciones para fortalecer la gobernanza. Muchos esfuerzos para transformar el sector forestal están desligados del interés nacional y de otros sectores.
<b>Propiedad privada</b>	Existen proyectos de carbono con propietarios de bosques (FCPF 2014). Infinidad de conflictos por la irregularidad de la tenencia.	Las acciones de gobernanza aun no tienen mucha influencia en el sector privado. Hay interés en el tema de las <i>commodities</i>
<b>Propiedad colectiva</b>	Los pueblos y comarcas indígenas no tienen claridad sobre la Estrategia REDD+. El proceso de Escucha Activa dio voz a las comunidades que participan en REDD+.	La participación ha sido más dinámica y con mayor apertura al diálogo y al consentimiento. Las comunidades entienden la gobernanza forestal como la gestión y transformación de conflictos (ONU-REDD/PNUD 2015).

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ Panamá, 2017/Entrevistas expertos FLEGT - REDD+

De manera general, la construcción de la ENREDD+ ha tenido un desarrollo pasivo, pero ha logrado consolidar la participación social comunitaria. Estos esfuerzos por parte del Gobierno también han despertado el interés de los actores en cuanto a la necesidad de recuperar y posicionar al sector forestal. Sin embargo, las acciones de gobernanza han sido más dinámicas y concretas en cuanto a la transformación del sector debido al involucramiento que han tenido los actores a través de la MDF. Según indican los participantes, estos procesos han desarrollado ejercicios de gobernanza que han impulsado iniciativas como el Sistema de Trazabilidad y la AxM.

### 3.2.2 Retos y sinergias entre los procesos FLEGT - REDD+

En opinión de los participantes, los espacios de diálogo abiertos para los actores en cada proceso son diferentes y se manejan de manera independiente; es decir que existe una Mesa de Diálogo Forestal de FLEGT y una Mesa Nacional REDD+. Además, la dinámica en los ejercicios de gobernanza está desligada de la visión que tiene cada proceso e inclusive a nivel nacional, regional y local (comunidades campesinas y comarcas). Se percibe que la coordinación institucional de estas iniciativas apenas empieza a manifestarse.

En relación con las sinergias, el proceso REDD+ liderado por MiAmbiente pretende ligar sus esfuerzos con las actividades que se desarrollen a nivel nacional (FCPF 2014). A través de estos procesos se puede acceder a fuentes de financiamiento para impulsar el tema ambiental y la gestión sostenible de los recursos naturales. Algunos participantes indicaron que los ejercicios de gobernanza



han abierto nuevos canales para resolver conflictos con territorios indígenas, apoyar las acciones de monitoreo y control de las actividades forestales y promover el desarrollo de mercados para productos forestales.

**Cuadro 4.** Percepción de los retos y sinergias entre FLEGT y REDD+ en Panamá, 2017

	REDD+	FLEGT
<b>Sinergias</b>	Se ha facilitado el desarrollo de actividades para la gestión de los bosques y la lucha contra los motores de la deforestación (FCPF 2014).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se ha creado el sistema de trazabilidad como instrumento para el monitoreo y control de las actividades forestales.</li> <li>- Se ha incentivado el desarrollo forestal sostenible para minimizar la tala ilegal (Argüelles 2010).</li> </ul>
<b>Retos</b>	Las mesas de diálogo tienen resonancia pública pero escasos resultados (ONU-REDD/PNUD 2015). La participación de otros sectores antagónicos (agropecuario) es casi nula. Las políticas de estado se integran escasamente a los procesos REDD+.	El saneamiento de la tenencia de la tierra en zonas forestales no ha sido abordado y podría competir con REDD+. La gobernanza forestal apoya la resolución de conflictos pero no mejora la aplicación de la ley (legalidad).

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ Panamá, 2017/Entrevistas expertos FLEGT - REDD+

### 3.2.3 Retos y sinergias entre actores de FLEGT y REDD+

A lo interno de cada proceso se pueden establecer algunas sinergias estratégicas, específicamente entre los actores clave (mesas de diálogo, comités, autoridades ambientales, instituciones gubernamentales, ONG, comunidades), para dar paso al desarrollo de actividades conjuntas. Sin embargo, si la interacción es escasa y los participantes tienen intereses diferentes, aparecen retos que interfieren en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Uno de los retos mencionados por los participantes es la separación incipiente entre actores clave, ya que el proceso REDD+ es liderado por la División de Cambio Climático y las acciones de gobernanza las dirige la División Forestal junto con WWF. Ambos equipos emplean metodologías de trabajo diferentes. Otro reto es la necesidad de mejorar la organización interna para involucrar al sector privado, sociedad civil y actores antagónicos<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Actores o sectores que realizan actividades en gran escala que frenan los procesos de REDD+ o de FLEGT. Por ejemplo, la agroindustria impulsa fuertemente la deforestación en muchos países. <https://forestsnews.cifor.org/25468/por-que-no-avanza-redd-politica-y-poder-interfieren-de-acuerdo-a-experta?fnl=es>



En cuanto a las sinergias, se ha rescatado la participación de los actores de la MDF en la Mesa Nacional REDD+. Asimismo, los pueblos indígenas han apoyado el fortalecimiento de las capacidades locales en el proceso de REDD+ a través de la metodología de escucha activa. Por otro lado, el proceso REDD+ comparte el apoyo de organizaciones como WWF, ANCON, FAO y PNUD con la iniciativa para el fortalecimiento de la gobernanza, ya que participan en los proyectos y cooperan en el desarrollo de actividades.

**Cuadro 5.** Percepción de los retos y sinergias entre actores clave de FLEGT y REDD+ en Panamá, 2017

	REDD+	FLEGT
<b>Sinergias</b>	Involucramiento de los pueblos indígenas para consulta y consentimiento en las acciones REDD+.	MiAmbiente recibe apoyo de WWF para la emisión de acuerdos.
<b>Tensiones</b>	Falta acompañamiento para empoderar a las comunidades y causar mayor impacto (rol de la mujer) en la conservación de los recursos.	Existen asimetrías entre los actores de REDD+ y FLEGT (competencia interna). Falta el involucramiento de los actores que desarrollan actividades que degradan los bosques (ganadería, hortalizas, palma africana).

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ Panamá, 2017/Entrevistas expertos FLEGT - REDD+

### 3.2.4 Retos y sinergias en relación con el manejo forestal sostenible

La producción forestal sostenible de los bosques puede contribuir a la reducción de la deforestación; igualmente, puede crear beneficios socioeconómicos adicionales para las comunidades en territorios de vocación forestal (CATIE 2017). Un análisis del impacto de programas para el control de la deforestación en Panamá demostró que la mayor parte de las iniciativas tenían un componente relacionado con acciones dirigidas al manejo forestal sostenible (FCPF 2014). Entre ellas, el establecimiento de áreas protegidas y de programas de desarrollo sostenible, el cumplimiento de acuerdos internacionales y la revisión de normativas.

El Gobierno panameño considera necesario promover el desarrollo sostenible de los bosques, específicamente en los territorios indígenas para conservar la biodiversidad. Por ello, se está impulsando el establecimiento y ejecución de planes de manejo forestal en los bosques ubicados en las comarcas indígenas, a través de la AxM, la cual busca aumentar la cobertura boscosa y fortalecer la economía rural (FCPF 2014). En el Cuadro 6 se presentan los aportes que los participantes atribuyen a FLEGT y REDD+ en cuanto al manejo sostenible de los bosques. Este análisis evalúa el MFS en propiedad estatal, en propiedad privada y en propiedad colectiva.

El manejo forestal sostenible es una opción de estrategia para garantizar el acceso a beneficios económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, la producción forestal sostenible implica costos de elaboración altos (planes de manejo y estudios de impacto ambiental) que no se amortizan en un año de operación. Igualmente, las demoras en la obtención de permisos forestales (aprobación de



planes) son muy extensas. En estas condiciones, el MFS no es una actividad rentable en comparación con otros usos del suelo (Recio 2014). El reto que enfrentan las acciones de gobernanza y la ENREDD+ está en cambiar los paradigmas relacionados con el manejo de los bosques para evitar el aumento de las actividades ilícitas. En el Cuadro 7 se detallan algunas contribuciones y limitaciones que los procesos de FLEGT y REDD+ atribuyen al manejo sostenible de los bosques panameños.

**Cuadro 6.** Percepción de los participantes en cuanto al manejo forestal sostenible en FLEGT y REDD+, según la tenencia de la tierra en Panamá, 2017

	Propiedad estatal	Propiedad privada	Propiedad colectiva
<b>REDD+</b>	Fuentes de financiamiento para promover el MFS son escasas. El acompañamiento técnico y la aplicación de la normativa están ausentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso REDD+ podría implicar algunas restricciones en el uso de recursos del bosque.</li> <li>- Terrenos vulnerables a la expropiación.</li> <li>- Muchos proyectos se limitan a la reforestación (plantaciones).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la mesa nacional REDD+, MiAmbiente se comprometió facilitar los procesos de verificación de titulación de los territorios indígenas.</li> <li>- Aun no hay claridad en cuanto a la propiedad del carbono.</li> </ul>
<b>FLEGT</b>	Actualmente no existen concesiones aprobadas, ya que han sido desplazadas por mejores posibilidades a través de las comarcas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El MFS es restringido en terrenos privados.</li> <li>- Los costos de transacción son altos y con procesos de aprobación extensos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exceso de requisitos para permisos de manejo.</li> <li>- Se exige un convenio previo con la industria para aprovechar la madera.</li> </ul>

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ Panamá, 2017/Entrevistas expertos FLEGT - REDD+

Los esfuerzos para posicionar el MFS como una opción de negocio y uso sostenible de la tierra podrían verse limitados por diversos factores; entre ellos, la falta de infraestructura y tecnología para la transformación de la madera, los paradigmas contrarios al aprovechamiento del bosque, los incentivos perversos que promueven la deforestación (acceso financiero a actividades agropecuarias, normativa desactualizada, altos costos de acceso a la legalidad, impuestos perversos a la producción forestal).

**Cuadro 7.** Contribuciones y limitaciones de los procesos FLEGT y REDD+ al manejo forestal sostenible en Panamá, 2017

	Contribuciones	Limitaciones
<b>REDD+</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación y desarrollo de alternativas económicas</li> <li>- Adjudicación de tierras</li> <li>- Creación de incentivos para la producción forestal sostenible (Ley 469/2017)</li> <li>- Monitoreo de actividades forestales (MRV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones al uso de los recursos del bosque</li> <li>- Baja rentabilidad comparada con otros usos de la tierra</li> <li>- El retorno de la inversión para el MFS es casi nulo.</li> <li>- Alta competencia con los demás usos de la tierra (palma africana, ganadería, minería)</li> </ul>
<b>FLEGT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de la normativa</li> <li>- Simplificación de procesos y permisos</li> <li>- Incremento de la producción de productos forestales con valor agregado (apertura de mercados legales, Veeduría Ciudadana)</li> <li>- Las acciones de gobernanza han impulsado el desarrollo sostenible y la producción de los bosques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los planes de manejo son extensos e incluyen un estudio de impacto ambiental.</li> <li>- Falta acompañamiento técnico y apoyo financiero para el desarrollo del MFS.</li> <li>- Las restricciones a la extracción de madera impiden el manejo sostenible.</li> </ul>

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ Panamá, 2017/Entrevistas expertos FLEGT - REDD+

Por otro lado, la interacción entre el manejo forestal e iniciativas como REDD+ podría impulsar el fortalecimiento de capacidades para lograr un aprovechamiento forestal de bajo impacto. Las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza forestal podrían transformar el manejo forestal en un modelo de negocio sostenible a través de la creación de mercados de productos forestales legales conjuntamente con el sistema de trazabilidad y control forestal. La gestión forestal sostenible puede contribuir a mejorar las condiciones y la salud de las comunidades dependientes del bosque, lo que también genera beneficios a la sociedad ya que se asegura el suministro de bienes y servicios (Midler et al. 2014).

### 3.3 Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+

Durante las entrevistas y el taller sobre los procesos FLEGT y REDD+ se solicitó a los participantes que, desde su percepción, ofrecieran recomendaciones operativas para mejorar las sinergias entre los procesos. Entre las más mencionadas estuvieron las siguientes: actualizar la legislación forestal para que se ajuste a la realidad del sector forestal; institucionalizar el manejo forestal sostenible como modelo de negocios con cadenas productivas enfocado principalmente en las comunidades bosque-dependientes; cambiar los paradigmas de la población panameña relacionados con el aprovechamiento sostenible de los bosques, ya que no toda la madera que se moviliza en el país proviene de actividades ilícitas. A continuación, se presentan las propuestas operativas generadas por los participantes con respecto a los procesos de FLEGT y REDD+.





### **Con respecto a los procesos**

- El Gobierno panameño debe orientar las agendas nacionales para que se alineen con las diferentes iniciativas de conservación y gestión sostenible de los recursos.
- Se debe alentar a las comunidades para que se apropien de la gestión y vigilancia de los recursos naturales, a través de programas e iniciativas.
- Se debe mejorar el nivel de coordinación interna de los procesos bajo un enfoque de trabajo integral de MiAmbiente junto con la FAO, ANCON y WWF.
- Se deben evaluar los impactos que generan las actividades de REDD+ y FLEGT.

### **Con respecto a la administración forestal**

- Es necesario fortalecer las capacidades institucionales para mejorar la gestión administrativa de las tierras y sus recursos naturales.
- Se debe fomentar la comunicación clara y transparente de MiAmbiente con los actores que participan en las diferentes iniciativas para generar alianzas internas.
- La administración forestal debe tener una visión holística para combatir la actividad forestal ilegal.
- Es necesario fortalecer las acciones de gobernanza administrativa, principalmente en la dirección forestal y las direcciones regionales.
- Las mesas de diálogo deben unificarse para que la coordinación de acciones sea más eficiente y se formen vínculos de trabajo conjunto.

### **Con respecto al manejo de los bosques**

- El manejo forestal sostenible en manos de comunidades indígenas o campesinas debe institucionalizarse a través de una política y dotarse con recursos financieros a largo plazo.
- El país debe brindar apoyo financiero y técnico a las comunidades indígenas para que den valor agregado a sus productos forestales.
- Se deben fortalecer las capacidades de gobernanza de tierras, principalmente a nivel municipal.
- Es necesario reducir los costos de acceso a planes de manejo, ya que los impuestos, trámites y regulaciones son un desincentivo para los propietarios de bosques y comunidades.
- Es necesario que se unan los esfuerzos técnicos y financieros de FLEGT y REDD+ para incentivar el MFS en los territorios con bosque.
- Se deben fortalecer las capacidades locales (pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes) para que puedan vigilar sus recursos y denunciar las actividades ilícitas.
- Es necesario desarrollar campañas para educar y sensibilizar a la población panameña sobre la importancia de manejar sosteniblemente los bosques y sus recursos (AxM).

## **3.4 El manejo forestal sostenible como parte de FLEGT y REDD+**

El principal reto del sector forestal de Panamá es hacer frente a la destrucción paulatina de los recursos naturales debido a la extracción ilegal de árboles, lo cual impacta directamente en la economía del país (Anarap 2017). Según FAO (2018), la forma de hacerlo es dar mayor valor



económico a los bosques e incentivar la conservación de los ecosistemas a través del *manejo forestal sostenible* y el pago por servicios ambientales. La gestión sostenible de los recursos va más allá de la problemática, ya que tiene que ver con las sociedades y las personas y la necesidad de mantener y aumentar los beneficios económicos y la salud de los bosques para una mejor calidad de vida (FAO 2018).

En los últimos años, Panamá ha invertido en procesos participativos, como la formulación de políticas y estrategias, con el propósito de disminuir la deforestación y la degradación de sus bosques; la propuesta de Ley de Incentivos Forestales fue una de ellas. Asimismo, la AxM busca recuperar la salud de los ecosistemas a través de la reforestación para seguir recibiendo beneficios ambientales e impulsar la revitalización de la economía rural (Spadafora 2015). Por eso, el modelo del MFS ha permitido recuperar las cuencas hidrográficas, preservar las áreas protegidas y fomentar la reforestación industrial en las tierras de vocación forestal. Además, el MFS se sustenta en los principios y lineamientos básicos de la Estrategia Nacional REDD+ y de la Política Forestal de Panamá, la cual establece objetivos nacionales ambientales, económicos y sociales que responden a las necesidades de la población; asimismo, define las acciones y mecanismos institucionales necesarios para conseguir los objetivos propuestos (ANAM 2008).

### 3.5 Estudio de caso: situación del manejo forestal sostenible en Panamá

#### Empresas forestales comunitarias de la Comarca Emberá-Wounaan

La primera ley específica sobre temas forestales en Panamá fue promulgada en 1994. Esta ley tiene como mandato la protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales, incluyendo a los bosques. El Ministerio del Ambiente tiene el deber de asegurar el cumplimiento de las leyes y las regulaciones en materia de bosques; sin embargo, debido a la poca contribución de los bosques a la economía, estos no han tenido una alta prioridad política (Blaser et al. 2011).

En este estudio se analiza el caso de dos empresas forestales comunitarias: El Salto-Yavara y Río Tupiza, las cuales se localizan dentro de la comarca Emberá-Wounaan, provincia de Darién. La tenencia de la tierra es de tipo comarcal. El Gobierno de Panamá otorga autonomía de las tierras a las comunidades indígenas que habitan en el Darién mediante la Ley 22 de 1983 (Landívar et al. 2017). En los bosques del Darién se encuentran alrededor de 19 especies maderables comerciales de alto valor; entre ellas, cativo (*Prioria copaifera*), espavé (*Anacardium excelsum*), almendro (*Dipterix panamensis*), cedro espino (*Bombacopsis quinata*), cedro amargo (*Cedrela odorata*), amargo amargo (*Vatairea lundellii*), zapatero (*Hyeronima alchornoides*), coco (*Lecithis* spp), almendro de montaña (*Terminalia amazonia*), bálsamo (*Miroxylum balsamum*), pino amarillo (*Pithecolobium mangense*), caoba (*Swietenia macrophylla*), tamarindo de montaña (*Dialium guianensis*), berbá (*Brosimum alicastrum*) y zorro (*Astrium graveolens*) (Landívar et al, 2017).

Según la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan (Decreto 84, del 9 de abril de 1999; Capítulo VI, Art. 85), se reconoce la posibilidad del manejo y



aprovechamiento forestal de las tierras comarcales reservadas para el manejo sostenible de los recursos forestales en beneficio de los integrantes de la comunidad. Para el aprovechamiento de este recurso, la comunidad o interesado hará la solicitud de conformidad a lo establecido en el reglamento interno que regula esta materia (Argüelles 2010).

**EFC Río Tupiza.**- El plan de manejo forestal de esta EFC constituye el primer modelo de manejo forestal en el bosque natural del Darién. Esta EFC maneja un área de 26.720 ha, de las cuales un 69% es área efectiva de manejo. Se definió una intensidad de aprovechamiento forestal de 3,5 árboles/ha y se autorizó la extracción de un volumen de 5,23 m<sup>3</sup>/ha, pero solo se aprovecharon 2,9 m<sup>3</sup>/ha (55,3% del volumen autorizado). Este bosque se maneja con un ciclo de corta de 25 años.

**EFC El Salto-Yavara.**- El plan de manejo forestal de esta EFC cubre un área total de bosque de 7103 ha, con un área efectiva de manejo del 97% del área. Se definió una intensidad de aprovechamiento de 2,6 árboles/ha, con un volumen promedio de 9,4 m<sup>3</sup>/ha, pero solo se extrajo el 74,06% del volumen autorizado (7 m<sup>3</sup>/ha) con un ciclo de corta de 22 años.

La renta neta se calcula por medio del valor esperado de la tierra (VET) aplicado al bosque bajo manejo. El VET es un indicador de valor presente calculado a partir de un flujo de caja de manejo forestal proyectado al MFS durante el ciclo de corta. La renta neta del bosque es un indicador valioso, ya que permite observar, por un lado, la eficiencia económica de la actividad con referencia al precio de la tierra o del bosque (tierra + vuelo forestal) y, por otro lado, identificar los factores que más afectan la rentabilidad –por ejemplo, la productividad, los precios de los productos o insumos, los costos asociados con los requisitos de legalidad y las regulaciones del manejo forestal–, así como otros factores macroeconómicos que afectan las condiciones del MFS como una opción competitiva para el manejo de la tierra.

En el Cuadro R1 se observan los resultados de dos estudios de caso donde se calculó la renta neta del bosque como una forma de observar el efecto de las políticas y normativa en la eficiencia económica del bosque latifoliado como uso competitivo de la tierra en bosques comarcales en Darién, Panamá. Para que el bosque bajo manejo forestal sostenible sea un uso competitivo de la tierra, su renta neta debe ser superior al precio del bosque (\$1400/ha).

**Cuadro R1.** Renta neta (en US\$/ha) del manejo del bosque en Darién Panamá (2016)

Organización forestal	Distancia bosque – industria km	Volumen de corta aprobado m <sup>3</sup> /ha (volumen aprovechado)	Costo de acceso a la legalidad (% flujo de caja)	VET \$/ha (TDR)	Precio de mercado de la tierra \$/ha
-----------------------	---------------------------------	--	--	-----------------	--------------------------------------



<b>El Salto-Yavara</b>	200	9,46 (74,06%)	65,08/ha 9,29/m <sup>3</sup> (99%)	7,58 (22años) (@6,92%)	1400
<b>Río Tupiza</b>	225	5,23 (55,36%)	65,08/ha 22,44/m <sup>3</sup> (99%)	12,15 (25años) (@6,92%)	1400

Fuente: Convenio FAO - CATIE para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de las Estrategias Nacionales REDD+ en Panamá, 2017 / Landívar et al. 2017

Los resultados indican que los VET calculados para estas dos unidades de manejo forestal son menores que el precio de la tierra con bosque (\$1400/ha); por lo tanto, el manejo forestal no sería una inversión competitiva. Varios factores pueden afectar la rentabilidad del MFS; entre ellos, la ubicación del bosque en el paisaje: la distancia del bosque al mercado de trozas (industria primaria) sin duda afecta la rentabilidad del bosque por los costos asociados con el transporte de insumos y productos. Otro factor es la productividad representada por el volumen aprobado: la cantidad producida no solo está determinada por la productividad del sitio, sino también por las regulaciones de manejo y aprovechamiento que restringen la productividad para proteger la integridad ecológica del ecosistema y determinan, entre otras cosas, el ciclo de corta, el diámetro mínimo de corta por especie, la intensidad de aprovechamiento permitido por especie, posibles especies vedadas y zonas de protección en la unidad de manejo. El costo de capital, representado por la tasa de descuento real, se ve afectado no solo por problemas de liquidez de los productores forestales, sino también por problemas del riesgo del negocio forestal y riesgo país que afectan negativamente las tasas de descuento y reducen sensiblemente el valor del bosque.

El costo de acceso a la legalidad (CAL) está compuesto por los costos de preparación del plan general de manejo y su plan operativo anual, además de los costos de formalización, autorización y funcionamiento legal del aprovechamiento forestal (Landívar et al. 2017). En ambas EFC el CAL representa el 99% de los costos de aprovechamiento forestal porque venden la madera en pie. Si bien el CAL/ha es idéntico en ambos casos (65,08/ha), en El Salto-Yavara el CAL/m<sup>3</sup> es menor por tener una intensidad de aprovechamiento mayor.

Las acciones FLEGT y las opciones estratégicas REDD+ relacionadas con el MFS pueden contribuir a mejorar el acceso al manejo forestal sostenible, legal y competitivo. Ambos deben trabajar con un vacío de gobernanza, ya que se requiere un modelo legal armonizado con incentivos a largo plazo para el manejo forestal que dé a los dueños de bosque, incluyendo a los comunitarios, garantía legal para el manejo y aprovechamiento forestal durante múltiples ciclos de corta.

Existe mucho espacio para mejorar el MFS respecto a estándares de manejo e incentivos. Se requiere facilitar el acceso a los trámites para que los periodos de zafra sean adecuados



para sacar todo el volumen aprovechado, evitar las vedas forestales, promover financiamiento, ofrecer información de mercados y apoyar la comercialización para mejorar los precios de la madera en pie y, por ende, los ingresos.



## 4 Conclusiones y recomendaciones

### 4.1 Conclusiones

1. Las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza forestal forman parte de las opciones de estrategia REDD+. Esta integración representa una oportunidad para desarrollar actividades conjuntas contra la deforestación y el comercio ilegal de madera en Panamá, e impulsar el manejo sostenible de los bosques y los ejercicios de gobernanza en las comunidades y pueblos indígenas.
2. La preparación de la ENREDD+ ha contribuido a romper paradigmas relacionados con los procesos de consulta pública. Escucha Activa promueve la participación inclusiva de productores forestales, autoridades nacionales y locales, líderes comunales y grupos vulnerables, en el cumplimiento de objetivos sociales y ambientales para la reducción de la deforestación y el comercio ilegal.
3. Descoordinación institucional. La ausencia de acoplamiento en la coordinación institucional perjudica la ejecución de las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza forestal y las actividades REDD+. Ambos procesos se desarrollan de manera independiente y desligada, a pesar de que comparten competencias en materia de conservación de bosques, cambio climático y comercio ilegal de madera. Las agendas de trabajo de la Unidad Forestal (FLEGT) y la Unidad de Cambio Climático (REDD+) no están alineadas, lo que se traduce en conflictos por desacuerdos y duplicidad de actividades.
4. La inseguridad jurídica de las tierras forestales en Panamá podría aumentar la deforestación y degradación de los bosques. En la mayoría de los terrenos con vocación forestal hay conflictos por ocupación informal y especulación de tierras, especialmente en territorios y comarcas indígenas, afrodescendientes y campesinos. Los procesos de adjudicación de tierras son prolongados y costosos, lo que limita el acceso a planes de manejo y fuentes de financiamiento.
5. El manejo forestal sostenible es una actividad económica que puede transformar la situación del sector forestal y contribuir a mejorar las condiciones de vida de muchas familias panameñas. Sin embargo, antes de reactivar la producción forestal de los bosques hay que resolver los conflictos relacionados con los altos costos de transacción, la excesiva intermediación y la falta de competitividad de la industria maderera.
6. La AxM forma parte de la propuesta para la Estrategia Nacional REDD+ como una actividad para aumentar las reservas de carbono. Esta Alianza se centra principalmente en la promoción de la reforestación y la búsqueda de mercados para la madera de plantaciones. Estas acciones restan importancia a la producción forestal en bosques y al manejo sostenible como modelo de negocios.
7. Las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza y los avances en la preparación de ENREDD+ han dinamizado la creación de la Ley de Incentivos Forestales. Con esta ley, MiAmbiente busca atraer la participación de la empresa privada en las actividades REDD+ para incrementar el desarrollo de negocios de base forestal, tales como los sistemas agroforestales y



silvopastoriles, productos no maderables del bosque, servicios ecosistémicos y comercio de madera legal.

8. El fortalecimiento de la gobernanza forestal en Panamá se ha consolidado con la conformación de la Mesa de Diálogo Forestal, ya que las resoluciones de esta instancia tienen carácter vinculante y se transforman en resoluciones ministeriales. La propuesta de la Ley 469/2017, el diseño de un sistema de trazabilidad, la constitución de la Red por la Madera Legal y, recientemente, el programa de Veeduría Ciudadana, buscan promover el cumplimiento de la legalidad. Estas acciones son el resultado de sugerencias presentadas por la MDF con el apoyo del Programa FAO-UE FLEGT y atendidas por el Gobierno nacional.
9. El fortalecimiento de la gobernanza forestal, junto con las opciones de estrategia REDD+, deben impulsar el manejo forestal sostenible como un motor de desarrollo socioeconómico de las zonas rurales, que genere beneficios sociales, económicos y ambientales a las comunidades bosque-dependientes. Es necesario trabajar en los vacíos de gobernanza para facilitar el procesamiento de permisos de manejo y aprovechamiento, promover la creación de fuentes de financiamiento, brindar información de mercados y apoyar la comercialización de productos para mejorar los precios de la madera.
10. La conceptualización del Marco de Programación País de Panamá 2016-2019 es una guía para armonizar las acciones de gobernanza y la estrategia REDD+. La FAO ha apoyado el diseño de herramientas de control y seguimiento de la tala ilegal por medio del Sistema de Trazabilidad; asimismo, se ha impulsado la propuesta de Ley de Incentivos Forestales con el acompañamiento del Programa FAO-UE FLEGT. Además, el Programa ONU REDD ha impulsado la AxM y el proceso de Escucha Activa con la promoción de directrices de equidad de género en los procesos de reducción de la deforestación y la degradación (REDD+), específicamente con grupos vulnerables.

## 4.2 Recomendaciones generales

1. La integración de las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza forestal y las opciones de estrategia REDD+ deben trabajar conjuntamente para impulsar el manejo sostenible de los bosques, principalmente para ayudar a que los bosques sean más competitivos frente a otros usos del paisaje. Los ejercicios de gobernanza en las comunidades y pueblos indígenas son necesarios para fomentar el manejo responsable de los bosques.
2. En Panamá, los procesos de consulta y participación de REDD+ pueden servir como insumo para consolidar el cumplimiento de objetivos sociales, ambientales y de conservación de los bosques. Además, contribuyen a consolidar los procesos de consulta pública y promover intercambios de experiencias entre países para fortalecer sus capacidades.
3. Las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal deben promover la '*gobernanza multinivel*' –es decir, respetar el sistema descentralizado de las instancias que tienen la tutela de los recursos naturales, siempre y cuando se mantenga un sistema armonizado entre ellas. Esto garantiza mayor legitimidad, transparencia y absorción de los fondos para el cumplimiento de objetivos en común, como el respeto a la legalidad y la reducción de la deforestación.



4. El fortalecimiento de la gobernanza forestal y la estrategia REDD+ deben fortalecer la gobernanza de las tierras y asegurar el reconocimiento legítimo de los derechos asociados con la tenencia de la tierra. Una herramienta útil son las Directrices Voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tierra y sus guías técnicas, en particular la guía técnica para el mejoramiento de la gobernanza de la tenencia forestal.
5. Las acciones de fortalecimiento de la gobernanza junto con REDD+ deben promover un modelo de negocios forestal basado en el manejo forestal sostenible que genere bienestar económico y desarrollo humano en las comunidades y, a la vez, proteja la integridad de los ecosistemas boscosos. Se deben crear incentivos para la gestión y aprovechamiento de los bosques, tales como la simplificación de trámites y agilización de los procesos de aprobación y acceso a planes de manejo.
6. La AxM debe promover los negocios forestales a partir de la producción de madera de alto valor proveniente de los bosques. La idea es promover las concesiones forestales comunitarias y la creación de pymes de carácter forestal para competir en los mercados nacionales e internacionales.
7. La ley de incentivos debe dar mayor apoyo a la gestión sostenible de los bosques en acciones como promover el manejo forestal para reactivar la producción de madera, apoyar los negocios e inversiones forestales, la trazabilidad de las cadenas de valor de productos provenientes de los bosques y promover el comercio de madera legal. Con esto se logrará mejorar la competitividad de los bosques como uso de la tierra.
8. El alcance de las acciones para el fortalecimiento de la gobernanza necesita un enfoque de gobernanza efectiva; es decir, que genere resultados tangibles y medibles. Los proyectos y programas de gobernanza a nivel nacional, regional y local deben tener un enfoque de apropiación y empoderamiento de los actores involucrados –principalmente en las comunidades– para medir el impacto en el bienestar socioeconómico y ambiental de las familias.
9. Las acciones de gobernanza forestal y las opciones estratégicas REDD+ relacionadas con el MFS pueden mejorar la rentabilidad en relación con las actividades de producción agrícola (palma, café, ganado). La idea es facilitar el procesamiento de permisos de manejo y aprovechamiento, promover la creación de fuentes de financiamiento, brindar información de mercados y apoyar la comercialización de productos para mejorar los precios de la madera.
10. Las agendas nacionales deben vincularse para que estén en consonancia con las acciones de gobernanza y reducción de la deforestación REDD+ a través de la planificación estratégica con la cooperación internacional. Con el apoyo de FAO-UE FLEGT y ONU REDD+ se podrá promover el enfoque de equidad de género en los procesos de reducción de la deforestación y la degradación (REDD+), específicamente con los grupos más vulnerables y promover el uso de herramientas tecnológicas que aseguren el cumplimiento de la legalidad.





## Referencias bibliográficas

- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá). 2008. Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo forestal sostenible. Ciudad de Panamá. 87p
- ANARAP (Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá). 2017. Impacto social y financiero del crecimiento regulado del sector forestal en Panamá (en línea, sitio web). Anarap; 16 may. 2017. Consultado 18 set. 2017. Disponible en <http://anarap.com/impacto-social-financiero-del-crecimiento-regulado-del-sector-forestal-panama/>
- Argüelles, LA. 2010. Estrategia Interinstitucional para la Prevención y Control de la Tala Ilegal en los Bosques del Darién en Panamá. Informe de Consultoría. WWF Panamá – Organización Internacional de las Maderas Tropicales -OIMT. Ciudad de Panamá, Panamá. 55p
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. Evaluación Comparativa: Proyectos de regularización y administración de tierras. Estudio de caso: Panamá. Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington D.C, Estados Unidos de América. 41p
- Blaser, J; Sarre, A; Poore, D; Johnson, S. 2011. Status of tropical management. International Tropical Timber Organization –ITTO. Technical Series No. 38. Yokohama, Japan. 420p
- Britton, E; Ayala, D. 2016. Fortalecen capacidades técnicas para el manejo de bosques naturales en Panamá (en línea, sitio web). Consultado 7 set. 2017. Disponible en <https://www.catie.ac.cr/catie-noticias/2590-fortalecen-capacidades-tecnicas-para-el-manejo-de-bosques-naturales-en-panama.html>
- CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza). 2017. Estudio del CATIE y FAO muestra cómo el manejo forestal sostenible contribuye a las estrategias REDD+ (en línea, sitio web). Disponible en <https://www.catie.ac.cr/catie-noticias/3068-estudio-del-catie-y-fao-muestra-como-el-manejo-forestal-sostenible-contribuye-a-las-estrategias-redd.html>
- COFLAC (Comisión Forestal para América Latina y el Caribe). 2017. Fortalecimiento de la Gobernanza de los Recursos Forestales (en línea). Informe de la Trigésima Reunión. Tegucigalpa, Honduras. Disponible en <http://www.fao.org/americas/eventos/ver/es/c/846702/>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2016. El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma, Italia. 138 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2017. Carta de Acuerdo "Desarrollo de condiciones favorables para promover la legalidad en el sector forestal en Panamá". Ciudad de Panamá, Panamá.
- FAO/MRE (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura / Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá). 2017. Marco de programación país Panamá 2016-2019 (en línea). s. l. Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/FAO-countries/Panama/docs/MPP\\_FAO-Panam%C3%A1\\_2016\\_-\\_2019.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Panama/docs/MPP_FAO-Panam%C3%A1_2016_-_2019.pdf)
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2018. Manejo forestal sostenible en América Latina y el Caribe (en línea, sitio web). Disponible en <http://www.fao.org/americas/perspectivas/bosques/es/>
- FAO-UE FLEGT (Programa de la FAO y la Unión Europea sobre la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales -FLEGT). 2017. Panamá: firman acuerdo de constitución de la red por la madera legal (en línea, sitio web). Programa FAO-UE FLEGT, Ciudad de Panamá, Panamá, 20 ene. Consultado 22 set. 2017. Disponible en <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/news-events/news-eventsnews-archive/es/c/463844/>
- FCPF (The Forest Carbon Partnership Facility). 2014. Propuesta de preparación de la Estrategia REDD+ (R-PP): Panamá (en línea, sitio web). Consultado el 18 jun. 2017. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/panama>
- FCPF (The Forest Carbon Partnership Facility). 2016. REDD+ Annual country progress reporting (with semi-annual update): Panama (en línea, sitio web). Consultado el 18 jun. 2017. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/panama>



- Kapos, V; Walcott, J; Thorley, J; Ravilious, C; Miles, L; Narloch, U; Bertzky, M. 2015. Planificación de REDD+ en Panamá: asegurando beneficios sociales y ambientales. Cambridge, Reino Unido, UNEP-WCMC.
- Landivar, M. 2017. Análisis de la eficiencia económica del manejo de bosque latifoliado siempre-verde como uso competitivo de la tierra, en los principales territorios forestales en Mesoamérica. Thesis Mag. Sc. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 88 p.
- Midler, E; Pascual, U; Simonit, S. 2014. Forest Ecosystems in National Economies and Contribution of REDD+ in a Green Economy Transformation: The Case of Panamá. United Nations Environment Programme -UNEP. Nairobi, Kenya. 40p
- ONU (Organización de las Naciones Unidas, Panamá). 2015. Marco de Cooperación Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) de Panamá 2016-2020 (en línea). Disponible en [https://www.unicef.org/about/execboard/files/Panama-UNDAF\\_2016-2020\\_FINAL-14Oct2015.pdf](https://www.unicef.org/about/execboard/files/Panama-UNDAF_2016-2020_FINAL-14Oct2015.pdf)
- ONU-REDD/PNUD (Programa ONU-REDD / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. Escuchando al Bosque: Sistematización del proceso de escucha activa del plan de participación pública para la Estrategia Nacional REDD+ Panamá. Área de Energía y Medio Ambiente –PNUD. Ciudad de Panamá, Panamá. 61p
- Petkova, E; Larson, A; Pacheco, P (eds.). 2011. Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile. 320p
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. Consolidación de la fase de preparación para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en Panamá (en línea). s. l. Consultado 6 sep. 2017. Disponible en <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PAN/Documento%20de%20Proyecto%20Firmado-FCPF-89923.pdf>
- Proforest. 2011. Nota Informativa: Vinculos FLEGT - REDD+. Oxford, Reino Unido, European Forest Institute –EFI. 16p.
- Proforest. 2014. Nota Informativa: Introducción a FLEGT. Oxford, Reino Unido, European Forest Institute –EFI. 8p.
- Radio Panamá. 2016. Ministerio de Ambiente revela resultado de operativo de tala de árboles en la provincia de Darién (en línea, sitio web). Consultado el 22 set. 2017. Disponible en <http://www.radiopanama.com.pa/noticias/actualidad/ministerio-de-ambiente-revela-resultado-de-operativo-de-tala-de-arboles-en-la-provincia-de-darien/20160616/nota/3163513.aspx>
- Recio, ME. 2011. REDD+: aspectos legales relativos a su aplicación en Panamá. Informe de consultoría para el Programa ONU-REDD Panamá (en línea). Disponible en <http://www.pnuma.org/gobernanza/unredd.php>
- Recio, ME. 2014. Evaluación sobre la Tenencia de Recursos y los Paisajes Sostenibles en Panamá (en línea). Washington, Estados Unidos de América, USAID Tenure an Global Climate Change. Disponible en [https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID\\_Land\\_Tenure\\_TGCC\\_Panama\\_Assessment\\_Sp.pdf](https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_TGCC_Panama_Assessment_Sp.pdf)
- Reyes, E. 2015. Borrador de Estrategia Nacional REDD+ en Panamá (en línea). Programa conjunto ONU-REDD+. Ciudad de Panamá, Panamá. Disponible en [http://procurement-notices.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=90051](http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=90051)
- Sanhueza, J; Antonissen, M. 2014. REDD+ en América Latina: Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile. 70p.
- Spadafora, R. 2015. Alianza por el millón (en línea, sitio web). La Prensa/Opinión; Ciudad de Panamá; 25 ago. 2015. Consultado 20 ago. 2017. Disponible en [http://impresa.prensa.com/opinion/Alianza-Millon-Rita-Spadafora\\_0\\_4285821444.html](http://impresa.prensa.com/opinion/Alianza-Millon-Rita-Spadafora_0_4285821444.html)
- UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza). 2014. Legalidad forestal en mesoamerica. Serie de Política y Derecho Ambiental No. 82. Gethel Aguilar, Alejandro Iza, Mario Peña y Victor Milla (eds.). San José, Costa Rica. 630p
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2016. Proyecto: Plataforma de diálogo social para incrementar la gobernanza en el Darién panameño: participación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias como mecanismo de gestión de bosques. Informe final presentado por WWF Panamá-Programa UE FAO FLEGT. Ciudad de Panamá. 30p
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2017. Bosques Sostenibles: Así avanza la Iniciativa de Gobernanza Forestal (en línea, sitio web). WWF Panamá, Ciudad de Panamá; 6 ene. 2017. Consultado 7 set. 2017. Disponible en



<http://gobernanzaforestal.wixsite.com/wwfpanama/single-post/2017/01/06/Avances-de-la-Iniciativa-para-el-Fortalecimiento-de-la-Gobernanza-Forestal-en-Panam%C3%A1>

WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2017b. Firman Acuerdo de Constitución de la Red por la Madera Legal (en línea, sitio web). Ciudad de Panamá; 20 ene. 2017. Consultado 7 set. 2017. Disponible en <http://gobernanzaforestal.wixsite.com/wwfpanama/single-post/2017/01/20/FIRMAN-ACUERDO-DE-CONSTITUCI%C3%93N-DE-LA-RED-POR-LA-MADERA-LEGAL>



## Anexos

### Anexo 1. Preguntas generales de investigación

<b>Relación entre FLEGT y REDD+</b>	
<b>1</b>	¿Cuáles acciones relacionadas con la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera (FLEGT) podrían constituir o contribuir a las opciones de las estrategias nacionales REDD+ en los países?
<b>1.1</b>	¿Cuáles de estas acciones FLEGT ya están incluidas en las opciones de las estrategias nacionales REDD+? ¿Cuáles acciones FLEGT adicionales deberían considerarse?
<b>1.2</b>	¿Cómo contribuye el fortalecimiento de la gobernanza del sector forestal a la construcción de una gobernanza más amplia en relación con la distribución de los usos de la tierra a nivel de territorio?
<b>Condiciones habilitadoras y retos para que las acciones FLEGT sean consideradas e incorporadas en REDD+</b>	
<b>2</b>	¿De qué manera las acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y comercio legal de madera (FLEGT) están siendo consideradas e incorporadas en las opciones estratégicas REDD+ en los países?
<b>2.1</b>	¿Cuáles son las condiciones habilitadoras que se requieren para implementar tales acciones FLEGT en las estrategias nacionales REDD+?
<b>2.2</b>	¿Cuáles serían las posibles sinergias y desafíos (vacíos, retos o disyuntivas) a la incorporación de acciones de fortalecimiento de la gobernanza forestal, el mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y el comercio legal de madera (FLEGT), como parte de las estrategias nacionales REDD+ en los países?
<b>Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+</b>	
<b>3</b>	¿Cuáles serían las principales recomendaciones operativas para mejorar las sinergias entre las iniciativas de fortalecimiento de la gobernanza forestal, mejoramiento de la aplicación de la legislación forestal y comercio legal de madera (FLEGT) y REDD+ en los países?
<b>Manejo forestal sostenible en el marco de FLEGT y REDD+</b>	
<b>4</b>	¿Qué acciones FLEGT contribuyen a que el MFS se posicione como una opción de negocio y uso sostenible de la tierra? ¿Cómo la interacción entre el MFS y REDD+ crea oportunidades para la conservación a largo plazo de los bosques, su biomasa (carbono) y otros beneficios derivados de los bosques?



4.1	¿Cómo contribuye el MFS a la conservación y aumento de los <i>stocks</i> de carbono terrestres? (flujo de carbono a través de la parte inicial de la cadena de valor; cambio en el <i>stock</i> de carbono en el bosque, biomasa y carbón hasta primer paso de proceso de cadena: tipo de productos, longevidad, residuos y uso)
4.2	¿Cuáles son las barreras al MFS que pueden ser superadas por FLEGT y REDD+? (Por ejemplo, precio del terreno, políticas del sector no forestal, procedimientos administrativos, restricciones al uso forestal, verificación de la legalidad, reducción de costos de transacción, certificación forestal, competitividad del sector transformación). ¿Cuáles son los beneficios y las contribuciones del MFS a la generación de ingresos y empleo a nivel local y nacional?



## Anexo 2. Preguntas de investigación específicas para Panamá

<b>Relación entre FLEGT y REDD+</b>	
1.1	¿Cómo ha sido construido el apoyo y los avances que se han dado en el país sin necesariamente estar dentro del marco REDD+ o FLEGT?
<b>Condiciones habilitadoras y retos para que las acciones FLEGT sean consideradas e incorporadas en REDD+</b>	
2.1	¿Cuáles otras acciones no identificadas aportarían a las iniciativas REDD+ o FLEGT?
2.2	¿Cómo ha sido la relación con aspectos de gobernanza?
2.3	¿Causa presión sobre el bosque el sector inmobiliario?
<b>Propuestas operativas para mejorar las sinergias entre FLEGT y REDD+</b>	
3.1	¿Cuál es la experiencia de Panamá en temas de gobernanza forestal que podrían ser aplicadas en otros países?
3.2	¿Qué relaciones entre países se han dado desde el marco de la <i>Alianza por el Millón de Hectáreas</i> ?



**Anexo 3. Programa de entrevistas** para el análisis del aporte de las acciones FLEGT para el fortalecimiento de las opciones de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá



**Anexo 4.** Acciones propuestas para las posibles opciones estratégicas presentadas en el R-PP 2014 para la propuesta REDD+ Panamá

Posibles opciones	Acciones propuestas
1. Ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"><li>- Desarrollar programas de agroforestería.</li><li>- Incorporar prácticas que permitan la intensificación de agricultura y ganadería en zonas de aptitud agrícola.</li><li>- Incorporar criterios de conservación y reducción de deforestación en los procesos de ordenamiento territorial que se desarrollan en el país.</li><li>- Incorporar criterios de conservación y manejo sostenible de bosques en proyectos de exploración y explotación minera e hidroeléctrica.</li></ul>
2. Fortalecimiento de la gobernabilidad forestal y ambiental	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fortalecer las instancias de coordinación intersectorial para que la conservación y manejo sostenible de los bosques se incorpore.</li><li>- Apoyar a las comarcas, tierras colectivas y propietarios privados, en la resolución de sus conflictos por invasiones que generan pérdida de bosques.</li></ul>
3. Desarrollo de instrumentos que resulten en la conservación y manejo sostenible de los bosques (financieros y no financieros)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fortalecer y ampliar programas de incentivos ambientales existentes.</li><li>- Diseñar mecanismo(s) de distribución de beneficios derivados de la conservación y manejo sostenible de los bosques.</li><li>- Evaluar la factibilidad de establecer un mercado doméstico de carbono.</li><li>- Mejorar y ampliar la aplicación de esquemas de certificación verde.</li></ul>
4. Promoción de la restauración de ecosistemas con enfoque de cuenca	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promover la reforestación, manejo forestal sostenible, desarrollo comunitario rural e indígena.</li><li>- Promover la creación de capacidades para el manejo forestal, reconversión de sistemas no sostenibles agropecuarios y restauración de corredores ribereños.</li><li>- Manejar la cobertura forestal en las cuencas críticas, para facilitar la conectividad entre los fragmentos de bosques, proteger la biodiversidad y mitigar los efectos adversos del cambio climático.</li><li>- Desarrollar programas de forestación, reforestación y modelos agrosilvopastoriles.</li></ul>
5. Fortalecer la gestión de conservación en las unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Zonas de Amortiguamiento	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fortalecer la puesta en práctica de los planes de manejo de las áreas protegidas.</li><li>- Fortalecer mecanismos de control y vigilancia en las áreas protegidas.</li><li>- Establecer alianzas estratégicas con la academia e instituciones especializadas para el fortalecimiento de programas de investigación.</li></ul>



CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



ISBN: 978-9977-57-705-0

