

Marco conceptual, basado en las mejores prácticas internacionales, para el diseño del Enfoque Nacional de Salvaguardas y el Sistema de Información de Salvaguardas adaptados al contexto de Panamá

**Consultoría: Bases para un Sistema de Salvaguardas de REDD+ de Panamá
(Contrato 1909 PAN 2015)**

Producto 1

Abril 2016

INDICE

Introducción	3
Estructura del reporte	3
Contexto Internacional sobre REDD+ y las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC	4
Requerimientos internacionales para REDD+.....	4
Salvaguardas de REDD+ y los requerimientos internacionales relevantes	5
Diferencia entre abordaje y respeto de las salvaguardas.....	7
Síntesis de los avances en salvaguardas en Panamá.....	8
Marco conceptual y metodológico para el diseño de un ENS basado en mejores prácticas internacionales.....	13
Elementos de gobernanza existentes que conforman un ENS	13
Etapas Genéricas para El Diseño del Enfoque Nacional de Salvaguardas y del SIS	15
Propuesta metodológica para el diseño del ENS adaptado al contexto de Panamá	16
1. Promover un proceso de participación y comunicación durante el diseño e implementación del ENS.....	16
Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá	17
2. Determinar los objetivos en materia de salvaguardas.....	19
Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá	19
3. Identificación y análisis a los marcos de gobernanza relevantes a las salvaguardas REDD+	21
Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá	21
4. Determinar objetivos y alcance del SIS	24
Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá	24
5. Articulación del Enfoque Nacional de Salvaguardas.....	25
Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá	25

Introducción

En el marco de la consultoría “Bases para un Sistema de Salvaguardas de REDD+ de Panamá,” actualmente ejecutada por CLP y financiada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se prevé como objetivo específico A: la definición de un marco conceptual del Enfoque Nacional de Salvaguardas (que contempla el SIS) de Panamá.

Bajo dicho objetivo el pasado 3 al 7 de agosto de 2015 se realizó la primera misión a ciudad de Panamá por parte de CLP a fin de discutir con actores relevantes al proceso REDD+ y recopilar información sobre avances realizados principalmente por el programa ONU-REDD en Panamá y las perspectivas de los actores sobre el abordaje de las salvaguardas en el país.

El presente reporte, además de presentar una síntesis de los avances en salvaguardas en Panamá a la fecha, tiene como objetivo presentar una propuesta de marco conceptual y metodológico, basado en las mejores prácticas internacionales y las expectativas y prioridades nacionales, a fin de diseñar el Enfoque Nacional de Salvaguardas (ENS) y el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) de Panamá, utilizando los recursos existentes en el país, y que considera la vinculación con los procesos de la Evaluación Estratégica Socio Ambiental y el Marco de Gestión Social y Ambiental de REDD+.

Se hace notar que la finalidad del presente reporte es informativa, se prevé como un “documento vivo” que inicie y motive el proceso de diálogo con actores relevantes respecto al diseño y puesta en marcha de un Enfoque Nacional de Salvaguardas (ENS) de Panamá.

Estructura del reporte

En la primera sección del documento se presenta el contexto de las salvaguardas REDD+, incluyendo su rol en la implementación de REDD+ y los requerimientos internacionales derivados de las decisiones en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

La segunda sección presenta una síntesis del proceso REDD+ en Panamá y los avances del país a la fecha en materia de salvaguardas. Esta sección presenta información de los esfuerzos y productos alcanzados a la fecha que serán relevantes en el diseño del ENS.

La tercera sección presenta una propuesta de marco conceptual para Panamá (elementos y etapas) con miras apoyar el diseño y puesta en marcha su ENS el cual incluirá el SIS. Dicho marco conceptual está basado en las mejores prácticas de varios países que actualmente están diseñando su ENS y considera el contexto, circunstancias y expectativas de Panamá.

Contexto Internacional sobre REDD+ y las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

El mecanismo REDD+ surgió bajo la CMNUCC como una opción dentro de los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático dentro del sector forestal. REDD+ tiene como propósito contribuir a la reducción de las emisiones globales de carbono provenientes de la deforestación y degradación forestal, ofreciendo incentivos financieros para detener o revertir la pérdida de los bosques.

REDD+ considera las siguientes medidas, para ser implementadas de acuerdo con las circunstancias nacionales y las capacidades de cada país:¹

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

Requerimientos internacionales para REDD+

Después de varias reuniones internacionales las partes de la CMNUCC acordaron un marco metodológico completo para REDD+, el cual se denomina como el Marco de Varsovia para REDD+.² A continuación presentamos, brevemente, el resumen de los requisitos previstos en el “Marco de Varsovia” que deberá cubrir cualquier país interesado en obtener financiación de pagos por resultados:

1. Asegurarse de que las emisiones antropogénicas por las fuentes relacionadas con los bosques y la absorción antropogénicas por los sumideros relacionadas con los bosques resultantes de la implementación de actividades de REDD+, estén totalmente medidas, notificadas y verificadas (MRV) de conformidad con la orientación de la CMNUCC.³
2. Proporcionar el más reciente resumen de información sobre cómo se han abordado y respetado todas las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC (durante la aplicación de las acciones REDD+) antes de recibir los pagos.⁴
3. Contar con:
 - a. Un Plan de Acción o Estrategia Nacional REDD+;
 - b. Un nivel de referencia de las emisiones forestales nacional y/o niveles de referencia forestal, o en su caso, como medida provisional, niveles de referencia de las emisiones forestales sub-nacional y/o niveles de referencia forestal;
 - c. Contar con un sistema nacional de medición, reporte y verificación (MRV); y

¹ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16 párrafo 70.

² El Marco de Varsovia se complementa con los borradores de Decisiones adoptados en Junio de 2015. Este marco metodológico se basa y consolida las Decisiones pertinentes aprobadas anteriormente en las COP13, COP15, COP16, COP17, y COP18.

³ Decisión 9/CP.19 párrafo 5 and 6.

⁴ Decisión 9/CP.19 párrafo 4.

- d. Un sistema para reportar sobre la forma en cómo se abordan y respetan las salvaguardas (Sistema de Información de Salvaguardas).

Salvaguardas de REDD+ y los requerimientos internacionales relevantes

El origen de las salvaguardas REDD+ responde a la necesidad de hacer frente a los posibles impactos negativos y promover eficientemente los múltiples beneficios de REDD+. Fue en 2010, durante la décimo sexta Conferencia de las Partes (COP16) de la CMNUCC celebrada en Cancún, cuando se acordaron un conjunto de siete salvaguardas para REDD+ (en adelante, las Salvaguardas REDD+).⁵

Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

Al aplicar las medidas mencionadas en el párrafo 70 de la presente decisión, deberían promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardas:

- (a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- (b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacional;
- (c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacional, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- (d) La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;
- (e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales;
- (f) Acciones para hacer frente a los riesgos de reversión;
- (g) Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.

La particularidad de las salvaguardas REDD+ es que tienen como objetivo no sólo mitigar el riesgo de los impactos sociales y ambientales negativos de las medidas REDD+, sino también el de promover los beneficios que van más allá de la reducción de emisiones de carbono, tales como: la seguridad en la tenencia de la tierra; el empoderamiento de las partes interesadas por asegurar su participación plena y efectiva; y la mejora de la biodiversidad y de la gobernanza forestal. Las salvaguardas REDD+ juegan un rol muy importante en el mecanismo REDD+, ya que se encuentran vinculadas directamente con la obtención, de

⁵ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16 Apéndice 1, apartado 2.

financiamiento o pagos basados en los resultados de REDD+. Esto quiere decir que los países involucrados en el desarrollo de acciones REDD+ deberán demostrar cómo están abordando y respetando las salvaguardas REDD+ según lo acordado en las decisiones (de la COP) respectivas.⁶

De tal forma, y en línea con el Marco de Varsovia, los requisitos internacionales para REDD+ relevantes a las salvaguardas REDD+ son:

Requisito 1: Abordar y respetar las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

La CMNUCC ha establecido que las acciones REDD+ que se realicen, independiente del tipo o fuente de financiamiento, deberán implementarse de manera consistente con las salvaguardas REDD+, y cuya aplicación debe ser promovida y apoyada.⁷

Requisito 2: Poner en marcha un sistema para proporcionar información sobre cómo abordan y respetan las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

Los gobiernos de los países que implementan medidas o acciones REDD+ son responsables de poner en marcha un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se abordan y respetan las salvaguardas REDD+.⁸ Este sistema es comúnmente referido como Sistema de Información de Salvaguardas (SIS).⁹

De acuerdo con las directrices proporcionadas por la CMNUCC en relación al diseño del SIS, este deberá basarse en 'sistemas existentes', proporcionar información transparente y coherente a la que puedan acceder todos los interesados y la cual sea actualizada con regularidad, ser transparentes y flexibles para permitir mejoras con el paso del tiempo, abordar consideraciones de género, aplicarse a nivel nacional, y proporcionar información sobre cómo se abordan y respetan todas las salvaguardas REDD+.¹⁰

Requisito 3: Proporcionar un resumen de información sobre la forma en que se abordan y respetan las salvaguardas

La CMNUCC requiere que los gobiernos de los países proporcionen un resumen de información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas REDD+ durante la implementación de REDD+.¹¹ Este resumen de información debe ser proporcionado periódicamente e incluirse en las comunicaciones nacionales o los canales de comunicación acordados por la CP. Este resumen también podrá incluirse en la plataforma web del sitio de Internet de la CMNUCC.¹²

⁶ Decisión de la CMNUCC 2/CP.17, Párrafos 63 and 64 deberán ser leídos junto con la Decisión CMNUCC 1/CP.16, Párrafo 69 y Apéndice 1, Párrafo 2.

⁷ Decisión 1/CP.16 párrafo 69, Decisión 2/CP.17, Párrafo 63.

⁸ CMNUCC Decisión 1/CP.16 Párrafo 71(d).

⁹ Importante diferenciarlo del Enfoque Nacional de Salvaguardas (ENS) los cuales no son sinónimos. El SIS es un sistema requerido por la CMNUCC para informar sobre el abordaje y el respeto de las salvaguardas REDD+ y el ENS es el enfoque adoptado y dirigido por el país con base en los elementos de gobernanza existentes que apoyarán a operacionalizar las salvaguardas en el país.

¹⁰ CMNUCC Decisión 12/CP.17 Párrafo 2.

¹¹ Decisión 9/CP, Párrafo 4, CMNUCC Decisión 2/CP.17, op cit, Párrafo 63 y 64.

¹² Decisión 12/CP.19, Párrafo 2 y 3.

Diferencia entre abordaje y respeto de las salvaguardas

Es importante notar que aunque CMNUCC requiere que los gobiernos de los países REDD+ demuestren el ‘abordaje’ y ‘respeto’ de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC a través de su SIS y resúmenes de información durante la ejecución de las actividades REDD+, no clarifica el alcance o significado de dichos términos.

La distinción entre ‘abordaje’ y ‘respeto’ tiene implicancias en cuanto al tipo de información que los gobiernos de los países que implementen acciones o medidas REDD+, levantarán y proporcionarán por medio de sus SIS y resúmenes de información.

Sin embargo, un reciente estudio internacional que se basa en los acuerdos adoptados bajo la CMNUCC, presenta un enfoque desarrollado que los países podrán considerar al preparar y desarrollar sus resúmenes de información,¹³ y el cual proporciona orientación en cuanto al alcance de los términos ‘abordaje’ y ‘respeto’.

Los Estados al informar sobre el abordaje de las salvaguardas presentarán la información relacionada con las circunstancias del país en la implementación de REDD+ para garantizar la implementación de las salvaguardas. Esta información incluye los arreglos de gobernanza con lo cual se busca garantizar la implementación de las salvaguardas. Los acuerdos de gobernanza podrán incluir:

- el marco legal (resoluciones, decretos, leyes, políticas, regulaciones, planes y programas relevantes a la implementación de las salvaguardas del país),
- el marco institucional (instituciones y acuerdos institucionales relevantes para la implementación de las salvaguardas del país),
- los sistemas de información que serán utilizados para proporcionar información sobre la implementación del marco legal relevante que reconoce, protege y promueve los objetivos incorporados en las salvaguardas.
- los mecanismos de resolución de quejas que serán utilizados para lidiar con disputas relacionadas con el marco legal relevante, que reconoce, protege y promueve los objetivos incluidos en las salvaguardas.
- los mecanismos para abordar incumplimientos que serán utilizados para lidiar con la falta de respeto de los derechos estipulados en el marco legal relevante, que reconoce, protege y promueve los objetivos incluidos en las salvaguardas.

Los Estados al informar sobre el respeto de las salvaguardas presentarán datos sobre la información relacionada con la eficacia de los arreglos de gobernanza de las salvaguardas en la implementación de las actividades de REDD+. Esta información puede incluir:

¹³ Braña Varela, J., Lee, D., Rey Christen, D., y Swan, S. 2014. “Salvaguardas REDD+: Consideraciones Prácticas para Desarrollar un Resumen de Información”. Preparado con el apoyo de la Iniciativa Internacional del Gobierno de Noruega sobre Clima y Bosques. Disponible en www.merid.org/reddsafeguards

- procesos domésticos, incluida la identificación de los actores relevantes y sus roles en los procesos de revisión y evaluación de la información sobre el respeto de las salvaguardas;
- cualquier tipo de reclamaciones, quejas o disputas que surjan en relación con la aplicación de las salvaguardas y el modo que se resolvieron;
- análisis de las restricciones de la implementación y los planes subsiguientes para fortalecer las debilidades identificadas, incluidas las necesidades de capacidad, financieras y técnicas para mejorar la implementación;
- resultados de la implementación de salvaguardas, especialmente, en el caso de la salvaguarda (e) de la CMNUCC, la cual trasciende las funciones de la salvaguarda ortodoxa de "no causar daño" y en lugar de ello exige la "obtención de resultados buenos y positivos" en términos de no transformación de los bosques naturales y el incremento de los beneficios sociales y medioambientales.

Enfoque Nacional de Salvaguardas o Enfoque de País para las Salvaguardas

A fin de dar respuesta a los requerimientos previstos por la CMNUCC en materia de las Salvaguardas REDD+ se presentó la opción a los países de diseñar y poner en marcha un 'Enfoque Nacional de Salvaguardas' (ENS) o un Enfoque de País para las Salvaguardas, bajo el Programa ONU-REDD (CAS por sus siglas en inglés), ambos términos son equivalentes.

Actualmente, son varios los países que se encuentran en proceso de diseño de su enfoque nacional de salvaguardas, los cuales han hecho uso de marcos conceptuales elaborados en base a las decisiones de la CMNUCC.¹⁴ Sin embargo, no existe un enfoque fijo o secuencial para desarrollar un Enfoque Nacional de Salvaguardas o Enfoque de país de salvaguardas, ya que dependerá significativamente del contexto y las circunstancias de cada país.

Por tal razón el presente documento hace una propuesta de marco conceptual para el desarrollo de un Enfoque Nacional de Salvaguardas o Enfoque de país de salvaguardas adecuado al contexto de Panamá, basándose en las decisiones de la CMNUCC y que recoge las mejores prácticas internacionales.

Síntesis de los avances sobre salvaguardas en Panamá

El proceso REDD+ en Panamá dio inicio a su fase de preparación en el año 2010 con la firma del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC ONU-REDD)¹⁵. Luego de que el país se enfrentará al desafío que supuso el retiro de la

¹⁴ Como es el caso del Marco de ONUREDD para apoyar el desarrollo de enfoques sobre salvaguardas a nivel de país PROGRAMA ONU-REDD; así como del marco conceptual propuesto en Rey, D. & Swan, S. (2014). Un enfoque impulsado por los países: Directrices para los programas nacionales de REDD+. SNV - La Organización Holandesa para el Desarrollo, Ho Chi Minh City, Vietnam.

¹⁵ Para más información sobre el programa nacional conjunto ONU-REDD visitar la página <http://www.miambiente.gob.pa/redd/>

Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP)¹⁶ del PNC ONU-REDD original, los actores relevantes trabajaron en la reformulación del Marco de Resultados del Programa Nacional aprobado en diciembre de 2013.

Durante el año 2013, el Programa Nacional Conjunto se vio afectado por el retiro de la COONAPIP por denuncias de irrespeto a los derechos indígenas y la falta de garantías para la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas en el programa.¹⁷ A raíz de esta situación se ordenó realizar una investigación de estas denuncias, así como llevar a cabo una evaluación de medio término del programa. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), hoy MIAMBIENTE, y las agencias de Naciones Unidas decidieron suspender nuevas actividades del programa en Panamá hasta contar con los resultados de la investigación y evaluación. Sólo aquellas actividades que ya estaban en curso, de neto contenido técnico y fuera de los territorios indígenas pudieron continuar aunque en forma limitada.

El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD reformulado implicó la implementación de un conjunto de medidas correctivas originadas por el reclamo de la COONAPIP sobre la necesidad de reforzar el respeto a las salvaguardas en el proceso.

El PNC ONU-REDD cerró operativamente el pasado junio de 2015 y su cierre financiero fue en diciembre de 2015. Sin embargo, en octubre de 2014, la ANAM (hoy MIAMBIENTE), presentó ante el FCPF del Banco Mundial, la Propuesta revisada del documento de Preparación de REDD+ Panamá (R-PP) y la misma se sometió a un exhaustivo análisis con resultados satisfactorios, preparando así el documento de proyecto (PRODOC) que se encuentra en proceso de firma, de forma tal que se podrá garantizar la continuidad y complementariedad de los trabajos y esfuerzos realizados a la fecha, sobre todo en materia de salvaguardas.

La experiencia del PNC ONU-REDD en Panamá, aunque desafiante, trajo resultados positivos al terreno de las salvaguardas REDD+, ya que logró consolidar la visión de la importancia de las salvaguardas dentro del proceso REDD+. Esto se ve reflejado en la serie de avances en procesos relativos y documentos técnicos, producto de los esfuerzos realizados en el marco del PNC ONU-REDD, con los que Panamá cuenta actualmente y que serán de gran utilidad para informar las medidas que el país adoptará a fin de dar cumplimiento a los requerimientos internacionales en materia de salvaguardas REDD+.

En materia de generación de documentos técnicos, Panamá trabajó en un documento Borrador de la **Estrategia Nacional REDD+ Panamá**, el cual se consultará con los actores clave. El Borrador de Estrategia REDD+ en Panamá incluye un diagnóstico de la situación actual, el análisis de opciones estratégicas y la hoja de ruta, entre otros temas.

¹⁶ La Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) es una organización integrada por la mayoría de los pueblos indígenas de Panamá y liderada por sus autoridades tradicionales (en vista de vicisitudes que se dieron con la ONG que facilitaba el trabajo de la COONAPIP (OJEW), los pueblos indígenas de Panamá están definiendo cuál será el rol de la COONAPIP, por lo que se eliminan las líneas siguientes). Para mayor información ver la página oficial <http://coonapip.com/>

La elaboración del borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá tuvo como base una serie de documentos técnicos y legales con los que Panamá cuenta, tales como: estudios de las causas de la deforestación,¹⁸ costos de oportunidad para REDD+,¹⁹ valoración económica del sector forestal,²⁰ beneficios múltiples,²¹ y dos análisis al marco legal panameño para la implementación de REDD+, uno realizado en 2011 y otro recientemente actualizado en 2015, el cual se encuentra en etapa de revisión. Igualmente, se tomaron en cuenta los resultados del proceso participativo, bajo la metodología de “escucha activa” en cinco canales diferenciados;²² adaptados a sus especiales características y con el fin de asegurar la debida atención y participación activa de actores clave, a saber:

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

Ambos análisis legales tuvieron como objetivo, principalmente, abordar los retos asociados a las cuestiones de uso de la tierra, tenencia y titulación de tierras, derechos sobre los recursos naturales, medios de subsistencia y gestión, en regiones prioritarias relacionadas con programas específicos de REDD+. ²³ Asimismo, el país cuenta con un análisis del contexto institucional para REDD+ en Panamá en el tema de la gestión forestal, en general, realizado en el marco del Programa ONU-REDD a inicios del 2014.

Con relación a la generación de espacios y mecanismos para articular la participación en el marco de REDD+, en el año 2012, se realizó la primera reunión de la plataforma nacional de REDD, estableciendo **la Mesa Nacional REDD+ Panamá**. En abril de 2015 se llevó a cabo la IV Mesa Nacional REDD+ Panamá conformada por instituciones públicas, empresas privadas, , sociedad civil, pueblos indígenas, afro descendientes, campesinos y otros actores clave.

A nivel interinstitucional, Panamá cuenta con un **Comité Nacional de Cambio Climático (CNCC)**. Este comité fue creado por Decreto Ejecutivo en 2009,²⁴ que

¹⁸ Mariscal, Emilio “Causas Directas e Indirectas de la Deforestación y Degradación de Bosques-Cambios de Uso de Suelo”, PNUMA-ANAM, Marzo 2012.

¹⁹ Vargas Lombargo, Carlos “Impacto de Programas En Panamá Para El Control De La Deforestación Y Degradación De Bosques,” PNUMA, Abril 2012.

²⁰ G. Morell, Emilio, “Valoración De Los Recursos Forestales En Panamá”, REDD CCAD-GIZ, Julio 2012.

²¹ Kapos, V., et al. “El apoyo a la planificación del uso de suelo para Panamá, integrando beneficios múltiples: el papel análisis especial” UNEP-WCMC, Cambridge, UK.

²² Para más información sobre el proceso escucha activa en Panamá favor visitar: http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/environment_energy/proceso_escucha_activa_programa_0_nuredd-panama/

²³ Recio, Maria Eugenia, “REDD+: Aspectos Legales Relativos A Su Aplicación En Panamá” Junio 2011.

²⁴ Decreto Ejecutivo No. 1 (De 9 de enero de 2009) "POR EL CUAL SE CREA EL COMITÉ NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO EN PANAMA". Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 52 (De 29 de enero de 2013) - Que modifica el Decreto Ejecutivo N° 1 y se amplía de 17 a 27 instituciones el Comité.

actualmente cuenta con representantes de 27 instituciones públicas²⁵ y se prevé como actor clave en la difusión y consulta del Borrador de Estrategia Nacional REDD+ Panamá.²⁶

Un elemento de gran importancia para las salvaguardas es el **Plan de Participación Pública**, el cual fue diseñado y ejecutado en su primera fase (escucha activa) en el marco del PNC ONU-REDD para la elaboración del Borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá y futura adopción. Para el Plan de Participación se identificaron a cinco grupos diferenciados, considerados como actores clave en el proceso REDD+: 1. Los pueblos indígenas; 2. Las poblaciones afro descendientes; 3. Las comunidades campesinas; 4. Otros propietarios y usuarios individuales o colectivos del bosque; 5. Mujeres y hombres por la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el bosque.

La primera fase del PPP (finalizada en 2014-2015), consistió en un **proceso de escucha** con los actores clave, con el fin de entender y compartir sus preocupaciones, aspiraciones, prioridades, problemática específica, propuestas y en general su percepción sobre la situación actual del bosque; dicha información generada sirvió para construir el borrador de Estrategia REDD y se prevé sirva para la construcción del sistema de salvaguardas REDD+ Panamá.

En materia de participación con pueblos indígenas y comunidades locales, y posterior a la reestructuración del PNC ONU-REDD en 2013, el planteamiento de REDD+ tiene un importante componente que involucra la participación de pueblos indígenas. Como producto de dicha colaboración se logró trabajar de manera conjunta una Propuesta de Protocolo comunitario de propiedad intelectual sobre el conocimiento tradicional de especies florísticas y recoleta de material vegetal de referencia en comarcas y territorios colectivos indígenas.²⁷ Asimismo, en abril de 2014 la Autoridad Nacional del Ambiente y los representantes de la COONAPIP, congresos y consejos tradicionales, firmaron un Memorando de Entendimiento cuyo objetivo es el establecimiento de acciones de colaboración orientadas a la construcción de una agenda nacional ambiental más amplia que REDD+, así como los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios para facilitar los procesos que conduzcan a una atención integral de las necesidades y los temas vinculantes entre las partes. Hoy día MIAMBIENTE está en vías de firmar un nuevo convenio/memorando de entendimiento en el que se pacte el interés de colaborar y cooperar por los respectivos representantes de los doce territorios de los pueblos indígenas con el gobierno panameño.

Por otro lado, vale indicar que en Panamá se avanza en el Programa Apoyo a REDD+ de Base Comunitaria- CBR+, denominado Bosques de Vida por los representantes de comunidades indígenas, campesinas y afro descendientes. Se

²⁵ No obstante, el CNCC está facultado para invitar a otros actores en caso de requerir su representación. De hecho en la práctica, se ha extendido la invitación a formar del mismo a la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) y al Ministerio de la Presidencia.

²⁶ Sobre todo para efectos de analizar la incidencia de la Estrategia dentro de sus planes sectoriales y definir el apoyo en la ejecución de las actividades REDD+, ya que este comité tiene en su mandato evaluar y asesorar al Estado sobre el tema de cambio climático desde sus respectivas competencias.

²⁷ Propuesta de Protocolo comunitario de propiedad intelectual sobre el conocimiento tradicional de especies florísticas y recoleta de material vegetal de referencia en comarcas y territorios colectivos indígenas, ONU-REDD Panamá, Enero 2015.

trata de una iniciativa del Programa ONU-REDD y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), que apoya a las comunidades a participar en los procesos nacionales REDD+ que lidera el Ministerio de Ambiente.²⁸

Mediante aportes gestionados por ONU-REDD y una contrapartida del PPD, las organizaciones indígenas y comunitarias se encuentran en condiciones para ejecutar proyectos piloto que apoyen la protección de los bosques y eviten la deforestación y degradación. El propósito de estos proyectos, es el familiarizar a pueblos indígenas y las organizaciones de base comunitaria con los procesos REDD+, motivando su participación con un enfoque desde lo local hacia lo nacional.

En materia de sistemas de seguimiento forestal, Panamá cuenta con una propuesta del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) que incluye un inventario forestal nacional y de carbono, un inventario nacional de gases de efecto invernadero. y un sistema satelital de monitoreo terrestre. El SNMB cuenta con un portal de disseminación Web (Geo-Portal), y un Mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra del año 2012.

Finalmente, a nivel proyecto, con el apoyo del Programa REDD/CCAD-GIZ, (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD y la Cooperación Técnica Alemana GIZ (antes GTZ)) se lleva a cabo un proyecto piloto en la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que incluye actividades REDD+ en la Cuenca del Canal de Panamá.

Es importante señalar que actualmente Panamá se encuentra en un proceso de reestructuración y modernización de la gestión ambiental del Estado, según se prevé en el Plan Estratégico de Gobierno 2015 - 2019, la cual se constata con la reciente creación del Ministerio de Ambiente y las disposiciones que sustentan el nuevo enfoque de Panamá para el desarrollo económico bajo en carbono.²⁹ Esto es relevante al tema de las salvaguardas REDD+, en cuanto a que las líneas de acción previstas en el Plan Estratégico para el nuevo Ministerio tendrán una incidencia directa en las actividades que el país defina como acción REDD+.

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

²⁸ Para mayor información sobre el programa Bosques de Vida del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD Ver: <http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/pressreleases/2015/04/01/bosques-de-vida-una-oportunidad-para-participar-el-los-procesos-nacionales-redd-.html>

²⁹ Ley N° 8. De 25 de marzo de 2015. Que Crea El Ministerio De Ambiente, Modifica Disposiciones De La Autoridad De Los Recursos Acuáticos De Panamá Y Dicta Otras Disposiciones. Art. 126 g), incluyendo el título XI de Cambio Climático del mismo ordenamiento, Capítulo 1 adaptación y Capítulo 2 mitigación.

Marco conceptual y metodológico para el diseño de un ENS basado en mejores prácticas internacionales

A fin de dar respuesta a los tres requerimientos de la CMNUCC relacionados con las Salvaguardas REDD+ según el contexto y circunstancias de cada país, son varios los países que actualmente están optando por la vía de diseñar y poner en marcha un 'Enfoque Nacional de Salvaguardas' (ENS) o un Enfoque de País para las Salvaguardas, CAS, ambos términos son equivalentes.

El ENS es un enfoque que permite a un país responder a los requisitos internacionales relacionados con las Salvaguardas de una manera completa, sólida y efectiva. Esto se debe a que el ENS se construye con base en los elementos de gobernanza existente en el país (comprendidos por el marco legal, institucional y de cumplimiento) que, en conjunto, previa articulación, se utilizará para garantizar la aplicación de las Salvaguardas REDD+ y para diseñar un SIS que informe de manera efectiva cómo han sido abordadas y respetadas las salvaguardas durante la ejecución de acciones REDD+.³⁰

Esta sección presentará un marco conceptual y metodológico que recoge las mejores prácticas en el diseño y desarrollo de un ENS desarrollados por varios países que se encuentran en el proceso de diseño del mismo.³¹

Elementos de gobernanza existentes que conforman un ENS

La construcción de un ENS parte de la premisa de que debe ser diseñado con base en los elementos de gobernanza existentes en el país y relevantes para crear el ENS, mismos que clasificamos en tres categorías o marcos: marco legal, marco institucional y marco de cumplimiento:



Fuente: Folleto Informativo de CONAFOR (definir siglas) "Diseñando un Sistema Nacional de Salvaguardas en México," Nov. 2014.

³⁰ Rey, D. & Swan, S. (2014). Un enfoque impulsado por los países: Directrices para los programas nacionales de REDD+. SNV - La Organización Holandesa para el Desarrollo, Ho Chi Minh City, Vietnam.

³¹ La finalidad de esta sección es la de presentar de manera informativa los elementos y pasos genéricos sugeridos por la literatura existente y experiencias prácticas internacionales. Será en la siguiente sección, cuando se proponga el mismo marco conceptual, pero presentado de una manera más detallada y adaptado al contexto de Panamá con base en los recursos y avances existentes.

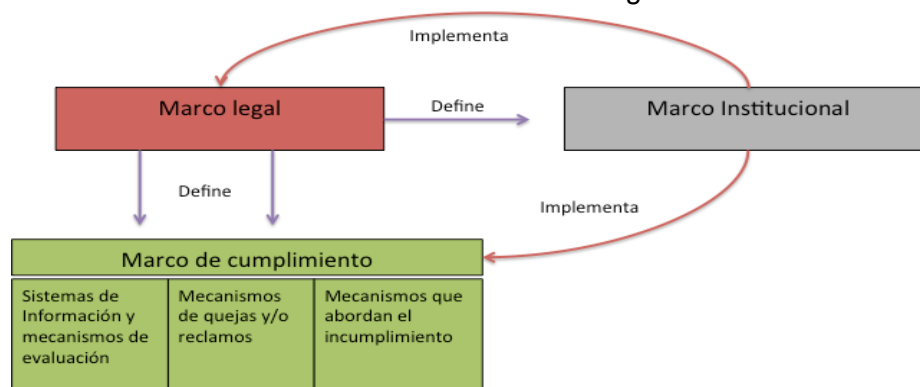
a) **Marco legal** :³² dado que es muy común que los marcos legales de los países ya protegen y regulan muchos o todos los objetivos enmarcados en las Salvaguardas REDD+, este elemento será esencial para definir específicamente qué salvaguardas serán abordadas en el país (las cuales podrían incluir salvaguardas nuevas salvaguardas derivadas del contexto nacional, además de las previstas por las salvaguardas REDD+) y cómo serán implementadas durante la implementación de las medidas REDD+.

b) **Marco institucional**.³³ dado que los países ya cuenta con un marco institucional encargado de aplicar el marco legal (en este caso nos interesaría el relevante a las salvaguardas), estas instituciones relevantes serían responsables de garantizar la aplicación de las Salvaguardas en el ámbito de las acciones REDD+.

c) **Marco de cumplimiento**: este marco está compuesto e informado tanto por el marco jurídico como por el marco institucional relevante, el cual aborda los mecanismo existentes en el país que podrían servir para garantizar el cumplimiento de las salvaguardas y demostrar la aplicación efectiva del marco legal. Está compuesto por los siguientes tres sub-elementos:

- a. Mecanismos/aspectos de resolución de disputas
- b. Sistemas de información, monitoreo y/o reporte.³⁴
- c. Mecanismos/aspectos de incumplimiento:

El diseño e implementación del ENS, se basará en los aspectos del marco legal, institucional y de cumplimiento existentes que son relevantes a las Salvaguardas,³⁵ los cuales serán utilizados como un conjunto para garantizar el respeto y abordaje de las salvaguardas REDD+. La Figura 2 presenta un diagrama que expone los roles específicos de cada marco relacionados con las Salvaguardas REDD+:



³² Entendemos un marco legal como aquel compuesto, principalmente, de las políticas nacionales, leyes y regulaciones, y además por los planes y programas vinculados a dichas leyes, políticas y reglamentos aplicables. Se incluyen los acuerdos y tratados internacionales relevantes y aplicables al país.

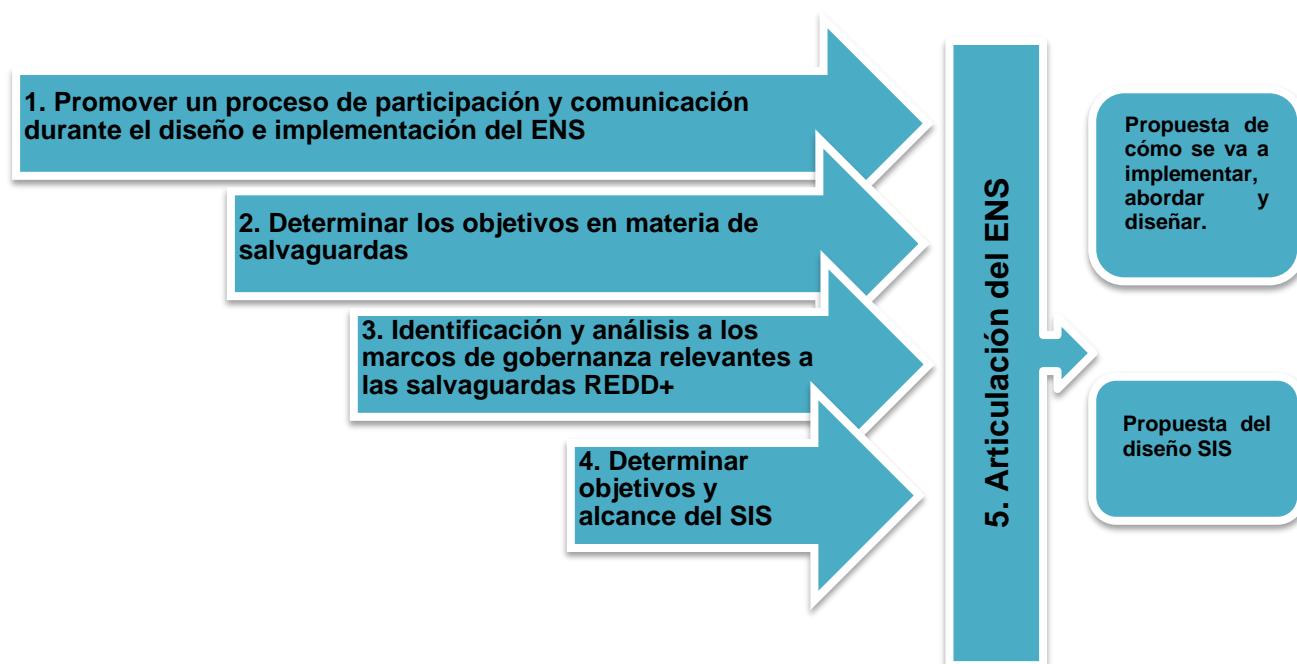
³³ Se entiende como el Marco integrado por las instituciones a cargo de garantizar la implementación y cumplimiento del marco legal, relevantes a los objetivos enmarcados en las Salvaguardas REDD+.

³⁴ Es importante destacar que dichos sistemas de información, monitoreo y/o reporte están vinculados al marco legal, institucional y de cumplimiento en términos que deberán proporcionar información sobre como el marco legal, institucional y de cumplimiento relevante a las Salvaguardas está siendo ejecutado (“cómo se están abordando y respetando las Salvaguardas”) durante la implementación de las actividades REDD+. Cabe destacar que la información relevante para el SIS sería compilada por éstos sistemas de información, monitoreo y/o reporte.

³⁵ Es posible que el marco de cumplimiento de un país no cuente con suficientes mecanismos que garanticen el efectivo cumplimiento de las salvaguardas. Para tal efecto, la siguiente sección del documento que presenta los pasos genéricos para diseñar un ENS, prevé como paso 3 la Identificación y análisis a los marcos de gobernanza relevantes a las salvaguardas REDD+

Etapas Genéricas para El Diseño del Enfoque Nacional de Salvaguardas y del SIS

No existe un enfoque fijo o secuencial para desarrollar un Enfoque Nacional de Salvaguardas, ya que dependerá significativamente del contexto y las circunstancias de cada país. El siguiente diagrama presenta la serie de medidas o pasos genéricos que a la fecha se han identificado, los cuales no necesariamente tendrán que ser consecutivos. La siguiente sección del documento abordará a detalle cada etapa.³⁶



³⁶ El Marco conceptual del ENS presentado en esta sección es una adaptación de la guía comprensiva elaborada por Rey, D. & Swan, S. (2014). Un enfoque impulsado por los países: Directrices para los programas nacionales de REDD+. SNV - La Organización Holandesa para el Desarrollo, Ho Chi Minh City, Vietnam. Asimismo, los pasos fueron adaptados con base en las mejores prácticas y experiencias de implementación de países expuestas en Rey, D., López, A., Rivera, L., y Ribet, U. (2014). Enfoques Nacionales de Salvaguardas para REDD+: Experiencias Tempranas y Lecciones Aprendidas. San Salvador, El Salvador: GIZ. Finalmente, fue complementado con las propuestas de enfoques nacionales de Salvaguardas desarrollados por ONU-REDD y FCPF.

Propuesta metodológica para el diseño del ENS adaptado al contexto de Panamá

1. Promover un proceso de participación y comunicación durante el diseño e implementación del ENS

El objetivo de esta etapa es que los países se aseguren que el diseño y la futura implementación del ENS sea inclusivo y transparente, y a la vez que cuente con los medios técnicos y políticos suficientes que garanticen el progreso y avance en el proceso de diseño del ENS.

Esto puede variar según el contexto y las circunstancias del país; sin embargo, esta fase generalmente requiere: 1) definir los medios para generar el apoyo técnico y político necesario para el desarrollo e implementación del ENS; 2) garantizar la participación e involucramiento efectivo de todas las partes interesadas y relevantes a través de plataformas de participación existentes y mediante la creación de espacios de intercambio, para difundir y retroalimentar las actividades y medidas para implementar el ENS.

En algunos países se ha optado por conformar un equipo o comité técnico político de Salvaguardas, a fin de contar con una plataforma participativa con actores de todos los sectores relevantes, en apoyo técnico y respaldo político para el desarrollo del ENS.³⁷ Alternativamente, los países pueden optar por no crear un 'comité o grupo de Salvaguardas', pero en su lugar capitalizar en plataformas existentes (por ejemplo para REDD+ u otras relevantes) para difundir y retroalimentar las actividades y medidas para implementar el ENS, así como en plataformas interinstitucionales existentes (por ejemplo para abordar el tema de Cambio Climático a nivel nacional) para propiciar el apoyo técnico y político para el ENS.³⁸

El objetivo de esta etapa, así como los pasos propuestos a continuación, podrían vincularse con las actividades previstas en el paso 2 del proceso SESA (Evaluación Estratégica Social y Ambiental) del FCPF que requiere establecer los mecanismos específicos de divulgación, comunicación y consulta de SESA.

³⁷ Este es el caso de Guatemala, quien con apoyo de la iniciativa REDD+ SES creó un Comité Nacional de Salvaguardas Ambientales y Sociales (CNSAS) conformado por miembros multisectoriales, cuya función es la de apoyar el diseño y la implementación de un Enfoque Nacional de Salvaguardas y servir como un espacio de diálogo y consenso. Aun cuando el comité es una excelente plataforma participativa, el CNSAS se enfrenta al desafío de carecer de respaldo político necesario para ejercer su rol, y de no contar con la participación de todos los sectores de gobierno relevantes. Esto se traduce en que el CNSAS no ha logrado ejercer la incidencia política necesaria para movilizar el diseño del ENS.

³⁸ Este es el caso de México, quien no cuenta con un comité o grupo de Salvaguardas, sino que ha optado por utilizar plataformas REDD+ existentes para generar el apoyo técnico y político para el ENS. México identificó al Grupo de Trabajo REDD+ (GT-REDD) de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático como la plataforma interinstitucional idónea para promover acuerdos en relación al reporte y cumplimiento de las Salvaguardas REDD+. Asimismo, para asegurar la inclusión y participación de todos los actores relevantes, se utiliza la plataforma de participación existente denominada Comité técnico consultivo REDD+- (CTC REDD), en la cual se llevan a cabo la difusión de los resultados obtenidos en cada etapa del ENS, así como la retroalimentación con actores clave.

Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá

Pasos	Posibles Resultados
1.1. Definir a los actores clave en el desarrollo e implementación del ENS y SIS.	-Garantizar la participación e involucramiento efectivo de todas las partes interesadas y relevantes durante el diseño e implementación del ENS y SIS.
1.2 Constituir o identificar (plataforma existente) un comité técnico interinstitucional que aborde el tema de las salvaguardas y que pueda brindar apoyo técnico y respaldo político necesario para el desarrollo del ENS.	-Un comité intersectorial técnico-político con capacidades, roles y responsabilidades definidas que faciliten y apoyen el diseño y la implementación del ENS. -Identificación de los arreglos institucionales necesarios para garantizar la efectiva participación de los miembros del comité, así como el alcance de sus decisiones.
1.3. Constituir o identificar una plataforma multi-actor (derivado de plataformas de participación existentes) que sirva para garantizar y promover un proceso de participación y comunicación durante el diseño e implementación del ENS y del SIS.	Una entidad o plataforma multi-actor de participación definida que sirva para difundir y retroalimentar las medidas para implementar el ENS y por ende a garantizar que el proceso de diseño del ENS sea inclusivo y transparente. Esta plataforma deberá contar con una membresía clara y limitada a los representantes de todos los sectores relevantes al proceso, que estarán dedicados a participar y retroalimentar el proceso de diseño del ENS.
1.4. Desarrollar las capacidades de los miembros de ambas plataformas de participación sobre las salvaguardas REDD+ y el proceso de diseño del ENS y SIS.	Garantizar que los miembros de ambas plataformas participativas y por ende, actores relevantes al proceso REDD+ y al proceso de diseño del ENS cuenten con un conocimiento sólido y nivelado de REDD+, las Salvaguardas REDD+ y el diseño del ENS, al mismo nivel.

Avances existentes y relevantes a esta etapa que se sugiere considerar en el diseño del ENS en Panamá:

- El proceso de definición de actores clave para el proceso REDD+ fue realizado al implementar el PPP y Panamá ha definido los cinco canales diferenciados con la finalidad de asegurar la debida atención y participación activa de los actores clave.
- Panamá cuenta con un Comité Nacional de Cambio Climático, que representa 27 instituciones relevantes al tema de Cambio Climático que podría ser considerada como plataforma participativa inter-institucional.
- Panamá cuenta con una Mesa Nacional para REDD+. No obstante, los miembros de esta mesa deben ser redefinidos, puesto que involucra principalmente a entidades gubernamentales, con escasa participación del sector privado y de la sociedad civil.

- El objetivo específico de esta consultoría es el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los actores relevantes en materia de salvaguardas REDD+ de la CMNUCC,³⁹ que contribuirá al desarrollo inicial del paso previsto como 1.4.

³⁹ El Objetivo E previsto para la presente consultoría (Contrato 1909 PAN 2015).

2. Determinar los objetivos en materia de salvaguardas

El objetivo de esta etapa es muy importante para la construcción del ENS, ya que guiará los esfuerzos de diseño desarrolladas en todas las etapas y así mismo se alimentará de los esfuerzos de las demás etapas (por ejemplo, de los análisis al Marco legal).

El objetivo de la etapa será específicamente el definir las salvaguardas REDD+ y las acciones REDD+ del país, por lo que será esencial vincular el desarrollo de los pasos previstos en esta etapa con el proceso de desarrollo de la Estrategia REDD+ nacional.

El objetivo de esta etapa, así como los pasos propuestos a continuación, pueden vincularse con las actividades previstas en el paso 4 del proceso SESA del FCPF, ya que la definición de alcance y objetivo del ENS dependerán de la identificación de las causas de deforestación y definición de los problemas sociales y ambientales, y las prioridades relacionadas con ellos. Así como con el paso 6 del proceso SESA, relativo a la evaluación de los riesgos ambientales y sociales y posibles impactos negativos y positivos de las opciones propuestas de la estrategia REDD+.

Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá

Pasos	Posibles Resultados
2.1 Determinar los objetivos del país en materia de salvaguardas (es decir, aplicar otras salvaguardas adicionales a las de Cancún).	Una decisión inicial en lo que respecta a los objetivos de país sobre el ENS. La implementación de este paso podría incluirse en : -Un marco técnico, legal o de políticas (por ejemplo, ley/decreto/política/estrategia/programa/plan de acción nacional REDD+); o -En un folleto informativo, o ficha técnica de información que presente la postura de gobierno, la cual fue producto de un proceso participativo con aquellos actores definidos en el paso genérico 1, a fin de diseminarlo con actores relevantes.
2.2 Determinar el alcance del ENS para la aplicación de salvaguardas, describiendo las actividades (es decir, definir las actividades REDD+ o cualquier otra actividad adicional que les serán aplicables las salvaguardas).	Una decisión inicial en lo que respecta al alcance de la aplicación de las salvaguardas en el país del ENS. -En un marco técnico, legal o de políticas o -En un folleto informativo, o ficha técnica de información que presente la postura de gobierno, la cual fue producto de un proceso participativo con aquellos actores definidos en el paso genérico 1, a fin de diseminarlo con actores relevantes.
2.3. Especificar las salvaguardas REDD+ en el contexto de Panamá.	Un documento que especifique las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC en el

Pasos	Posibles Resultados
	<p>contexto de Panamá. Informado por el reporte de los Análisis al Marco legal relevante y aplicable.</p>
<p>2.4. Especificar cuáles acciones REDD+ en el contexto de Panamá.</p>	<p>Una Estrategia que defina las acciones REDD+ y un proceso interno que determine los mecanismos de implementación de acciones REDD+.</p>

Avances relevantes a esta etapa en Panamá:

- Panamá cuenta con un documento borrador de Estrategia Nacional REDD+. Esta consultoría generará insumos y documentos bases que apoyarán a Panamá a especificar las salvaguardas REDD+ contextualizadas.

3. Identificación y análisis a los marcos de gobernanza relevantes a las salvaguardas REDD+

El objetivo de esta etapa es que los países identifiquen y evalúen cuáles aspectos del marco legal, institucional y de cumplimiento existentes están relacionados con los principios de salvaguardas REDD+, de forma que puedan ser empleados para diseñar el ENS y por ende para garantizar y promover el abordaje y respeto de las Salvaguardas REDD+.⁴⁰

Asimismo, esta etapa tiene por finalidad identificar los vacíos o debilidades que podrían obstaculizar la ejecutiva implementación de las salvaguardas REDD+, y proponer recomendaciones sobre cómo podrían ser abordados dichos vacíos para el correcto funcionamiento del ENS.

El objetivo de esta etapa, así como los pasos propuestos a continuación podrían vincularse con las actividades previstas en el paso 5 del proceso SESA del FCPF relativo a la evaluación de propuestas de la Estrategia REDD+ en relación con los problemas sociales y ambientales prioritarios relacionados con la deforestación, en el sentido que este paso prevé la identificación de deficiencias legales y regulatorias del marco legal y de las capacidades institucionales.

Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá

Pasos	Posibles resultados
3.1. Llevar a cabo un análisis de vacíos del marco legal relevante a las salvaguardas REDD+.	-Un documento o documentos técnicos que identifiquen los aspectos del marco legal, que podrían utilizarse para poner en práctica las salvaguardas y diseñar el ENS, así como los vacíos y debilidades que deberían abordarse.
3.1.1 Adoptar un enfoque metodológico para evaluar del marco legal y ejecutar el análisis de hallazgos y vacíos de aspectos relevantes a las salvaguardas.	-Un documento o documentos técnicos que formulen recomendaciones que podrían implementarse para abordar los vacíos, inconsistencias y debilidades en el marco legal, institucional y de cumplimiento.
3.1. 2. Formular recomendaciones para abordar los vacíos identificados en el marco legal.	

⁴⁰ La experiencia en otros países ha demostrado la necesidad de adoptar un enfoque metodológico para llevar a cabo la adecuada identificación y evaluación de cada marco de gobernanza. En los casos de México, Vietnam, Honduras, y República Dominicana, los técnicos nacionales encargados de ejecutar o apoyar la ejecución de los análisis técnicos han sido capacitados en la temática de las Salvaguardas REDD+, y en las metodologías del análisis de manera exitosa.

<p>3.2. Llevar a cabo un análisis de vacíos del marco institucional relevante a las Salvaguardas REDD+.</p> <p>3.2.1 Adoptar un enfoque metodológico para la evaluar del marco legal y ejecutar el análisis de hallazgos y vacíos de aspectos relevantes a las salvaguardas.</p> <p>3.2.2. Formular recomendaciones para abordar los vacíos identificados en el marco legal.</p>	<p>-Un documento o documentos técnicos que identifiquen los aspectos del marco institucional, que podrían utilizarse para implementar las salvaguardas REDD+ y por tanto diseñar el ENS, así como los vacíos y debilidades que deberían abordarse. Específicamente se identificarán las instituciones relevantes al proceso REDD+ y al diseño del ENS y las capacidades y atribuciones de dichas instituciones relevantes en el país y su rol en la implementación de las salvaguardas y su reporte.</p> <p>-Un documento o documentos técnicos que formulen recomendaciones sobre las medidas sugeridas para abordar los vacíos y debilidades en el marco institucional identificados.</p>
<p>3.3. Llevar a cabo un análisis de vacíos del marco de cumplimiento relevante a las salvaguardas REDD+.</p> <p>3.3.1 Adoptar un enfoque metodológico para la evaluación de los tres sub-marcos que conforman el marco de cumplimiento y ejecutar el análisis de hallazgos y vacíos de aspectos relevantes a las salvaguardas de:</p> <p>a. Los mecanismos/aspectos de resolución de disputas.</p> <p>b. Los mecanismos de reporte a obligaciones nacionales e internacionales.</p> <p>c. Mecanismos/aspectos de incumplimiento.</p> <p>3.3.2. Formular recomendaciones para abordar los vacíos identificados en el marco de cumplimiento.</p>	<p>Documentos técnicos que identifiquen claramente los mecanismos, que podrían utilizarse para poner en práctica las salvaguardas y por tanto diseñar el ENS, así como los vacíos, los cuales podrían ser inconsistencias, falta de reglamentación, y debilidades que deberían abordarse. Específicamente se identificarán:</p> <p>a. Los mecanismos/aspectos de resolución de disputas y como podrían ser utilizados para la aplicación de las salvaguardas (o falta de);</p> <p>b. Los mecanismos de reporte existentes y como estos podrían ser utilizados para proporcionar información sobre las salvaguardas, incluyendo los procedimientos de reporte asociados con el cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales relevantes;</p> <p>c. Mecanismos/aspectos de incumplimiento y cómo podrían ser utilizados durante la implementación de las actividades de REDD+;</p> <p>-Un documento o documentos técnicos que identifiquen los mecanismos de cumplimiento existentes, incluidas las recomendaciones sobre cuáles podrían implementarse para abordar los vacíos, así como los vacíos o debilidades identificadas en el marco de cumplimiento, incluidas posibles recomendaciones de cómo abordarlos.</p>

Avances relevantes de esta etapa en Panamá:

- El objetivo de esta consultoría fue producir los resultados previstos en el paso 1.1.
- Panamá cuenta con dos análisis legales y un análisis institucional previos que serán utilizados como insumos para la realización del análisis al marco legal relevante a las salvaguardas.
- Ambos análisis legales tuvieron como objetivo, principalmente, abordar los retos asociados a las cuestiones de uso de la tierra, tenencia y titulación de tierras, derechos sobre los recursos naturales, medios de subsistencia y gestión, en regiones prioritarias relacionadas con programas específicos de REDD+. ⁴¹
- Asimismo, el país cuenta con un análisis del contexto institucional para REDD+ en Panamá en el tema de la gestión forestal, en general, realizado en el marco del Programa ONU-REDD a inicios del 2014.

⁴¹ Recio, Maria Eugenia, "REDD+: Aspectos Legales Relativos A Su Aplicación En Panamá" Junio 2011.

4. Determinar objetivos y alcance del SIS

Dado que el objetivo del SIS es informar el abordaje y respeto de las salvaguardas REDD+ durante la implementación de las acciones REDD+, el diseño y construcción del SIS es una de las etapas genéricas en la cual los países aún están definiendo estas. Lo antes enunciado se debe, principalmente, al reto que enfrentan los países en poder determinar las necesidades de información del SIS, ya que en muchos de los casos los países se encuentran en proceso (o en una etapa temprana) del diseño de la Estrategia Nacional REDD+; en la cual se definirán las acciones REDD+.

No obstante, la experiencia también ha arrojado que aún cuando el país se encuentre en etapa temprana dentro del proceso REDD+, existen pasos y actividades que pueden ejecutarse o definirse a nivel país a efectos de estar listos para cuando se hayan definido las acciones REDD+, que serán analizados en el siguiente cuadro.

Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá

Pasos para considerar ⁴² (Estos no son necesariamente secuenciales)
4.1 Definir objetivos del SIS, lo cual implicará iniciar conversaciones sobre la definición de necesidades de información y tipos de información.
4.2 Determinar las funciones del SIS o agregar funciones: agregar y diseminar, o evaluar la información (validación). Definir el proceso de quién va crear el reporte de síntesis – quién va a tomar el liderazgo.
4.3 Llevar a cabo una identificación y evaluación de los sistemas de información existentes que apoyarán a informar al SIS.
4.4 Definir las necesidades de reporte del país para cada salvaguarda
4.5 Definir (identificar si ya existe o crear) una estructura institucional encargada de integrar y recibir la información relevante a las necesidades de información identificadas. Esto incluye el desarrollo, si es necesario, de arreglos insitucionales que garanticen el intercambio de información y funcionamiento de dicha estructura insitucional.⁴³
4.6 Definir o crear una plataforma de información que albergue al SIS y que servirá para compartir información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas.

Avances relevantes a esta etapa en Panamá:

- Esta consultoría informará el paso 4.3, etapa que identifica los sistemas y mecanismos relevantes (Quinto Producto),

⁴² La siguiente sección no presenta una columna de posibles resultados, ya que se entiende que el fin último de los pasos es el de diseñar el SIS de Panamá.

⁴³ Con estructura insitucional nos referimos a la serie de arreglos internos que deberán desarrollarse para garantizar que el SIS reciba información y opere de manera adecuada

5. Articulación del Enfoque Nacional de Salvaguardas

Esta fase tiene como propósito vincular los resultados de la Etapa 3 con los de la Etapa 4, a fin de tener una propuesta de cómo se “operativizarán” las salvaguardas REDD+, en el país durante la implementación de las acciones REDD+, así como una propuesta de SIS.

Para poder llegar a esta el país deberá contar con una idea definida de lo que constituirán las actividades REDD+ en el país, y el proceso o mecanismo para implementarlas. Asimismo, se tendrá una idea clara sobre qué aspectos de su marco legal, institucional y de cumplimiento podrán utilizar para implementar las salvaguardas; así como cuáles vacíos/debilidades deben ser abordados para garantizar un efectivo cumplimiento de las mismas.

El objetivo de esta etapa, así como los pasos propuestos a continuación, podrían vincularse con las actividades previstas en el paso 9 del proceso SESA del FCPF que requiere la preparación de un Marco de Gestión Social y Ambiental de REDD+ en consonancia con las salvaguardas aplicables.

Propuesta de pasos adaptados al contexto de Panamá

Pasos para considerar (Estos no son necesariamente secuenciales)	Posibles Resultados
4.1 Definir los aspectos específicos de los elementos del ENS que serán utilizados para dar cumplimiento a los compromisos relacionados con las salvaguardas REDD+.	Un documento técnico o político, que articule: <ul style="list-style-type: none">• Cómo se utilizarán los aspectos pertinentes del marco legal para poner en práctica las salvaguardas;• Cómo se utilizarán los aspectos pertinentes del marco institucional para tomar responsabilidad sobre el cumplimiento de las salvaguardas;• Cómo se utilizarán los sistemas de información y reporte existentes para proporcionar información sobre la implementación de las salvaguardas;• Cómo se utilizarán los mecanismos de resolución de disputas/conflictos existentes para hacer frente a las quejas relacionadas con la aplicación de las salvaguardas (o falta de);• Cómo se utilizarán los aspectos/mecanismos de incumplimiento existentes para abordar cualquier incumplimiento relacionado con la aplicación de las salvaguardas;

Pasos para considerar (Estos no son necesariamente secuenciales)	Posibles Resultados
<p>4.2 Definir y priorizar las medidas que deben adoptarse para abordar los vacíos identificados y poder contar con un ENS operativo.</p>	<p>Un plan de acción que articule las medidas que deben adoptarse para contar con un ENS operativo, detallando los plazos y los actores responsables de su implementación.</p>
<p>4.3 Definir los acuerdos institucionales necesarios para poner en práctica el ENS y posteriormente supervisar el funcionamiento del ENS.</p>	
<p>4.4 Articular el SIS con el ENS:</p>	
<p>4.4.1 Definir qué significa abordaje y respeto de las salvaguardas REDD+ en el contexto de Panamá.</p>	
<p>4.4.2 Determinar qué aspectos del ENS serán considerados para demostrar el abordaje de las mismas y como el SIS será utilizado para demostrar el respeto,</p>	
<p>4.5. Si fuera el caso, determinar cómo el ENS y el SIS operarán entre el nivel nacional y el sub-nacional.</p>	