

Recomendaciones para la Adopción del Enfoque Nacional de Salvaguardas y el Diseño del Sistema de Información de Salvaguardas en Panamá

Consultoría: Bases para un Sistema de Salvaguardas de REDD+ de Panamá

(Contrato 1909 PAN 2015)

INFORME FINAL

Mayo 2016

INDICE

I. Introducción.....	3
Objetivo y Estructura del reporte	3
Contexto Internacional Relevante	3
Requerimientos Internacionales para Acceder al Pago por Resultados bajo REDD+	4
Requerimientos de la CMNUCC en materia de Salvaguardas de REDD+	4
Síntesis de los avances en salvaguardas en Panamá	6
II. Recomendaciones Diseño del Enfoque Nacional de Salvaguardas	12
Contexto	12
Arreglos de gobernanza que pueden considerados para la adopción de un ENS	12
Etapas Genéricas para El Diseño del Enfoque Nacional de Salvaguardas y del SIS	14
Recomendaciones en relación a cada una de las etapas genéricas del ENS	15
1. Promover un proceso de participación y comunicación durante el diseño e implementación del ENS	15
2. Determinar los objetivos y alcance del ENS.....	17
3. Clarificar las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC al contexto nacional	18
4. Identificación y análisis a los arreglos de gobernanza	19
II. Recomendaciones para el Diseño del SIS en Panamá.....	21
1. Elementos de Diseño del SIS	21
Objetivos y Alcance del SIS	21
Funciones del SIS.....	21
Arreglos Institucionales para el SIS.....	22
2. En cuanto a la Provisión de Información	23
Necesidades de Información Asociadas a las Salvaguardas REDD+.....	23
Estructura de la Información	25
Anexos	26

I. Introducción

Objetivo y Estructura del reporte

El objetivo de este reporte es presentar recomendaciones concretas para la adopción de un enfoque nacional de salvaguardas y el diseño de un sistema de información de salvaguardas (SIS) en Panamá. Dichas recomendaciones se proporcionan con base a los análisis y consultas ejecutadas a través de esta consultoría.

El reporte se estructura en cuatro secciones:

- **La primera** sección del documento presenta el contexto internacional y nacional relevante, incluyendo los requerimientos internacionales derivados de las decisiones en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y los avances de Panamá en este ámbito.
- **La segunda** sección presenta las recomendaciones para la adopción de un enfoque nacional de salvaguardas en Panamá, a fin de dar respuesta a los requerimientos internacionales derivados de las decisiones en el marco de la CMNUCC.
- **La tercera** sección presenta las recomendaciones para el diseño del sistema de información de salvaguardas en Panamá.
- **La cuarta** y última sección del reporte presenta los anexos relevantes, incluyendo los análisis relevantes ejecutado en el marco de la consultoría. Contexto Internacional Relevante

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 dióxido de carbono (CO₂) 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, a ser implementadas de acuerdo a las circunstancias nacionales y 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.

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

Requerimientos Internacionales para Acceder al Pago por Resultados bajo 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 dicho “Marco de Varsovia” que deberá cubrir cualquier país interesado en obtener financiación por 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+;

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;

- b. Contar con un sistema nacional de medición, reporte y verificación (MRV); y
 - c. Un sistema para reportar sobre la forma en cómo se abordan y respetan las salvaguardas (Sistema de Información de Salvaguardas).

Requerimientos de la CMNUCC en materia de Salvaguardas de REDD+

El origen de las salvaguardas REDD+ respondió 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 El siguiente cuadro presenta las Salvaguardas REDD+.

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

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

Cuadro 1: 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 nacionales;
- (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 nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- (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 solo 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 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:

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.

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 implementando 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 a 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 COP. Este resumen también podrá incluirse en la plataforma web del sitio de Internet de la CMNUCC.¹²

Síntesis de los avances en 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)¹³. Luego de que el país se enfrentará al desafío que supuso el retiro de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá

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

¹³ Para más información sobre el programa nacional conjunto ONU-REDD visitar la página

<http://www.miambiente.gob.pa/redd/>; <http://mptf.undp.org/factsheet/project/00073510>;

http://www.unredd.net/index.php?option=com_country&view=countries&id=50&Itemid=610

(COONAPIP)¹⁴ del PNC ONU-REDD original, los actores relevantes trabajaron en la reformulación del Programa Nacional en 2013.

Durante el año 2013 el Programa Nacional Conjunto se vio afectado por el retiro de la COONAPIP y sus 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.¹⁵ 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 en diciembre de 2013 implicó la evaluación la manera en la que se implementaría el programa derivadas de una investigación completa e 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. Sin embargo, en octubre de 2014, la ANAM (hoy MIAMBIENTE), presentó ante el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) del Banco Mundial, la Propuesta revisada del documento de Preparación de REDD+ Panamá (R-PP) y la misma se sometió a una revisión exhaustiva con resultados satisfactorios, lo que dio paso a la preparación del documento de proyecto (PRODOC) titulado: “Consolidación de la fase de preparación de REDD+ Panamá por un monto de \$3.800,000 de dólares. 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 está trabajando en un documento Borrador de la **Estrategia Nacional REDD+ Panamá**, el cual servirá de insumo para la consulta con amplia participación de los actores clave hasta su validación. El Borrador de Estrategia REDD+ en Panamá incluye un diagnóstico de la situación actual, el análisis de opciones estratégicas, niveles de referencia, sistema nacional de monitoreo de bosques, mecanismo financiero, beneficios múltiples, salvaguardas y la hoja de ruta, entre otros temas.

¹⁴ 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. Debido a que es una organización conformada por autoridades tradicionales de los Congresos y Consejos de la mayoría de los territorios indígenas, que a su vez son representantes legítimos de sus pueblos, la COONAPIP es una entidad representativa de gran importancia e incidencia política que cuenta con legitimidad para presentar demandas y propuestas ante el gobierno nacional. 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,¹⁶ costos de oportunidad para REDD+,¹⁷ valoración económica del sector forestal,¹⁸ sobre beneficios múltiples,¹⁹ y dos análisis al marco legal panameño para la implementación de REDD+, uno realizado en 2011 y otro recientemente actualizado en 2015. Igualmente se tomaron en cuenta los resultados del proceso participativo, bajo la metodología de “escucha activa” en cinco canales diferenciados;²⁰ 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+.²¹ 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, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, pueblos indígenas, afro descendientes, campesinos y otros actores clave.

A nivel interinstitucional, Panamá cuenta con un **Comité Nacional de Cambio Climático (CNCC)**. Creado por Decreto Ejecutivo en 2009,²² que actualmente cuenta con representantes de 27

¹⁶ Mariscal, Emilio “Causas Directas e Indirectas de la Deforestación y Degradación de Bosques-Cambios de Uso de Suelo”, PNUMA-ANAM, Marzo 2012.

¹⁷ Vargas Lombargo, Carlos “Impacto de Programas En Panamá Para El Control De La Deforestación Y Degradación De Bosques,” PNUMA, Abril 2012

¹⁸ G. Morell, Emilio, “Valoración De Los Recursos Forestales En Panamá”, REDD CCAD-GIZ, Julio 2012

¹⁹ 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.

²⁰ Para más información sobre el proceso escucha activa en Panamá favor de visitar:

http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/environment_energy/proceso_escucha_activa_programa_onured-d-panama/

²¹ Recio, Maria Eugenia, “REDD+: Aspectos Legales Relativos A Su Aplicación En Panamá” Junio 2011

²² 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 Decreto Ejecutivo No. 52 (De 29 de enero de 2013) - Que modifica el Decreto Ejecutivo N° 1 y se amplia de 17 a 27 instituciones el Comité.

instituciones públicas²³ y se prevé como actor clave en la difusión y consulta del Borrador de Estrategia Nacional REDD+ Panamá.²⁴

Un elemento de gran importancia para las salvaguardas es **el Plan de Participación Pública** fue diseñado y ejecutado en su primera fase (escucha activa) en el marco del PNC ONU-REDD para la elaboración de un Borrador de la Estrategia Nacional REDD+ Panamá y futura adopción.

La primer 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, que quedó sistematizada en el documento titulado: “Escuchando al Bosque”; dicha información generada sirvió para la informar al 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 ONUREDD 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.²⁵ Asimismo, el país está en vías de firmar un nuevo convenio/memorando de entendimiento en el que se pacte el interés de colaborar y cooperar de los respectivos representantes 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 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.²⁶

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

²³ No obstante, el CNCC está facultado para a 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.

²⁴ Sobre todo para efectos de analizar la incidencia de la Estrategia dentro de sus planes sectoriales y definir el apoyar en la ejecución de las actividades REDD+ ya que este comité tiene en su mandato evaluar y asesorar al Estado sobre el tema de cambio climático desde sus respectivas competencias

²⁵ 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.

²⁶ 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-htm>

monitoreo terrestre. El SNMB cuenta con un portal de diseminación Web (Geo-Portal), y un Mapa de cobertura boscosa y uso de la tierra del año 2012.

Finalmente, se cuenta con el apoyo del Programa REDD/CCAD-GIZ, que 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 Ministerio de Ambiente y las disposiciones que sustentan el nuevo enfoque de Panamá para el desarrollo económico bajo en carbono.²⁷ 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 y producción; a la vez que impulsa la reactivación económica rural. La meta es reforestar un millón de hectáreas durante los próximos 20 años.

Avances en materia de salvaguardas derivado de la consultoría “Bases para un Sistema de Salvaguardas de REDD+ de Panamá,”

La consultoría tuvo por objetivo proporcionar a Panamá Bases (insumos clave) para el diseño de un enfoque Nacional de Salvaguardas, mismo que comprende un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS).

Como primer producto se realizó una síntesis de los avances en salvaguardas en Panamá a la fecha, a fin de 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 Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) de Panamá.²⁸

Posteriormente, se llevó a cabo la identificación y el análisis del marco jurídico (papel y práctica) y su reporte correspondiente. Previa capacitación de una consultora nacional encargada de apoyar el el análisis al marco legal panameño relevante a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.²⁹

²⁷ Ley Nº 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.

²⁸ Marco conceptual, basado en las mejores prácticas internacionales, para el diseño del Enfoque Nacional de Salvaguardas y el Sistema de Información de Salvaguardas adaptado al contexto de Panamá, CLP-ONUREDD, 2015.

²⁹ Para mayor información sobre la capacitación ver Plan de capacitación (digital) y material sobre la metodología a emplear en el análisis al marco legal de Panamá, CLP-ONUREDD+, Julio 2015

El análisis legal panameño tuvo por objetivo definir específicamente cómo el marco legal de Panamá puede ser utilizado para dar cumplimiento a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Asimismo, el análisis tiene por finalidad identificar los vacíos o debilidades que podrían obstaculizar la implementación de las salvaguardas REDD+, y proponer recomendaciones sobre cómo podrían ser abordados dichos vacíos o debilidades para el correcto funcionamiento del Enfoque Nacional de Salvaguardas.³⁰

Tomando como base los hallazgos, se desarrollo un documento con la propuesta de interpretación de salvaguardas para Panamá, el cual servirá como insumo esencial en las consultas con actores relevantes con miras al diseñar un SIS en Panamá.³¹

En el mes de octubre de 2015, se llevaron a cabo los primeros talleres de capacitación y sensibilización de las salvaguardas a actores relevantes en la ciudad de Santiago y Panamá. El objetivo de los talleres principalmente fue el de crear capacidades de los actores relevantes sobre qué son las salvaguardas REDD+, su alcance y vínculo con el marco legal nacional, presentar información sobre cada una de las salvaguardas y sobre el Enfoque Nacional de Salvaguardas.³²

En 2016, se llevó a cabo la Identificación Preliminar de Principales Sistemas de Información en Panamá relevantes a las Salvaguardas REDD+ el cual además de identificar los sistemas, presenta información introductoria sobre qué es un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) , así como proporcionar un mejor entendimiento y distinción entre lo que significaría para Panamá respetar y abordar las salvaguardas REDD+; y proporcionar lineamientos que apoyarán la ejecución de un futuro análisis para determinar de qué manera los sistemas de información podrían ser utilizados para proporcionar información sobre la implementación de las actividades REDD+ en consistencia con las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC interpretadas por el país.³³

³⁰ Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en Panamá: Análisis del Marco Legal, CLP-ONUREDD+, 2015

³¹ Propuesta de interpretación de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC en Panamá, CLP-ONUREDD, 2016

³² Informe de talleres 1 y 3 TALLERES DE CAPACITACION Y SENSIBILIZACION EN MATERIA DE SALVAGUARDAS Realizados en la Ciudad de Panamá y de Santiago, República de Panamá. CLP-ONU-REDD, 12 y 14 de octubre de 2015

³³ Identificación Preliminar de Principales Sistemas de Información en Panamá relevantes a las Salvaguardas REDD+, CLP-ONUREDD, 2016

II. Recomendaciones Diseño del Enfoque Nacional de Salvaguardas

Contexto

A fin de dar respuesta a los requerimientos previstos por la CMNUCC en materia de las Salvaguardas REDD+, se ha presentado la opción a los países de adoptar un ‘Enfoque Nacional de Salvaguardas’ (ENS) o un Enfoque de País para las Salvaguardas (del Programa ONU-REDD también conocido por CAS por sus siglas en inglés), ambos términos son equivalentes.

A la fecha son varios los países se encuentran en proceso de adopción de un enfoque nacional de salvaguardas, los cuales han hecho uso de marcos conceptuales elaborados a la fecha basados en las decisiones de la CMNUCC.³⁴ 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.

El ENS es un enfoque que permite al país responder a los requisitos internacionales relacionados con las Salvaguardas de una manera completa, sólida y efectiva. El ENS se caracteriza por la identificación, aplicación y mejora de los arreglos de gobernanza existentes en el país (entre ellos, el marco jurídico, el marco institucional, los sistemas de información, etc.)³⁵.

Arreglos de gobernanza que pueden considerados para la adopción de un ENS

La construcción de un ENS parte de la premisa de que debe ser diseñado con base en los arreglos de gobernanza existentes y relevantes en el país, a fin de proporcionar un marco fundamental a través del cual se pueden abordar y respetar las salvaguardas de Cancún a lo largo de la ejecución de las acciones REDD+ .

La comprensión y alcance del término “arreglos de gobernanza” difiere de un país al otro, pero los elementos clave que los países están teniendo en cuenta incluyen:

- Políticas, leyes y regulaciones
- Arreglos institucionales
- Sistemas y fuentes de información
- Mecanismos de resolución de conflictos
- Mecanismos de control de cumplimiento de la ley

³⁴ 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

³⁵ 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

Lo anterior se puede clasificar a grandes rasgos en tres marcos:

- marco legal,
- marco institucional, y
- marco de cumplimiento

Rol de cada Marco en un Enfoque Nacional de Salvaguardas

a) Marco legal:³⁶ Dado que es muy común que los marcos legales de los países ya protegen y/o regulan muchos o todos los objetivos enmarcados en las Salvaguardas REDD+, este elemento será esencial para definir específicamente qué significan las salvaguardas REDD+ en el contexto del país, y cómo serán implementadas durante la implementación de las medidas REDD+.

b) Marco institucional:³⁷ Dado que el país ya cuenta con marco institucional encargado de aplicar el marco legal (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 mecanismos existentes en el país que servirán para garantizar el cumplimiento de las salvaguardas, incluyendo demostrar la aplicación efectiva del marco legal relevante. Está compuesto por los siguientes tres sub-elementos:

- **Mecanismos/aspectos de resolución de disputas:** servirán para resolver conflictos entre los actores cuando sus derechos (definidos y reconocidos por el marco legal relevante a las salvaguardas) no han sido debidamente respetados o reconocidos. Dichos procesos tienden a presentarse en forma de negociación, mediación, arbitraje o a través del uso de sistemas judiciales o administrativos.
- **Sistemas de información, monitoreo y/o reporte**³⁸: servirán para proporcionar información sobre cómo las salvaguardas están siendo abordadas y respetadas durante la ejecución de las actividades de REDD + , y por tanto como insumo esencial para el SIS.
- **Mecanismos/aspectos de control de cumplimiento:** servirán para hacer frente a cualquier incumplimiento de los derechos y obligaciones definidos y reconocidos por el marco legal relevante a las salvaguardas.

Es importante destacar que cada país puede determinar qué elementos se tendrán en cuenta y utilizar en su enfoque nacional de salvaguardas.

³⁶ 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.

³⁷ 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+.

³⁸ Es importante destacar que dichos sistemas de información, monitoreo y/o reporte están vinculados al marco legal, institucional y de cumplimiento en términos de 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.

El Rol del Sistema de Información de Salvaguardas y los vínculos con el Enfoque Nacional de Salvaguardas

Es importante tener en cuenta que el SIS es un requisito internacional de la CMNUCC vinculado a la provisión de información sobre cómo se están abordando las salvaguardas REDD+, y no garantiza necesariamente que las actividades REDD+ se implementan en consistencia con las salvaguardas REDD+ (primer requisito de la CMNUCC).

Con el fin de asegurar esto, es necesario que un país tenga una estructura o soporte que tiene en cuenta el sistema de gobernanza existente en el país, en particular el marco legal, y el cual será utilizado para asegurar la aplicación de las salvaguardas REDD+. Este sistema o estructura es el enfoque nacional de salvaguardas.

Por lo tanto, el ENS apoya la aplicación y el cumplimiento de las salvaguardas, mientras que el SIS permite a los países proporcionar información a la CMNUCC sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas. La eficacia del SIS en cada país dependerá, en su ENS.

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

Cabe señalar que los países de todas las regiones están de acuerdo que la adopción de un ENS son procesos altamente iterativos y no-lineales. El orden en el que los países han realizado, o un planifican llevar a cabo los diferentes 'pasos/etapas' en su ENS es variable.

Por lo tanto, entendemos que no hay un único enfoque fijo y lineal para la adopción de un ENS, teniendo en cuenta que cada enfoque dependerá del contexto y las circunstancias nacionales. Sin embargo, existe una serie de etapas genéricas y emergentes que la mayoría de los países están considerando.³⁹

La siguiente figura identifica los las etapas genéricas que la mayoría de los países están considerando.

³⁹ 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.

Figura 1: Etapas genéricas del ENS



La siguiente sub-sección presenta las recomendaciones para Panamá en cuanto y en relación a cuatro de estas etapas genéricas, mientras que la sección III de este reporte presenta las recomendaciones específicas en cuanto al diseño del sistema de información de salvaguardas.

Recomendaciones en relación a cada una de las etapas genéricas del ENS

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 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.⁴⁰ 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.⁴¹

Recomendaciones en cuanto a esta etapa

- a) **Definir a los actores clave en el desarrollo e implementación del ENS y SIS.** Específicamente, se sugiere que se considere el Comité Nacional de Cambio Climático, que representa 27 instituciones relevantes al tema de Cambio Climático como plataforma inter-institucional del ENS. Asimismo, se recomienda considerar el uso de la Mesa Nacional para REDD+ para asegurar la participación e involucramiento efectivo de todas las partes interesadas y relevantes.

- b) **Se recomienda 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. Es importante considerar, que si bien un proceso inicial de creación de capacidades es un paso importante, la creación de capacidades y sensibilización serán necesarias en todas las etapas del proceso. Recomendamos considerar y evaluar las necesidades de capacitación a lo largo del diseño del ENS y el SIS.

⁴⁰ 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. Lo cual se traduce en que el CNSAS no ha logrado ejercer la incidencia política necesaria para movilizar el diseño del ENS.

⁴¹ 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.

2. Determinar los objetivos y alcance de las Salvaguardas

Estos dos componentes inter-relacionados son considerados fundamentales para enmarcar el ENS:

- **Determinar los objetivos** - implica determinar que salvaguardas serán aplicadas (las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC como mínimo, y cualquier otro conjunto de salvaguardas elegidos por el país) teniendo en cuenta sus compromisos nacionales e internacionales y las prioridades como los acuerdos bilaterales; y
- **Determinar el alcance de la aplicación de las salvaguardas:** implica determinar exactamente a qué acciones REDD+, entre otras, se aplicarán las salvaguardas escogidas.

Al establecer los objetivos, quizás el factor más importante a tener en cuenta es que las salvaguardas REDD+ constituyen por defecto, las salvaguardas que se deben aplicar para REDD+. Las salvaguardas REDD+ se negociaron en virtud de la CMNUCC para garantizar que los países que buscan implementar REDD+ pongan en práctica este conjunto de salvaguardas en sus acciones REDD+. Los países tienen completa libertad de adoptar salvaguardas adicionales a fin de dar respuesta a otros compromisos.

En cuanto a establecer el alcance de la aplicación de las salvaguardas, es importante destacar que necesario contar con una idea clara de las acciones REDD+ que Panamá va a implementar, dado que el ámbito de aplicación de las salvaguardas está relacionado con el enfoque estratégico REDD+ del país. El requisito de la CMNUCC por defecto es aplicar las salvaguardas REDD+ a todas las acciones de REDD+ que se realizarán a través de la estrategia nacional REDD+. Los países tienen completa libertad de establecer que las salvaguardas adoptadas aplicarán a un conjunto de acciones/actividades más allá de aquellas identificadas en la estrategia nacional REDD+.

Recomendaciones en cuanto a esta etapa

- a) **Especificar en la Estrategia Nacional REDD+ cuáles serán las salvaguardas aplicables** (salvaguardas REDD+ de la CMNUCC y otras adicionales que el país determine pertinente).
- b) **Especificar en la Estrategia Nacional REDD+ cuáles son las acciones REDD+ a ser implementadas**, y las cuales estarán sujetas a la aplicación de las salvaguardas adoptadas.
- c) **Establecer los vínculos con el FCPF:** es importante tener en cuenta que dado que Panamá está participando en el FCPF, debe adherirse a las políticas operativas del Banco Mundial. Panamá tiene dos opciones a considerar:
 - Determinar qué acciones de REDD+ financiadas por el FCPF estarán sujetas adicionalmente a las políticas operativas del Banco Mundial, distinguiendo de las demás acciones de REDD+ que estarían sujetas únicamente a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.
 - Afirmar que todas las acciones de REDD+ estarán sujetas a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC (o Salvaguardas adoptadas por el país), haciendo notar que la adhesión a las políticas operativas del Banco Mundial, no constituye necesariamente un conjunto diferente o adicional de salvaguardas. Como examinaremos en la siguiente etapa, cuando Panamá interprete/clarifique las

salvaguardas REDD+ de la CMNUCC de acuerdo a las circunstancias nacionales, se presenta una oportunidad para articular la forma en que esta 'interpretación' cubre/abarca las políticas operativas del Banco Mundial.

3. Clarificar las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC al Contexto Nacional

Las Partes de la CMNUCC acordaron un conjunto de siete principios generales que se espera que sean aplicables de acuerdo con las circunstancias nacionales. Por lo tanto, se espera que los países "clarifiquen"⁴² lo que las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC significan en su contexto nacional.

Dos factores críticos que contribuyen a las circunstancias nacionales particulares de cada país y el contexto son:

- a) La identificación de las causas de la deforestación y degradación de los bosques. La aclaración de las salvaguardas REDD+ debe, por lo tanto, estar vinculado a la elección de estas acciones de REDD + para hacer frente a los conductores y las barreras.
- b) El examen y la utilización del marco legal (políticas, leyes y regulaciones existentes)

Finalmente, es importante señalar que el proceso de clarificación de las salvaguardas REDD+ es central en el diseño del SIS, y la posterior preparación del resumen de la información. Esta clarificación, informará las decisiones sobre el tipo de información que se proporcionara en relación a cada una salvaguardas.

Recomendaciones en cuanto a esta etapa:

- a) **Retroalimentar el borrador de clarificación de las salvaguardas REDD+ desarrollado bajo el marco de esta consultoría.** Es importante tener en cuenta que los procesos de clarificación son iterativos y es mejor realizarlos de manera consultiva con las partes interesadas, incluyendo el gobierno (nacional o subnacional), la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales. Específicamente, se recomienda definir y aplicar un proceso de consulta para retroalimentar y adoptar este documento.
- b) **Establecer los vínculos con el FCPF:** este proceso de clarificación puede usarse para articular como se cubre/abarca las políticas operativas del Banco Mundial. Se recomienda el desarrollo de un anexo a dicho documento que especifique como la clarificación de cada salvaguarda REDD+ de la CMNUCC abarca las políticas operativas del Banco Mundial relevantes y aplicables.

⁴² Algunos términos sinónimos utilizados en documentos por profesionales incluyen: "contextualizando", "elaborando", "interpretando", "especificando" y "desempacando" las salvaguardas.

4. Identificación y Análisis a los Arreglos de Gobernanza

En general, la mayoría de los países reconocen que identificar, evaluar y fortalecer los arreglos de gobernanza existentes y relevantes a las salvaguardas, proporciona un marco fundamental para abordar y respetar las salvaguardas a lo largo de la implementación de las acciones REDD+. La comprensión y alcance del término “arreglos de gobernanza” difiere de un país al otro, pero los elementos clave que los países están teniendo en cuenta incluyen:

- Políticas, leyes y regulaciones
- Arreglos institucionales
- Sistemas y fuentes de información
- Mecanismos de resolución de conflictos
- Mecanismos de control de cumplimiento de la ley

Esta etapa tiene por finalidad identificar cuales aspectos de dichos arreglos de gobernanza serán utilizados en la adopción del ENS, e identificar los vacíos o debilidades que deberán ser abordados.

Recomendaciones en cuanto a esta etapa

- a) **Retroalimentar y validar el análisis al marco jurídico** ejecutado en el marco de esta consultoría.
- b) **Se recomienda que se utilice dicho análisis para definir como se le dará cumplimiento a cada salvaguarda REDD+** (interpretada al contexto del país) durante la aplicación de las acciones REDD+. En términos prácticos, se recomienda preparar un documento que sintetice los hallazgos del marco jurídico en relación y en vinculación al documento de clarificación de las salvaguardas, especificando los aspectos de dicho marco jurídico a los que se deberá dar aplicación durante la implementación de las acciones REDD+. Por ejemplo, en el ámbito de acceso a la información, definir cuáles son las leyes y regulaciones que garantizan y regulan este derecho, y se deben aplicar durante la ejecución de las actividades REDD+.
- c) **Se recomienda la ejecución de un análisis institucional**, con fines de identificar como los vacíos y debilidades identificadas en la aplicación del marco jurídico relevante a las salvaguardas, podrán ser abordados a través del fortalecimiento de las instituciones (específicamente a través de sus mandatos y capacidades). Una vez ejecutado este análisis, se recomienda clarificar con las instituciones involucradas en la ejecución de las acciones REDD+ su responsabilidad en cuanto a la aplicación de las salvaguardas (más específicamente, de los aspectos relevantes del marco jurídico identificados bajo la recomendación anterior).
- d) **Considerar el uso de los mecanismos de resolución de disputas y conflictos como parte del ENS**. Si se decide considerar este elemento, se recomienda identificar los mecanismos de resolución de disputas y conflictos existentes y relevantes a la clarificación de las salvaguardas. Una vez ejecutado este análisis, se recomienda que se utilice para definir como serán utilizados en el contexto de REDD+ y la aplicación de las salvaguardas. En términos prácticos, se recomienda preparar un documento que sintetice los hallazgos de dicho análisis, especificando los mecanismos a los que

las partes relevantes tendrán acceso para resolver conflictos vinculados a la falta de respeto o aplicación de las salvaguardas (y como estos podrán ser utilizados). Por ejemplo, en el ámbito de derechos de pueblos indígenas, definir cuáles y cómo las partes relevantes podrán acceder a los mecanismos relevantes para resolver agravios o disputas vinculados con sus derechos. Asimismo, se recomienda clarificar con las instituciones involucradas en la ejecución de las acciones REDD+ su responsabilidad en cuanto a facilitar el acceso a dichos mecanismos.

- e) **Explorar vínculos con el proyecto de Consolidación de la fase de preparación de REDD+ con el FCPF:** se espera que el país establezca un mecanismo de retroalimentación y reparación de reclamos (FGRM por sus siglas en inglés). La consideración de los mecanismos de resolución de disputas y conflictos existentes en el país, y su evaluación (propuesta en la recomendación anterior) podría ser usada para dar cumplimiento o contribuir al cumplimiento de este requisito, en términos de que la articulación de los mecanismos relevantes a ser usados como parte del ENS podría constituir o alimentar el FGRM.

I. Recomendaciones para el Diseño del SIS en Panamá

1. Elementos de Diseño del SIS

Dado que el objetivo del SIS es informar sobre el abordaje y respeto de las salvaguardas REDD+ durante la implementación de las acciones REDD+, el diseño del SIS es una de las etapas genéricas en la cual los países están recién trabajando. Lo anterior 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 las Estrategia Nacionales REDD+; en la cual se definirán las acciones REDD+.

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

Objetivos y Alcance del SIS

El objetivo de un SIS, desde la perspectiva de un requisito de la CMNUCC, es brindar información que sea accesible a todas las partes interesadas para demostrar que las salvaguardas REDD+ se están abordando y respetando a lo largo de la implementación de REDD+.

El alcance del SIS, está vinculado al alcance de la aplicación de las salvaguardas. Es decir, el SIS proporcionara información vinculada a las acciones REDD+ (y otras adicionales que el País determine al definir el alcance de la aplicación de las salvaguardas).

Recomendaciones:

- a) **Especificar en la Estrategia Nacional REDD+ cuáles serán los objetivos del SIS**, además del objetivo de proporcionar información a la CMNUCC. Se sugiere considerar como objetivos adicionales los siguientes:
 - Proporcionar información a los actores relevantes a nivel nacional
 - Contribuir a la toma de decisiones a nivel nacional
 - Proporcionar información a donantes e instituciones prestando financiamiento (por ejemplo al FCPF).
- b) **Especificar en la Estrategia Nacional REDD+ el alcance del SIS**, es decir, clarificar que el SIS proporcionara información sobre la aplicación de las salvaguardas en relación a las acciones REDD+, y si es el caso, sobre otras acciones adicionales que el País determine al definir el alcance de la aplicación de las salvaguardas.

Funciones del SIS

La CMNUCC no ofrece directrices sobre las funciones específicas que el SIS debe desempeñar (por ejemplo, la recopilación de información, análisis, validación, diseminación) más allá de la necesidad de “proporcionar información transparente y consistente que sea accesible por todas las partes interesadas pertinentes y actualizada con regularidad” sobre cómo se están

abordando y respetando las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Es por tanto, importante que los países determinen las funciones que su SIS debe abarcar de acuerdo con las circunstancias nacionales.

Recomendaciones:

- a) **Utilizar los hallazgos del reporte que brinda una identificación de los sistemas de información ejecutado bajo el marco de esta consultoría para especificar las funciones del SIS.** Dado que SIS estará diseñado con base a los sistemas existentes, es importante considerar qué 'funciones' estos sistemas comprenden. Se sugiere considerar:
- Recopilación de información primaria y secundaria: se refiere al acopio de información de distintas fuentes en relación al enfoque y alcance de las salvaguardas específicas al país;
 - Análisis de la información: contempla el tratamiento, análisis y síntesis de la información;
 - Revisión y validación de la información: revisión y validación de la información ambiental y socioeconómica relacionada con salvaguardas que se ha recopilado y analizado.
 - Preparación y presentación de información sobre el abordaje y respeto de salvaguardas: conlleva la diseminación de información necesaria para la CMNUCC, y para otros objetivos del SIS
- b) Se recomienda que **las funciones del SIS sean discutidas con las instituciones encargadas de los sistemas de información** relevantes y que serán utilizados como base del SIS.

Arreglos Institucionales para el SIS

Este elemento de diseño implica determinar quién (por ejemplo, instituciones gubernamentales y/o acuerdos institucionales específicos entre actores gubernamentales y no gubernamentales) estarán involucrados en el funcionamiento del SIS. En términos prácticos puede involucrar determinar/crear una plataforma institucional para el SIS.

Asimismo, este elemento implica considerar y explorar los acuerdos de intercambio de información (entre las instituciones encargadas de los sistemas de información) para asegurar que la información pueda ser puesta a disposición y compartida con aquellos responsables del SIS.

Recomendaciones:

- a) **Se recomienda ejecutar diálogos con las instituciones encargados de los sistemas de información relevantes** (uno a uno, o con todas las instituciones a través de talleres), con el objetivo de discutir:
- Las limitaciones de las instituciones (mandatos y capacidades técnicas y financieras) para generar información relevante;
 - casos de duplicación de la información;
 - la existencia de protocolos armonizados, metodologías aplicadas;

- cualquier debilidad en cuanto a la coordinación entre las instituciones; y
- la accesibilidad de la información existente.

Se recomienda considerar y utilizar el reporte que brinda una identificación de los sistemas de información ejecutado bajo el marco de esta consultoría para informar estas discusiones.

- b) **Utilizando la información compilada a través de los diálogos, se recomienda explorar y poner en pie acuerdos interinstitucionales entre las instituciones encargadas de los sistemas de información**, y reporte existentes y relevantes para las salvaguardas REDD+, a fin de que el proceso de compilación, agregación y evaluación de la información se pueda realizar de manera eficiente para el SIS.

Se hace notar que en esta fase, será importante también contar las necesidades u objetivos de reporte vinculados las salvaguardas REDD+ (ver siguiente sección para los detalles).

- c) **Explorar y poner en pie una estructura institucional encargada de reunir toda la información relevante**, con el fin de que sea agregada y empaquetada a las diferentes necesidades de información (por ejemplo para reportar a la CMNUCC, a actores relevantes a nivel nacional, donantes, etc.)

En paralelo a la implementación de la recomendación anterior, se sugiere explorar y definir quiénes (por ejemplo, dependencias y actores relevantes) participarán en las distintas funciones del SIS (en particular la agregación y análisis de la información).

- d) **Se recomienda contemplar el desarrollo de plantillas, directrices y soluciones tecnológicas para facilitar el suministro de información**, así como tal vez el desarrollo de un protocolo del SIS que especifique todos sus aspectos de diseño y funcionamiento (incluyendo la periodicidad en virtud del cual se deberá compartir la información).

2. En cuanto a la Provisión de Información

Necesidades de Información Asociadas a las Salvaguardas REDD+

A fin de poder proporcionar información sobre como las salvaguardas REDD+ están siendo abordadas y respetadas, es necesario determinar los tipos de información que se van proporcionar.

Esto generalmente se conoce como el proceso de determinar las 'necesidades de información'.

Es importante tener en cuenta, muchos países han puesto de manifiesto que es muy difícil determinar las necesidades de información del SIS sin ninguna claridad y consideraciones de las acciones de REDD+ que el país pretende llevar a cabo, o sin una 'clarificación' de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Como tal, las necesidades de información del SIS preliminarmente

identificadas y su estructura son susceptibles de ser revisadas en relación a la elaboración de las acciones REDD+.

Recomendaciones:

- a) Determinar las 'necesidades de información' en relación a las salvaguardas interpretadas al contexto del país. Tomando como insumo el documento validado que ofrece la clarificación de las salvaguardas REDD+ al contexto del país, se sugiere proceder a definir las necesidades u objetivos de reporte asociados con esta interpretación.
- b) Se sugiere que este proceso sea liderado por MIAMBIENTE, y que se involucre a las dependencias y los actores relevantes.
- c) Se recomienda considerar estudios sobre los potenciales riesgos y beneficios derivados de la implementación de las acciones REDD+, a fin de que las necesidades de información puedan proporcionar información sobre los aspectos de las salvaguardas vinculados a los mismos, y como una prioridad.

Uso de Sistema de Información Existentes y Relevantes

Recomendaciones:

- a) Retroalimentar el reporte que brinda una identificación de los sistemas de información ejecutado bajo el marco de esta consultoría a fin de poder determinar qué sistema de información serán utilizados como base para el SIS. En particular, se recomienda retroalimentar el reporte con las dependencias o entidades relevantes.

Será importante confirmar toda la información sistematizada en este reporte, y solicitar retroalimentación en cuanto a información adicional y relevante que no se haya considerado en el reporte. Se sugiere compartir el reporte con las dependencias y planificar ejecutar un taller, con el objetivo de discutir los siguientes pasos en cuanto al diseño del SIS y el rol de estas dependencias en el mismo.

- b) Articular como los sistemas de información identificados podrán ser usados de manera combinada para proporcionar información sobre las salvaguardas REDD+ interpretadas por el país y que vacíos deberán ser abordados.

Tomando como base el reporte y la retroalimentación recogida, y con las necesidades y objetivos de reporte definidos (al menos preliminarmente) se sugiere proceder a determinar y articular como los sistemas y mecanismos identificados podrán ser usados para proporcionar información relevante a las salvaguardas interpretadas por el país, y en el contexto de la aplicación de las acciones REDD+. Asimismo, se sugiere identificar los potenciales vacíos en los sistemas de información y mecanismos de reporte, y como podrían ser abordados (por ejemplo a través de nuevos indicadores).

Estructura de la Información

La estructura de la información dependerá de una serie de variables, incluyendo el alcance de las salvaguardas, la escala de las intervenciones de REDD+ contempladas en la Estrategia Nacional, y cómo la información existente se estructura en los sistemas y fuentes de información existentes y relevantes.

Es importante tener en cuenta, que la determinación de cómo la información va a estructurarse en el SIS debe ser de acuerdo con las circunstancias de cada país, sea rentable y sostenible en el largo plazo. En particular, los países tienen la libertad de elegir lo que más les convenga. Ya sea una estructura basada en Principios, Criterios e Indicadores (PCIs por su sigla en inglés), una descripción narrativa, o un enfoque híbrido.

Recomendaciones:

- a) Recomendamos que se defina la forma de estructurar la información junto con el proceso de definición de las necesidades de información. Como se mencionó, será importante que se consideren los siguientes factores:
 - El alcance de las salvaguardas: es decir, será importante considerar las acciones/actividades (REDD+ y otras adicionales) a las que se aplican las salvaguardas, lo que determina el contexto/alcance bajo el cual el SIS estará recolectando información. En particular, Panamá podrá considerar si la estructura de la información distinguirá entre las actividades REDD+ y otras actividades (de ser aplicable).
 - La escala de las intervenciones: en este caso, Panamá podrá considerar si la estructura del SIS debe reflejar y distinguir información específica a cada intervención y escala.
 - Los sistemas de información existentes: será importante considerar como se estructura la información en los sistemas de información que serán utilizados para alimentar el SIS.

- b) Recomendamos que este proceso se lleva a cabo de manera participativa y de consulta para garantizar las expectativas de las partes interesadas estén debidamente consideradas.

Anexos

Anexo I: Análisis de sistemas de información

Producto 5 de la presente consultoría

Anexo II: Interpretación de las salvaguardas

Producto 6 de la presente consultoría

Anexo III: Análisis marco jurídico relevante a las salvaguardas

Producto 4 de la presente consultoría