

ALCANCE AL PRIMER RESUMEN DE INFORMACIÓN DE SALVAGUARDAS DE PANAMÁ

Hallazgos sobre el respeto de las salvaguardas



Contenido

I. Introducción	4
II. Análisis Narrativo por Salvaguarda	5
A. Salvaguarda A. Complementariedad o compatibilidad de las medidas	5
A.1 Las intervenciones REDD+ implementadas son coherentes con los objetivos de las políticas nacionales relacionadas con los bosques.....	5
A.2 Las intervenciones REDD+ implementadas son coherentes con los convenios y acuerdos internacionales pertinentes y aplicables.	8
B. Salvaguarda B: Gobernanza Forestal Transparente y Eficaz	10
B1 - El derecho de acceso a la información es reconocido y respetado en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+	10
B2. Los derechos sobre la tenencia de la tierra son reconocidos y protegidos en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.....	13
B3. Distribución justa y equitativa de los beneficios es garantizado en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.	17
C. Salvaguarda C: Respeto a los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales	22
C1. A través de la Estrategia Nacional REDD+ se reconoce a los pueblos indígenas.....	22
C2. Reconocimiento y respeto de los derechos de pueblos indígenas es garantizado en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+..	24
C3. Reconocimiento y respeto de conocimientos tradicionales de pueblos indígenas es garantizado en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.....	29
D. Salvaguarda D: La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales	31
D1. Reconocimiento y regulación del derecho a participar en la toma de decisiones es garantizado en el contexto del diseño y aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.....	31
D3. Equidad de género es reconocida y promovida en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+	35
E. Salvaguarda E: Conservación de Bosques Naturales y Diversidad Biológica	
38	
E1. El reconocimiento y protección de bosques nativos y diversidad biológica es garantizado en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.	
38	

E2. La promoción de beneficios sociales y ambientales es garantizada en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.....	43
E3. Se garantiza que la Estrategia Nacional REDD+ no dará lugar a la conversión de bosques nativos	47
F. SALVAGUARDA F & G: La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión y reducir el desplazamiento de emisiones.	52
F. El monitoreo y evaluación del uso de los suelos y bosques es requerido en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.....	52
G. El abordaje de riesgos relacionados con la deforestación y degradación de los bosques es requerido en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.....	53
III. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	56

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Alianzas institucionales del PIEA y Proyecto de Legalización de Tierras	5
Tabla 2. Relación del PIEA con la conservación de bosques de Panamá	7
Tabla 3. Estimación de la población indígena al 2020 incluida en la EN REDD+ Panamá	23
Tabla 4. Regiones y Comités Locales activados en la CHCP	32
Tabla 5. Sistema Nacional de Áreas Protegidas / áreas creadas en el período 2018 - 2020.....	38
Tabla 6. Co-beneficios ambientales y sociales del PIEA en el período de reporte	45

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Objetivos del PNRF de Panamá, acorde a la Ley 1 Forestal de 1994.	12
Ilustración 2. Resumen del proceso de Cartografía del Pueblo.....	15
Ilustración 3. Esquema de la Metodología PIEA para distribución de beneficios ..	18
Ilustración 4. Pueblos Indígenas de Panamá – ENREDD+.....	22
Ilustración 5. Resultados de la iniciativa Cartografía de los Bosques del Pueblo en el período de reporte.	26
Ilustración 6. Logros estratégicos y visión estratégica de Panamá	39
Ilustración 7. Cartografía de los Bosques – Hallazgos y riesgos identificados	41
Ilustración 8. Beneficios sociales y ambientales derivados del PIEA en el período de reporte.	44
Ilustración 9. Beneficios productivos y ambientales derivados del PIEA en el período de reporte.....	45
Ilustración 10. Vigilancia área del Parque Nacional Chagres realizado por la ACP en coordinación con MiAMBIENTE.	48
Ilustración 11. Estrategias exitosas en el manejo del riesgo de reversión	50

Nota: Este documento incluye elementos gráficos generados con herramientas de inteligencia artificial, **utilizados únicamente como apoyo visual** para facilitar la comprensión técnica. Las imágenes elaboradas con IA están identificadas en su respectiva fuente.

I. Introducción

El presente documento constituye una actualización y complemento integral del Primer Resumen de Información sobre el abordaje a las salvaguardas sociales y ambientales para REDD+ en Panamá (periodo 2009-2021), presentado oficialmente en 2022. Mientras que dicho primer reporte estableció los cimientos fundamentales —detallando el marco legal, institucional y de políticas públicas que permiten a Panamá abordar las salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)—, este nuevo informe tiene se centra en presentar los hallazgos sobre el respeto de las salvaguardas REDD+.

A través de un análisis narrativo pormenorizado, se actualiza la información con datos y evidencias generadas en el período correspondiente al primer Sol, demostrando cómo los marcos jurídicos descritos previamente se han traducido en acciones concretas. El presente documento analiza el grado de respeto y aplicación de las Salvaguardas de Cancún, enfocándose en el período clave de transición de la preparación a la implementación efectiva (2018-2020).

De esta forma, este reporte no actúa de manera aislada, sino que se articula directamente con el SOI 2009 – 2021 de Panamá, cerrando el ciclo entre el diseño de la estrategia (abordaje) y su implementación (respeto). Se pone especial énfasis en la coherencia con las políticas nacionales, la gobernanza forestal transparente, el reconocimiento de los derechos de posesión de la tierra y la garantía plena de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, reafirmando el compromiso de Panamá con una gestión REDD+ de alta integridad social y ambiental.

El análisis se fundamenta en la evidencia recopilada de proyectos e iniciativas emblemáticas que contribuyen directamente a la implementación de medidas y acciones establecidas en la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) de Panamá, a través de los siguientes programas, iniciativas e instrumentos de implementación:

- Proyecto Alianza por el Millón de Hectáreas.
- Iniciativa de Veedurías Forestales.
- Proyecto Cartografía de los Bosques del Pueblo.
- Programa de Pequeñas Donaciones (PPD).
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).
- Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) de la Autoridad del Canal de Panamá.
- Programa Nacional de Restauración Forestal (PNRF).

II. Análisis Narrativo por Salvaguarda

A. Salvaguarda A. Complementariedad o compatibilidad de las medidas

A.1 Las intervenciones REDD+ implementadas son coherentes con los objetivos de las políticas nacionales relacionadas con los bosques.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

El Gobierno de Panamá garantiza que todas las Políticas y Medidas REDD+ (PAMs, por sus siglas en inglés) están alineadas con los marcos legales y de políticas existentes del país, de conformidad con el compromiso nacional con la gobernanza ambiental y el desarrollo sostenible.

La implementación de acciones de mitigación y adaptación en la Cuenca del Canal de Panamá se sustenta en un marco institucional colaborativo y en un conjunto de herramientas de política pública que buscan la seguridad jurídica de la tierra y la sostenibilidad ambiental, están directamente alineadas con los objetivos de conservación y restauración del Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) diseñados para la protección y conservación de bosques.

Por ejemplo, el Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) opera bajo un esquema de alianza interinstitucional liderado por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y sus principales socios estratégicos (Tabla 1). Uno de estos socios clave es Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), con quien se estableció un Convenio Marco de Cooperación Técnica Interinstitucional en el 2009, convenio, que se mantiene vigente durante el período de reporte y permite la ejecución de actividades conjuntas en materia de apoyo y transferencias técnicas, así como el uso de tierras nacionales para el establecimiento de reforestaciones comerciales y la conservación de bosques (SF, ACP)¹.

Tabla 1. Alianzas institucionales del PIEA y Proyecto de Legalización de Tierras²

Rol Institucional	Entidad(es) Clave	Responsabilidad Primaria
Conservación de bosques y ambiente	MiAMBIENTE (antes ANAM)	Demarcación de áreas protegidas y declaración de uso del bosque a nivel de finca.

¹ SF. Autoridad del Canal de Panamá. Programa de Incentivos Económicos y Ambientales, “conservando y protegiendo la cuenca del Canal”. Panamá

² 2021. ACP-PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

Rol Institucional	Entidad(es) Clave	Responsabilidad Primaria
Liderazgo y Ejecución de Titulación	ANATI (Autoridad Nacional de Tierras)	Responsabilidad legal del Catastro y Titulación que deriva en acceso a beneficios ambientales y sociales enfocados en conservación de bosques
Apoyo Técnico y Financiero	Canal de Panamá y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	Suministro de apoyo logístico, técnico y recursos para la ejecución masiva de incentivos sociales y ambientales enfocados entre otros, a la conservación y restauración de bosques
Asistencia Técnica en Campo	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	Provisión de asistencia técnica directa para las modalidades del PIEA.
Soporte Legal y Registral	Registro Público de Panamá, MEF, Gobiernos Locales.	Inscripción de propiedades y apoyo administrativo/judicial (Jueces de Paz).

Fuente: ACP/PNUD, 2021

Parte de este importante compromiso de la ACP con la conservación de bosques son sus programas ambientales en la cuenca hidrográfica, que contribuyen a que Panamá sea uno de los tres países en el mundo considerados como carbono negativo, es decir, que sus bosques absorben más carbono de la atmósfera, que las emisiones de CO₂ que emite el mismo.

Una de las principales iniciativas del ACP es el PIEA el cual provee recursos a los agricultores y actores locales enfocados a mejorar la gestión de recursos naturales como el suelo, agua y la conservación de importantes áreas de bosques. Estos incentivos llegan a las familias gracias a mecanismos importantes de distribución de beneficios y procesos de capacitación en técnicas agroforestales, que les permiten desarrollar, reforestar y proteger la cuenca hidrográfica (+8.000 ha durante el período de reporte), aportando a la campaña nacional de reforestación conocida como la Alianza por el millón de hectáreas reforestadas (ACP, SF)³

Por otra parte, la consecución de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra se realiza a través de la Metodología de Titulación Masiva, la cual está respaldada por el Decreto Ejecutivo 228 que reglamenta la Ley 24 de 2006. Esta metodología permite iniciar procesos de titulación con múltiples predios simultáneamente, lo que abarata significativamente los costos para los beneficiarios en comparación con los procesos de titulación individual, promoviendo así la regularización a gran escala. Este proceso aporta con la de seguridad y gobernanza territorial, en la cuenca del canal de Panamá permitiendo a otras iniciativas REDD+ llegar con incentivos directos a los titulares de tierras.

³ Tomado del sitio web del Canal de Panamá: Sustainability - Panama Canal - Green Connection

En este contexto, el MiAMBIENTE juega un papel crucial al garantizar que en los procesos de titulación se cumplan los criterios de conservación mediante la demarcación de áreas protegidas y la definición del uso permitido del bosque en las fincas.

El PIEA es el principal instrumento de política para la conservación en la cuenca del canal de Panamá, basado en la transferencia de incentivos económicos que buscan transformar las fincas y establecer una cultura de conservación en los/las beneficiarios/as, como se muestra a continuación en la tabla 2.

Tabla 2. Relación del PIEA con la conservación de bosques de Panamá⁴

Modalidad	Descripción y Enfoque	Ubicación Clave
1. Reforestación para la Conservación	Uso de especies nativas en áreas desprovistas para aumentar la conectividad, biodiversidad, reducir la erosión y el escorrentamiento superficial.	Mayormente en Parques Nacionales y áreas críticas.
2. Reforestación Comercial	Plantaciones con especies forestales de alto valor, principalmente Teca (88%) complementada con especies nativas (12%).	Corregimientos de Chilibre y Arraiján.
3. Sistemas Agroforestales	Combinación de especies forestales con cultivos agrícolas (principalmente café, y en menor medida cacao y frutales), fortaleciendo el manejo técnico y la comercialización.	Capira, La Chorrera, Colón (subcuenca de Círi- Trinidad, Gatuncillo, Lago Alhajuela, entre otros).
4. Sistemas Silvopastoriles	Introducción de especies forestales en potreros para mejorar la productividad de las fincas mientras se protege el ambiente, especialmente las fuentes de agua.	Distritos de Capira, La Chorrera y Colón (subcuenca clave).
5. Enriquecimiento de Matorrales y Rastrojos	Plantación de especies nativas de valor comercial en áreas degradadas para brindar servicios ecosistémicos y futuro aprovechamiento.	Áreas con rastrojos y matorrales.

Fuente: ACP/PNUD, 2021.

Estas modalidades y áreas de intervención son totalmente compatibles con el reglamento a la Ley 69 de 30 de octubre de 2017, misma que crea un programa de incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales que tiene por objeto proteger, recuperar y conservar la cobertura boscosa, en cumplimiento de los objetivos de la Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas

⁴ 2021.ACP-PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (MiAMBIENTE, 2017)⁵. Es importante mencionar que la Autoridad del Canal de Panamá es parte del grupo gestor y la Alianza por el millón de hectáreas desde al año 2015 (ACP, 2015).

Finalmente, estas acciones se articulan con La Estrategia Nacional Forestal 2050 (ENF), oficializada mediante el Decreto Ejecutivo N° 20 del 28 de marzo de 2019, misma que se consolida como el instrumento rector indispensable para la gobernanza ambiental de Panamá, estableciendo una vinculación directa y operativa con el mecanismo REDD+ al integrar la gestión sostenible del paisaje con las metas de mitigación climática. Esta estrategia es vital para la conservación de los bosques, ya que no solo promueve la protección del patrimonio existente para salvaguardar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, sino que impulsa activamente el incremento de la cobertura forestal a través del Programa Nacional de Restauración Forestal (PNRF) y la Alianza por el Millón de Hectáreas.

Al articular acciones concretas como la restauración de cuencas hidrográficas, la prevención de la erosión del suelo y el fomento de bosques comunales, la ENF garantiza la permanencia de los sumideros de carbono, condición *sine qua non* para el éxito de cualquier iniciativa REDD+ en el territorio nacional.

A.2 Las intervenciones REDD+ implementadas son coherentes con los convenios y acuerdos internacionales pertinentes y aplicables.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

El Canal de Panamá se unió a la Declaración de las "[50 Primeras Organizaciones Carbono-Neutrales](#)", una iniciativa liderada por el MiAMBIENTE para integrar los esfuerzos nacionales y acelerar las acciones climáticas medibles a la vez que operacionaliza los compromisos climáticos del país establecidos en la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN-1).

Esto se logra a través de la implementación estratégica del Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIOTA) de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible y Descarbonización (EDSD). Este modelo de gestión territorial integra el mantenimiento de servicios ecosistémicos y la conservación del stock de carbono, materializando la acción climática mediante mecanismos concretos como el Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) y planes integrales de prevención de talas y quemas. Al establecer metas cuantificables, como el incremento del 10% en la cobertura forestal y la restauración de suelos para la conectividad biológica, la ACP apunta a que el manejo de la Cuenca Hidrográfica no solo responda a la normativa

⁵ 2017. Reglamento a la Ley 69 que crea un programa de incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales.

nacional, sino que contribuya directamente a la neutralidad climática y a los objetivos globales de mitigación, garantizando la permanencia del patrimonio natural y la sinergia institucional requerida por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El SINAP, por su parte, es el principal instrumento del país para cumplir con los compromisos adquiridos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), en particular en lo que respecta a la conservación *in situ*. Dado que las áreas protegidas conservan bosques, estas acciones se alinean automáticamente con la conservación de reservorios de carbono bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

La superficie y el estado de los bosques del SINAP son un componente esencial del Nivel de Referencia Forestal (NRF) de Panamá y contribuyen directamente a la meta del sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN).

En resumen, el SINAP no solo es coherente, sino que es el pilar de la acción de conservación dentro de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá, al proporcionar el marco legal, institucional y territorial para la reducción efectiva de emisiones por deforestación.

B. Salvaguarda B: Gobernanza Forestal Transparente y Eficaz

B1 - El derecho de acceso a la información es reconocido y respetado en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

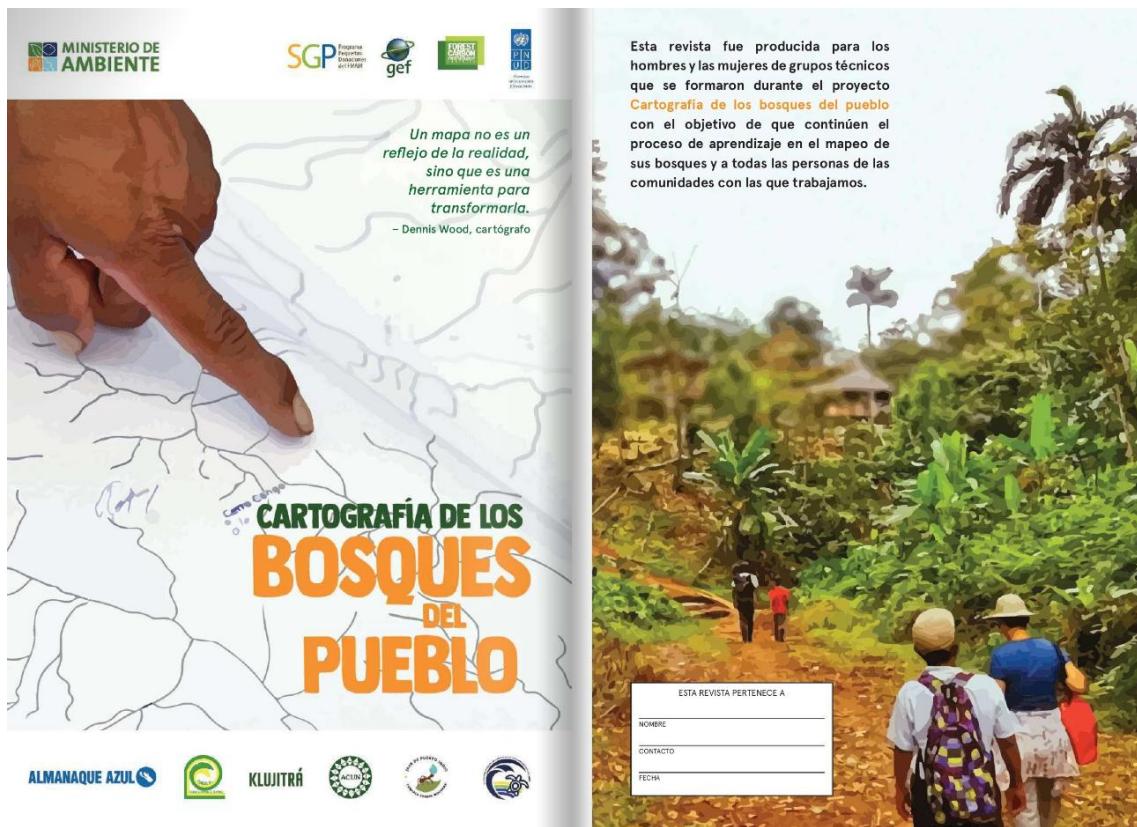
Panamá fortaleció significativamente los pilares de transparencia y participación ciudadana en la gestión forestal. Un hito destacado fue la implementación del proyecto de Veedurías Forestales, liderado por el MiAMBIENTE, WWF y el PPD, que capacitó a un grupo técnico de 26 jóvenes voluntarios promedio durante tres años provenientes de Darién, Panamá Este y Herrera, siendo el año 2019 importante de mencionar con una participación considerable de 11 mujeres como veedoras forestales. El grupo de veedores, solo en 2019, realizó 10 misiones de campo para auditar *in situ* los permisos de aprovechamiento forestal, patios de acopio y puestos de control (PPD, 2019)⁶.

Durante el año 2018, Panamá registró un proyecto de gran importancia liderado por el MiAMBIENTE, conocido como “*Cartografía de los bosques del pueblo*” enfocado en la formación de grupos técnicos en comunidades para el mapeo de sus bosques.

Esta iniciativa, buscó equipar a jóvenes y adultos con el conocimiento técnico para hacer mapas, como una herramienta esencial para la conservación y el reconocimiento de sus territorios boscosos. La culminación de este trabajo implicó la entrega de materiales clave: un informe-librito, un manual detallado para la creación de mapas, copias del mapa final de los bosques (con propuestas de reservas naturales), archivos digitales de los mapas en memorias USB, fotografías y un video (MiAMBIENTE, PPD, PNUD, 2018)⁷.

⁶ 2019. PPD. Compendio de boletines SGP Panamá. Panamá

⁷ 2018. Ministerio de Ambiente, PPD, PNUD Panamá. *Cartografía de los bosques del Pueblo*. Panamá, 64p.



Fotografía: Portada del documento *Cartografía de Bosques*, 2019.

Simultáneamente, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) mantuvo un esfuerzo comunicacional permanente para sensibilizar a diversos grupos de interés, tanto dentro como fuera de la cuenca hidrográfica. En este marco, se generaron más de 120 productos informativos, incluyendo programas de radio, publicaciones impresas y videos documentales, todos destacando el valor social, económico y ambiental de sus programas de conservación (ACP, 2018)⁸.

Avanzando hacia el año fiscal 2019, el compromiso comunicacional de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) se intensificó. Para difundir información sobre su operación y proyectos, se publicaron y distribuyeron 12.000 ejemplares del periódico *Mi Cuenca*, 3 publicaciones digitales de la Revista *Caudal*, se produjeron 51 programas de radio y 17 video reportajes. Además, 715.000 personas participaron en múltiples actividades públicas, charlas, foros y capacitaciones a nivel nacional, e incluso internacional, con un foco en educar sobre la operación y recursos del Canal, incluyendo el ampliado.

En paralelo, el Programa Nacional de Restauración y Reforestación Forestal (PNRF), impulsó importantes avances. En el contexto del Día Internacional de los Bosques el 21 de marzo de 2019, que tuvo como tema central "los bosques y la educación",

⁸ 2018. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Aporte Social.

Panamá realizó un evento oficial. En este foro se renovaron los compromisos nacionales de protección forestal, destacando la aprobación de la Estrategia Nacional Forestal (ENF) 2050 para Panamá del Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) y la continuidad del Programa Nacional de Restauración Forestal (PNRF), que tiene varios objetivos importantes (PPD, 2019)⁹:

Ilustración 1. Objetivos del PNRF de Panamá, acorde a la Ley 1 Forestal de 1994.



Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, con base en MiAMBIENTE & GIZ, 2020¹⁰

Resumen de retos y desafíos existentes

El principal reto identificado durante el período de reporte está asociado con generar una metodología estándar para medir como se proporciona información relacionada con las intervenciones REDD+ (de manera proactiva y/o a solicitud).

Adicionalmente, el acceso a la información a través de actividades educativas, talleres y capacitaciones son espacios importantes para que REDD+ establezca el acceso a la información como una práctica estructurada desde la gestión del conocimiento. En este sentido, resulta vital para Panamá compatibilizar el acceso

⁹2019. PPD. Compendio de boletines SGP Panamá. Panamá

¹⁰ Ministerio de Ambiente y GIZ. 2020. Programa Nacional de Restauración Forestal. Panamá.

a la información de REDD+ con recursos como el [Sistema Nacional de Información Ambiental](#).

Próximos pasos para mejorar la conformidad.

- El país bajo el liderazgo del MiAMBIENTE, trabajar en una estrategia nacional de acceso a la información de iniciativas REDD+ con mecanismos existentes y compatibilizar esta estrategia con el marco jurídico nacional, especialmente fortaleciendo los compromisos establecidos en la Ley 125 del 4 de febrero del 2020 relativo al Acuerdo de Escazú.
- El proyecto de veedurías culminó en la elaboración del Manual de Veedurías Forestales, anexado a la Resolución N° DM-0210-2019, institucionalizando un mecanismo de control social y acceso a la justicia ambiental. Este modelo es un ejemplo tangible de cómo la sociedad civil puede participar de manera efectiva en la rendición de cuentas. El país extenderá esta experiencia a áreas REDD+ en estrecha coordinación con la entidad independiente responsable de implementar el Programa de Veedurías Forestales o también denominada entidad coordinadora según el art. 9 de la resolución 0210-2019).

B2. Los derechos sobre la tenencia de la tierra son reconocidos y protegidos en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

Contar con títulos de propiedad es una actividad fundamental que permite a los moradores a participar de programas de conservación como el de *Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA)*. Iniciativas REDD+ como el PIEA promueven la titulación de tierras, porque esto impacta de manera directa en el manejo de recursos naturales y la conservación de los bosques (PNUD, 2021)¹¹.

En tal virtud, el trienio 2018-2020 marcó una etapa de intensa consolidación en la gestión socioambiental de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), centrada en el binomio de la seguridad jurídica de la tierra y la implementación de la economía verde.

El año 2018 se destacó por el progreso acelerado del Programa de Catastro y Titulación de Tierras, crucial para la conservación de la cuenca. Mediante cuatro oficinas de relaciones comunitarias y más de 30 jornadas de divulgación (con más de 2.300 participantes), se catastraron 4.321 hectáreas de 671 predios en la vital

11 2021. ACP-PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

Cuenca del Río Indio (beneficiando a 281 hombres, 142 mujeres y 21 personas jurídicas.), a la vez que se catastraban 5.144 hectáreas en el sector oeste (Capira, La Chorrera y Colón) y se entregaban 400 títulos de propiedad (ACP, 2018)¹².

En el 2019, el programa mantuvo su ímpetu y aplicó protocolos institucionales para prevenir conflictos por tierra que derivan con el catastro de 6.807 hectáreas y la entrega de 762 títulos de propiedad. Esta seguridad jurídica fue el pilar del Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA), un modelo inédito de "economía verde" en la región, diseñado para mejorar las condiciones de vida mediante la conservación. Para finales de 2019, el proyecto de catastro y titulación alcanza (PNUD, 2021)¹³:

- 75,891 hectáreas catastradas, lo que representan 43.2% del total de las tierras a titular en la Cuenca.
- 14,264 predios medidos.
- 8,174 títulos de propiedad entregados, inscritos en el Registro Público: de lo anterior, 8,545 hombres (57%) y 6,312 mujeres (43%) son copropietarios de títulos.

En paralelo, el proyecto *Cartografía de los bosques del pueblo*, una iniciativa del Ministerio de Ambiente y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD/PNUD-GEF), ejecutada por la Fundación Almanaque Azul, buscó fortalecer las capacidades de organizaciones de base comunitaria para conocer, mapear y cuidar sus bosques. Trabaja con comunidades campesinas e indígenas en Darién, Bocas del Toro y las comarcas Ngäbe Buglé y Emberá Wounaan, formando grupos técnicos — principalmente jóvenes — que, junto con otros miembros de las comunidades, aprendieron a usar GPS y herramientas de cartografía para elaborar mapas participativos de sus bosques, identificar amenazas y diseñar planes de conservación y propuestas de reservas comunitarias como insumo para la gestión del territorio y los procesos REDD+ en Panamá.

Este mapeo incluyó la elaboración de propuestas de áreas protegidas o reservas comunitarias, proporcionando una medida exacta del tamaño del bosque y límites claros, herramienta esencial para la conservación y la gobernanza territorial a largo plazo. Parte de esta intervención deja importantes experiencias y fortalecimiento de capacidades en varias personas llegando a un total de 222 personas capacitadas (32,4% mujeres; 6,7% niñez).

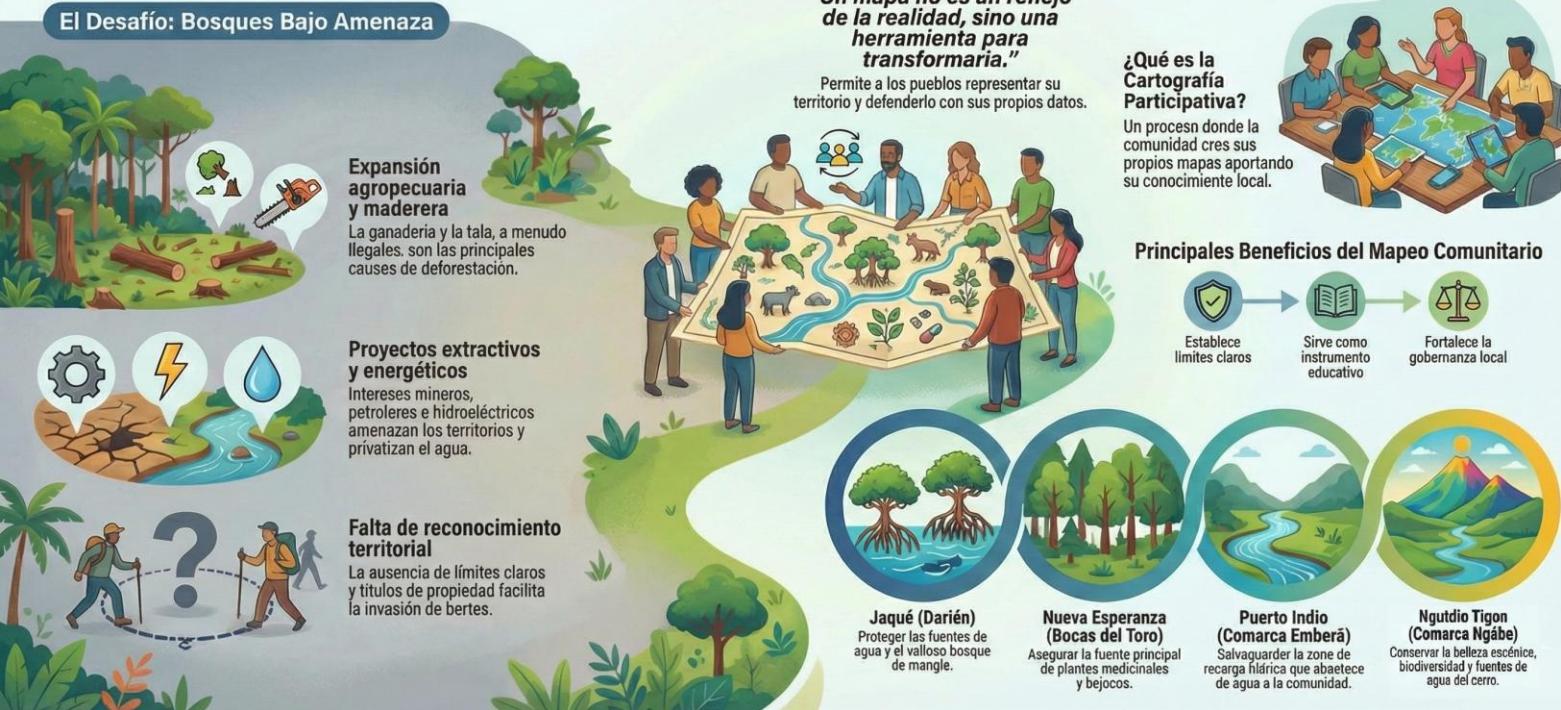
¹² 2018. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Aporte Social.

¹³ 2021. ACP-PNUD. Sistematización del proyecto "Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá". República de Panamá

Ilustración 2. Resumen del proceso de Cartografía del Pueblo.

Cartografía del Pueblo: Mapeando para Proteger Nuestros Bosques

El proyecto "Cartografía de los bosques del Pueblo" capacita a organizaciones comunitarias en Panamá para que ellas mismas elaboren mapas de sus territorios. Este proceso fortalece su capacidad para definir áreas de conservación, defenderse de amenazas externas y reafirmar el valor cultural y ambiental de sus bosques.



Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, con base en PPD-PNUD/GEF Panamá, publicada en 2019 - 2021

Resumen de retos y desafíos existentes

Los principales retos que enfrenta Panamá en cuanto a la regularización de tierras identificados durante el período de reporte están vinculados al difícil acceso a las áreas de regularización, y la resistencia institucional derivada de los mandatos divergentes y reducida experiencia en el trabajo interinstitucional mancomunado entre diversos actores involucrados (ACP – PNUD, 2021)¹⁴

La actualización de los registros catastrales es costosa y es desfasado continuamente (es un proceso vivo) por las transferencias de propiedad y los nuevos asentamientos (migración interna), rotación del personal, entre otras. Esto puede reintroducir la inseguridad jurídica y facilita el cambio de uso de suelo (de forestal a agrícola/residencial) debido al alto valor económico de la tierra en la periferia de la Cuenca (ACP – PNUD, 2021)¹⁵

Existe una fuerte presión económica para la deforestación post titulación. Para contrarrestarlo, es crucial fortalecer la condicionalidad de los incentivos

¹⁴ 2021.ACP/PNUD. Sistematización del proyecto "Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá". República de Panamá.

¹⁵ Idem.

ambientales (PIEA) y asegurar el cumplimiento estricto de los planes de manejo de finca (ACP – PNUD, 2021)¹⁶.

En cuanto a principales retos encontrados en la experiencia Cartografía de los bosques del pueblo, se identifica que uno de los principales retos es la venta y alquiler de tierras que generan cambio de uso de suelo (PPD-PNUD-GEF, 2021)¹⁷.

Es necesario mejorar la coordinación entre el MiAMBIENTE con la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) para garantizar las mismas oportunidades para mujeres y hombres en los hogares respecto al acceso a las tierras (MiAMBIENTE, PNUD, 2019)¹⁸

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- Panamá debe asegurar la continuidad de los procesos de titulación masiva. MiAMBIENTE junto al ACP y la ANATI continuarán con estos procesos tomando como ejemplo lo realizado por el Proyecto Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.
- Promover en las áreas regularizadas en coordinación con el PIEA sistemas productivos resilientes, como los agroforestales y silvopastoriles, que garantizan el acceso a ingresos, sostenibilidad de las áreas regularizadas, mayor resiliencia climática de las fincas y un cobeneficio fundamental como la producción hídrica esencial de la Cuenca (ACP, 2021)¹.
- En términos de riesgos identificados (PNUD, 2021)¹, se discierne que el valor de la tierra aumenta con la tenencia asegurada de la tierra. Este ha sido un efecto no deseado dado que la venta inmediata luego de la titulación no tiende a resultar en prácticas sustentables de producción y manejo en las fincas vendidas. En tal virtud, MiAMBIENTE en coordinación con la ACP continuará impulsando la protección de los recursos naturales de la Cuenca a través del seguimiento a los títulos de propiedad otorgados y establecer estrategias de comunicación con los nuevos dueños para que se incorporen en los programas de conservación que se implementan en la CHCP.

¹⁶ 2021.ACP/PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

¹⁷ 2021. PPD/PNUD/GEF Panamá. Cartografía de los Bosques del Pueblo, en Darién. Panamá.

¹⁸ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

B3. Distribución justa y equitativa de los beneficios es garantizado en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

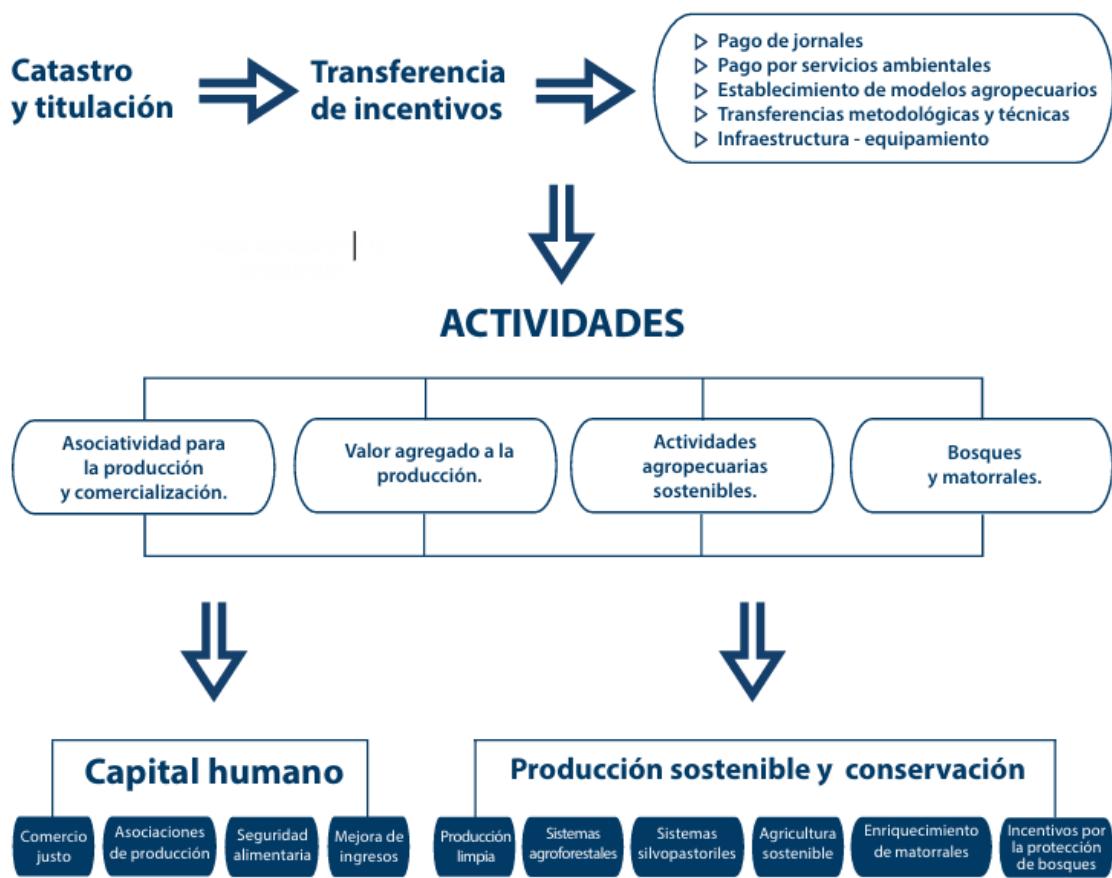
El diseño de la Estrategia Nacional REDD+ de Panamá, a través de programas clave como el Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA), garantiza una distribución justa y equitativa de los beneficios, enfocándose en la inclusión de grupos vulnerables, especialmente las mujeres, y en la transparencia de los mecanismos de pago.

La distribución de los incentivos del PIEA se diseñó bajo criterios de transparencia, condicionalidad y rendición de cuentas, asegurando que los beneficios lleguen directamente a los propietarios de las fincas que cumplen con la conservación de los recursos naturales, incluido los bosques y se estructuran de la siguiente manera (ACP/PNUD, 2021)¹⁹:

1. **Pagos directos y condicionales:** Para la modalidad de Incentivos para la Protección y Vigilancia de los Bosques (un mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales), se garantiza un pago de USD 130 por hectárea al año por el bosque natural conservado (incluyendo bosque intervenido y no intervenido). El mantenimiento de este pago es estrictamente condicional a una medición anual que verifica que no haya habido alteración o disminución de la cobertura boscosa.
2. **Incentivo al capital humano y organizativo:** Además de los pagos monetarios directos, el PIEA refuerza la participación comunitaria mediante la creación y el apoyo a los Consejos Consultivos de Cuencas (6 en total) y 27 Comités Locales. La implementación de las modalidades de reforestación también exige la contratación de mano de obra local (pago de jornales a campesinos) y la compra de insumos a organizaciones comunitarias, como la Asociación de Caficultores de la Cuenca del Canal de Panamá (ACACPA), fomentando la apropiación territorial y generando un beneficio económico indirecto.
3. **Rendición de cuentas:** Estas organizaciones comunitarias (Consejos Consultivos y Comités Locales) facilitan una retroalimentación permanente entre las comunidades y el Programa, estableciendo un mecanismo efectivo de rendición de cuentas que fortalece la gestión de las actividades de la ACP y asegura que la distribución de beneficios sea monitoreada constantemente por los propios actores locales.

¹⁹ ACP/PNUD. 2021. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

Ilustración 3. Esquema de la Metodología PIEA para distribución de beneficios



Fuente: PIEA, 2021

El PIEA registra al cierre del 2021 más de 1.700 personas beneficiarias (SF, ACP)²⁰:

- Agroforestal: A través de esta modalidad, se han beneficiado 1,200 pequeños y medianos productores agropecuarios en predios de 1 a 20 hectáreas, localizados en más de 140 poblados de los distritos de Capira, La Chorrera y Colón.
- Silvopastoril: Se han beneficiado unos 350 propietarios de fincas ganaderas en más de 40 comunidades de los distritos de Capira, La Chorrera y Colón.
- Incentivos por la Protección y Vigilancia del Bosque (PSA): Al cierre del año 2021, se tenían aproximadamente 309 beneficiarios bajo este sistema de protección, que cubre 3,100 hectáreas de bosques y 50 hectáreas de matorrales. La entrega de incentivos bajo esta modalidad se inició en 2015 con 35 campesinos.

Por su parte, el Programa de Catastro y Titulación de Tierras ha servido como un mecanismo fundamental para la equidad al transformar la seguridad jurídica en un

²⁰ SF. ACP. Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) “Conservando y Protegiendo la Cuenca del Canal.

beneficio accesible. A lo largo de sus 13 años de ejecución, el proyecto adoptó una gestión adaptativa que incluyó indicadores medibles de género (marcador GEN2 al cierre) para garantizar la participación activa de las mujeres. Este enfoque permitió que las mujeres se incorporaran al proceso, solicitando ser codueñas o titulares únicas de sus tierras (PNUD, 2021)²¹.

Como resultado, de los 8,174 títulos de propiedad entregados, las mujeres representan el 43% (6,312) de los copropietarios, demostrando un avance significativo en el empoderamiento y liderazgo. La obtención del título legal es la piedra angular que habilita a las mujeres para acceder directamente a los beneficios económicos del PIEA, siendo la agroforestería con énfasis en el café la actividad productiva donde han mostrado una participación destacada (32%)²².

Resumen de retos y desafíos existentes

El modelo de distribución de beneficios se fundamenta en la tenencia formal de la tierra (titulación) como principal mecanismo de acceso, de tal manera el principal desafío es la titulación de tierras en la zona de intervención de iniciativas REDD+ como el PIEA o PNRF (ACP – PNUD, 2021)²³.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- Panamá a través del liderazgo de MiAMBIENTE, ACP y ANATI garantizará que la distribución justa y la apropiación genuina de la Estrategia REDD+ a nivel nacional continúe a través del proceso de catastro y titulación de tierras para abordar el 56.8% de restante de la Cuenca de Panamá que requiere de atención según lo establecido por el Proyecto Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (ACP/PNUD, 2021).

B4. Acceso a la justicia es garantizado en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

En cuanto al acceso a la justicia, se destaca que, al finalizar el Proyecto PS89923 - *Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques en Panamá*, se logró la institucionalización del Mecanismo de Reclamos en MiAMBIENTE, integrándolo como función operativa para la fase de implementación de la ENREDD+. Sin

²¹ 2021. ACP/PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá.

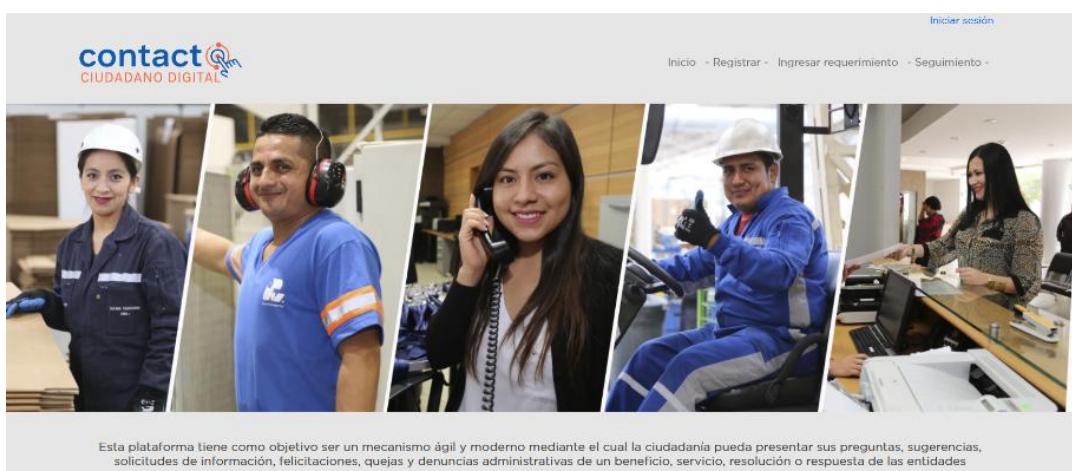
²² Idem.

²³ Idem.

embargo, se reconoce que existe poca información pública sobre cuántos casos se presentaron, los motivos y cómo se resolvieron (MiAMBIENTE - PNUD, 2019)²⁴.

A su vez, Panamá, mediante la Ley No. 125 de 4 de febrero del 2020, aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Esta aprobación eleva a rango de ley nacional el derecho a la democracia ambiental, incluyendo la protección de los defensores ambientales.

En particular, la ENREDD+ utiliza como mecanismo de retroalimentación, atención a quejas, rendición de cuentas y acceso a la información específico para REDD+ enmarcado en la Línea de Atención Ciudadana 311 (un sistema centralizado de consultas, quejas y denuncias operado por el Gobierno).



Fotografía: Imagen oficial de la Línea de Atención Ciudadana 311. AIG, 2025.

Resumen de retos y desafíos existentes

Si bien el Mecanismo es parte de la línea 311 de MiAMBIENTE, aún requiere que se realicen ajustes y se estructuren los organigramas por niveles de acción, para asegurar que los reclamos de REDD+ sean atendidos y se guarde una base de datos específica (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)²⁵.

Es necesario realizar ajustes para adecuar el acceso a la plataforma considerando la realidad del área rural en Panamá, donde el acceder a medios de comunicación electrónicos o inclusive a líneas telefónicas es limitado (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)²⁶.

²⁴ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

²⁵ Ídem

²⁶ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

El Mecanismo debe considerar las instancias de organización en diferentes niveles, considerando las autoridades de las comunidades, autoridades comarcales, oficinas regionales de MiAMBIENTE (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)²⁷.

El Mecanismo revisado por una comisión con representantes regionales para constatar su eficiencia, concluyendo que en general la gente no conoce de su existencia (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)²⁸.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- El mecanismo de atención a reclamos de Panamá se establecerá como un sistema de interacción y toma de decisiones considerando los tipos de quejas y problemas que podrían presentarse y según su nivel de complejidad se resolverán en distintas instancias, esto implica construir un protocolo de acción (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)¹.
- Asimismo, es fundamental poner en valor las capacidades instaladas del país, que combinan un marco normativo sólido con una infraestructura operativa de alcance nacional. Un activo estratégico en este sentido es la red de 304 Infoplazas, cuyo objetivo de cerrar la brecha digital en zonas rurales y urbanas resulta transversal para la implementación climática. Estas plataformas constituyen canales esenciales para consolidar la territorialización de REDD+, facilitando el acceso equitativo a la información y la operatividad efectiva de sus instrumentos de gestión —como el Mecanismo de Atención de Quejas y Reclamos— directamente en las comunidades (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)¹.

²⁷2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

²⁸ Idem.

C. Salvaguarda C: Respeto a los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales

C1. A través de la Estrategia Nacional REDD+ se reconoce a los pueblos indígenas.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

Panamá es un país multiétnico y plurilingüe, y su Estrategia Nacional REDD+ se fundamenta en el reconocimiento legal de los derechos de sus siete pueblos indígenas (Ngäbe, Buglé, Guna, Emberá, Wounaan, Bribri y Naso Tjérdi), que representan alrededor del 12.3 % de la población nacional con una proyección estimada al 2020 de 537,652 habitantes (MiAMBIENTE, 2022)²⁹.

Ilustración 4. Pueblos Indígenas de Panamá – ENREDD+

Pueblos Indígenas de Panamá: Cifras Clave

Datos demográficos y territoriales en el contexto de la Estrategia Nacional REDD+

Panorama General



12.3%
de la población
nacional

Una población estimada
de 537,652 habitantes
indígenas para el año 2020



23.6%
del territorio
nacional

Administrado a través
de 6 comarcas indígenas
oficialmente reconocidas



Composición de la Población Indígena

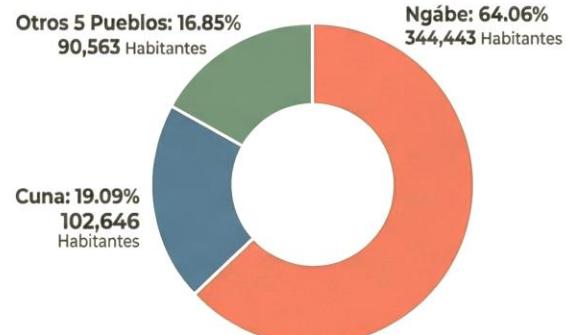
Siete pueblos reconocidos
La estrategia REDD+ incluye a los pueblos Ngäbe, Buglé, Guna, Emberá, Wounaan, Bribri y Naso Tjérdi

Los Ngäbe y Guna son mayoritarios

Juntos, estos dos pueblos representan más del 80% del total de la población indígena

Otros 5 Pueblos: 16.85%
90,563 Habitantes

Cuna: 19.09%
102,646 Habitantes



Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, con base en ENREDD+, 2021

²⁹ 2022. MiAMBIENTE. Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degrado de los bosques (Estrategia Nacional REDD+). Ciudad de Panamá, República de Panamá. ENREDD+. 200 páginas.

Tabla 3. Estimación de la población indígena al 2020 incluida en la EN REDD+ Panamá

Pueblos Indígenas	Población	% de la población total
Gunas	102.646	19,09%
Ngabe	344.443	64,06%
Bugle	35.284	6,56%
Naso Tjer Di	5.050	0,94%
Emberá	40.571	7,55%
Wounaan	8.647	1,61%
Bribri	1.011	0,19%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2020

En este contexto, las intervenciones REDD+ de Panamá partieron del reconocimiento de la base territorial y poblacional indígena estructurada en 6 comarcas oficiales, que cubren 23.6% del territorio nacionalⁱ (Censo 2010).

Resumen de retos y desafíos existentes

La definición robusta y el alcance claro que la Estrategia Nacional REDD+ ha consolidado respecto a los Pueblos Indígenas en su marco de salvaguardas, constituye una oportunidad clave para fortalecer los instrumentos operativos de las instituciones e iniciativas aliadas de REDD+ como el Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) del Canal de Panamá, los planes de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y el Programa de Restauración Forestal.

El reto pendiente está en la homologación operativa de estos criterios garantizará que los estándares de participación, Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) y distribución de beneficios sean consistentes en todo el territorio, evitando la fragmentación normativa y brindando mayor seguridad jurídica tanto a los gestores de proyectos como a las comunidades

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- Incorporar la definición y el alcance de los derechos de los Pueblos Indígenas, tal como se definen en la EN REDD+, en los documentos programáticos del PIEA, el SINAP y la Ley 69/2017 (Incentivos Forestales) y su reglamento. El objetivo es reforzar el reconocimiento de los derechos colectivos establecidos en la constitución y legislación nacional (estandarizar) en los documentos sectoriales y establecer la base legal para el acceso diferenciado a beneficios.
- Incorporar en el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) indicadores específicos y a la “*Propuesta de las 11 Autoridades Tradicionales Indígenas de Congresos y Consejos de Comarcas y Territorios sobre los 12 puntos REDD+ para la Preparación de la Estrategia Nacional REDD+ en Panamá*”, un documento que analiza el tema indígena desde la perspectiva legal y los principales problemas que han afrontado desde la creación de las Comarcas (2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+) en Panamá (MiAMBIENTE/PNUD)¹.
- Abordar en las salvaguardas el derecho a la Propiedad Colectiva de las Tierras para las comunidades indígenas, un tema de vital importancia que debe ser resuelto para asegurar la implementación de la ENREDD+ (MiAMBIENTE/PNUD)¹.

C2. Reconocimiento y respeto de los derechos de pueblos indígenas es garantizado en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

El MiAMBIENTE, realizó un proceso de consulta nacional a inicio de 2018 que finalizó con la consulta pública en la página web del Ministerio de Ambiente como parte del proceso establecido en el Decreto Ejecutivo 57 de 2000, capítulo II del procedimiento de consulta (MiAMBIENTE/PNUD. 2019).

Sumado a esto, la labor de Cartografía de los Bosques del Pueblo, una iniciativa promovida por el programa Bosques de Vidaⁱⁱ ha operado como un mecanismo explícito de empoderamiento territorial y respeto a la autonomía comunitaria. En este proceso, las organizaciones comunitarias no solo consintieron en participar,

sino que activamente buscaron adquirir las habilidades técnicas para hacer mapas de sus bosques (MiAMBIENTE-PPD, 2018)³⁰.

- La metodología incluyó un riguroso proceso de consulta y consentimiento, donde se realizó una consulta pública (verbal y escrita) para obtener el acuerdo de los participantes sobre el uso de su imagen y el testimonio de sus historias, demostrando un compromiso con el derecho a la autodeterminación. Este proceso incluyó la consulta a organizaciones de base y autoridades tradicionales (caciques/regidores), mediante un promedio de 5 visitas por comunidad y 21 capacitaciones y un conversatorio público con la participación de 50 asistentes (PPD, SF)³¹.
- Se garantizó la validación del conocimiento local mediante la presentación de un mapa borrador a los grupos técnicos de la comunidad. Este paso permitió la corrección y validación de la toponimia (nombres de comunidades, quebradas, cerros) y la definición de los límites de las reservas, asegurando que el producto final fuera un reflejo fiel de su percepción y gobernanza territorial.
- Al documentar y difundir el trabajo realizado (a través de audiovisuales), el programa no solo busca que sirva como ejemplo para otras comunidades, sino que es un acto de reconocimiento público del "gran valor" que sus bosques albergan, legitimando su rol como guardianes de los ecosistemas.

Esta iniciativa de cartografía participativa se desarrolló con cinco grupos comunitarios clave, todos enfocados en la conservación de sus bosques locales. El proyecto involucró a:

1. Acción Cultural Ngäbe (ACUN) en Cerro Flores, Comarca Ngäbe Buglé.
2. La Cooperativa Bananera del Atlántico (Coobana) y la Asociación de Médicos Botánicos Ngäbe (Klujitrá) en Nueva Esperanza, Bocas del Toro.
3. La Finca El Águila en Renacimiento, Bocas del Toro.
4. La Junta Administradora de Acueductos Rurales (JAAR) de Puerto Indio, Comarca Emberá Wounaan.
5. La Organización Protectora de la Tortuga Marina y Biodiversidad de Jaqué en la Provincia de Darién.

³⁰ 2018. Ministerio de Ambiente, PPD, PNUD Panamá. Cartografía de los bosques del Pueblo. Panamá, 64p.

³¹ SF. Programa de Pequeñas Donaciones. Informe Final – Proyecto de Fortalecimiento de capacidades de organizaciones de base comunitaria en monitoreo comunitario de bosques. Panamá.

El resultado tangible fue la creación de un mapa por cada comunidad, el cual establece áreas de conservación o administración sustentable de biodiversidad y bosque, sumando un total de 4.304 ha con el siguiente detalle:

- Quebrada Félix: 693 ha
- Sansón, Sansoncito y Sansón Arriba: 656 ha
- Pijibasal: 2246 ha
- Cerro Naipe: 487 ha
- Puerto Indio: 222 ha

Adicionalmente, 1,350 ha aproximadamente fueron influenciadas en la Reserva Hidrológica Filo del Tallo-Canglón para un mejor manejo con consideraciones culturales.

Ilustración 5. Resultados de la iniciativa Cartografía de los Bosques del Pueblo en el período de reporte.

Mapeando Nuestro Futuro: Cartografía Comunitaria para Proteger los Bosques de Panamá

EL PROCESO PARTICIPATIVO: El Poder en Manos de la Comunidad



Consulta y Consentimiento Primero

Se realizaron 5 visitas por comunidad y 21 capacitaciones para asegurar el acuerdo local.



RESULTADOS CONCRETOS: Del Mapa a la Conservación



5 Grupos Comunitarios Liderando el Cambio

Involucró a cooperativas, médicos botánicos, autoridades indígenas y protectores de biodiversidad.

El resultado fue un mapa por comunidad estableciendo zonas de manejo y protección.

Validación del Conocimiento Local

Las comunidades corrigieron y aprobaron los mapas para reflejar su gobernanza y toponimia.



Empoderamiento con Habilidades Técnicas

Los grupos locales aprendieron activamente a crear sus propios mapas forestales.

Área de Conservación | Hectáreas (ha)



Una Herramienta para la Defensa del Territorio

Los mapas permiten a las comunidades defender eficazmente sus valiosos recursos forestales.

Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, con base en PPD, 2018-2019.

En noviembre de 2019, el Ministerio de Ambiente de Panamá dio un paso histórico en favor de los derechos humanos y el medio ambiente al reconocer los derechos territoriales indígenas dentro de áreas protegidas con la [Resolución 0612 - 2019](#).

Tras un proceso de negociación que duró más de dos años, el gobierno de Panamá emitió una resolución legal que allana el camino para la titulación de tierras indígenas que se superponen con áreas protegidas. Esta es un avance de vital importancia tanto para los derechos indígenas como para la ejecución de la EN REDD+, ya que las tierras indígenas en Panamá se encuentran entre las mejor protegidas del país.

Ahora, con la remoción de los obstáculos legales, se podrán titular unos 25 territorios. Esto incluye las tierras del pueblo Naso, cuyo territorio tradicional ocupa el Parque Internacional La Amistad (PILA), y las del pueblo Guna de Tagargunyal, quienes viven casi en su totalidad dentro del Parque Nacional Darién (PND), el área protegida más grande de Centroamérica y una de las extensiones de bosque prístino más grandes que quedan en la región (Tenure Facility, 2019)³².

Resumen de retos y desafíos existentes

Panamá registra un total de 56% de tierras colectivas sin título, mismas que se superponen con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), si bien el cuello de botella político y legal ha sido resuelto, ahora está pendiente el proceso y trámite de las solicitudes para legalización de tierras proveniente de las distintas organizaciones indígenas de Panamá. (Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible, SF)³³.

La distribución de beneficios enfrenta un desafío estructural ante una evidente brecha socioeconómica registrada en los índices de pobreza en territorios indígenas que alcanzan el 86%, frente al 12% registrado en la población no indígena. Esta disparidad pone en evidencia la necesidad de canalizar los beneficios de REDD+ hacia estos territorios. De este modo, los beneficios deben ser proporcionales a su rol efectivo en la prevención de emisiones y protección del bosque, asegurando que los recursos lleguen a quienes custodian estas reservas, sin perjuicio de reconocer también el esfuerzo de otros actores (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)³⁴.

Es un reto continuo mantener las acciones previas de consulta y acceso a información y capacitación que han sido expresadas en observaciones

³² 2019. The Tenure Facility. Overview Panamá. [Panama - Tenure Facility](#).

³³ SF. IPMG. [The Problem of Overlap: The Panamanian Government Stalls on Indigenous Land Titling on Protected Areas](#).

³⁴ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

sistematizadas, que hacen énfasis en, por ejemplo, el desconocimiento de conceptos de bioprospección y biocomercio por parte de la población indígenas lo que constituye una brecha para la ENREDD+ (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)³⁵.

Aun cuando REDD+ ha realizado importantes esfuerzos para incluir la visión de pueblos indígenas en la EN REDD, así como la formación de técnicos indígenas locales como guardabosques y de monitoreo forestal, el acceso a la información y el fortalecimiento de capacidades sigue siendo un reto continuo. Esta brecha tiene una ramificación directa en la capacidad de participación de los pueblos indígenas en la construcción de importantes instrumentos como el SIS, esto debe mejorar, persiste el desconocimiento en la población indígena sobre este tipo de instrumentos (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)³⁶.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- Replicar a gran escala las experiencias del Proyecto Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, dónde la articulación del MiAMBIENTE y la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) permitió probar la metodología de titulación masiva con excelentes resultados (ACP/PNUD, 2021)¹.
- Continuar con el proceso de fortalecimiento de capacidades y consulta que lleva a cabo el MiAMBIENTE desde la fase de preparación de REDD+. Con especial atención al generar nuevos productos como las notas de concepto, en la búsqueda de financiamiento para la implementación de proyectos de la Estrategia REDD+ en Panamá (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)¹.
- Promover la continua actualización y evaluación de información de tenencia de la tierra para resolver los problemas de manejo relacionados al uso de suelo y de los recursos naturales con actores importantes como pueblos indígenas, con especial atención a territorios que se traslapan con el SINAP (MiAMBIENTE, 2017)¹.

³⁵ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

³⁶ Ídem.

C3. Reconocimiento y respeto de conocimientos tradicionales de pueblos indígenas es garantizado en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

El proyecto de restauración forestal desarrollado por la comunidad Piriati es un ejemplo paradigmático donde el conocimiento tradicional Emberá se fusionó con la experiencia técnica de una empresa reforestadora (Futuro Forestal). Esta es una experiencia que demuestra como los jóvenes buscaban recuperar el bosque que "recuerdan los mayores pero que los jóvenes no han logrado conocer", utilizando especies nativas de valor cultural. El proyecto fue consentido por la comunidad, respetando los términos de uso y beneficio de su conocimiento ancestral (PPD, 2019)³⁷.

Esta iniciativa fue liderada por un grupo de jóvenes que se autodenominan como *Ejua Wädra (Guardianes de Bosques)*, de la comunidad, subraya la necesidad de recuperar la cultura a través del bosque. Este proyecto es un ejemplo de cómo se respeta el conocimiento tradicional en un territorio de aproximadamente 4.000 ha:

- Priorización cultural: El grupo, preocupado por la pérdida de sus costumbres ancestrales ante la desaparición de los bosques, priorizó la reforestación como un acto de rescate cultural. El proyecto se centra en la restauración con especies nativas clave para la cultura Emberá, asegurando que el bosque regenerado sea funcional a sus usos tradicionales (artesanía, medicina, rituales).
- Alianza técnica y ancestral: La asociación con la empresa reforestadora Futuro Forestal (certificada B Corp) logra unir la experiencia técnica forestal moderna con el conocimiento ancestral Emberá. Esta alianza garantiza que las plantaciones sean ecológicamente adecuadas, mientras que las especies utilizadas están validadas por la tradición y la memoria de los mayores.

Adicionalmente, la experiencia de Cartografía de Bosques del Pueblo (2019) demuestra un modelo de colaboración técnica que valida el conocimiento local y su gobernanza territorial. El proceso se desarrolló con una validación rigurosa que involucró la presentación de mapas a los grupos técnicos de las comunidades. Este paso no fue solo técnico, sino una validación del conocimiento ancestral, permitiendo la corrección de la toponimia (nombres de quebradas, cerros y límites) y asegurando que la delimitación final de las reservas (zonificación) reflejara la

³⁷ 2019.PPD-PNUD/GEF Panamá. Contribuciones Locales a Retos Globales. Sistematización de las Experiencias en la ejecución de la OP6 en el Programa de Pequeñas Donaciones. República de Panamá.

percepción y gobernanza territorial indígena. Esta herramienta sirve como prueba de empoderamiento comunitario para defender sus bosques.

Resumen de retos y desafíos existentes

Experiencias como la Cartografía de los Bosques de los Pueblos dan cuenta del conocimiento de los pueblos para el manejo de sus bosques, el reto está en estandarizar el modelo de cocreación a nivel nacional, asegurando que el conocimiento tradicional de todos los pueblos indígenas se incorpore sistemáticamente en los planes de manejo del SINAP (2017, MiAMBIENTE)³⁸.

La integración del conocimiento tradicional, como los usos medicinales y las técnicas ancestrales de manejo, en los esquemas de incentivos económicos de REDD+, conlleva un imperativo ético y jurídico innegociable para Panamá. Es responsabilidad de las instituciones públicas, incluido el MiAMBIENTE, asegurar que la puesta en valor de este patrimonio biocultural se traduzca en una retribución directa, justa y colectiva hacia los Pueblos Indígenas. Esta garantía debe ejecutarse en estricto cumplimiento del Régimen Especial de Propiedad Intelectual Colectiva, consagrado en la Ley 20 del 26 de junio de 2000 y reglamentado por el Decreto Ejecutivo N.º 12 del Ministerio de Comercio e Industrias, blindando así los derechos de los legítimos custodios de estos saberes frente a cualquier iniciativa climática.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- El MiAMBIENTE, en colaboración con las estructuras de gobernanza Indígena, creará un inventario de Conocimiento Tradicional relevante para REDD+ (monitoreo, especies de reforestación, estrategias de manejo forestal, manejo del fuego, etc.). Este inventario se manejará bajo un protocolo de acceso y uso acordado con las autoridades indígenas. Esto permitirá transformar el conocimiento ancestral en un insumo verificable y respetado para la toma de decisiones técnicas de la EN REDD+.
- El MiAMBIENTE priorizará la sistematización de información sobre las tradiciones culturales de las comunidades en las áreas del SINAP y sus zonas de amortiguamiento, que permitan evaluar el nivel de conocimiento que se tiene de las tradiciones culturales de las comunidades locales e indígenas para ser incorporadas en los planes de Manejo de áreas de conservación (MiAMBIENTE, 2017).

³⁸ 2017. Ministerio de Ambiente. Guía básica para la implementación del Programa de Monitoreo de la Efectividad del Manejo de las Áreas Protegidas del SINAP.

D. Salvaguarda D: La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales

D1. Reconocimiento y regulación del derecho a participar en la toma de decisiones es garantizado en el contexto del diseño y aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

La gestión de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) se vincula con el eje de participación, especialmente en relación con las salvaguardas REDD+, a través del desarrollo y el fortalecimiento de mecanismos de consulta y toma de decisiones dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP). La ACP lidera un proceso de organización y planificación que ha resultado en una plataforma de participación comunitaria. Esta plataforma está compuesta por Comités Locales (26 en total) y Consejos Consultivos (6 en total), definidos como instancias locales y regionales para la coordinación, participación, consulta y concertación de políticas, planes, programas y proyectos orientados a la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca.

En 2018, sus seis Consejos Consultivos realizaron 24 asambleas trimestrales, congregando a más de 1.890 representantes de los sectores socioambiental, productivo y técnico. Este esfuerzo, que promovió el desarrollo comunitario con énfasis en la conservación, se reforzó en 2019 con un plan de formación comunitaria de 11 módulos, capacitando a 165 delegados en manejo de cuencas, administración de proyectos y gestión de conflictos ambientales. Paralelamente, se invirtió en la base educativa, sensibilizando a más de 14.136 estudiantes y capacitando a 400 nuevos estudiantes en manejo de residuos sólidos (ACP, 2018)³⁹.

En 2020, la ACP continuó el fortalecimiento capacitando a 90 líderes en seguridad alimentaria y a 100 delegados en gobernanza del agua, consolidando la gestión informada de la cuenca (ACP, 2020)⁴⁰. Adicionalmente, al cierre del 2020, se habían realizado 24 asambleas trimestrales, de 6 consejos consultivos de la cuenca del Canal y 96 reuniones de 26 comités locales de cuenca, en las que participaron cerca de 3.635 personas.

Vale la pena mencionar que las mujeres juegan un rol importante en la conformación de los CCC y CL, con una amplia representatividad del 60% de los

³⁹ 2018. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Aporte Social.

⁴⁰ 2020. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Sostenibilidad Ambiental.

puestos directivos de los Comités Locales y 53% de los puestos directivos de los Consejos Consultivos (CCC).

Tabla 4. Regiones y Comités Locales activados en la CHCP

No.	Región	No. CL
1	Región de Chilibre – Chibrillo	6
2	Región de Chagres Alhajuela	7
3	Región de Corredor Transístmico Colón	4
4	Región 4 S (subcuencas de ríos <i>Pescado, Cañito, Baila Mono y Paja</i>)	3
5	Región de Hules, Tinajones y Caño Quebrado	2
6	Región de Cirí y Trinidad	4
Total		26

Fuente: SF, ACP⁴¹.

Adicionalmente, la iniciativa Fortalecimiento Red de Jóvenes tuvo como objetivo consolidar la Red de Jóvenes por el Ambiente y la Cuenca del Canal de Panamá como un actor activo en la gobernanza ambiental, adaptándose de manera efectiva a las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19 mediante una estrategia virtual. A partir de un diagnóstico aplicado a 93 miembros, se identificó un alto nivel de compromiso y experiencia en voluntariado, así como una marcada brecha digital que condicionó el diseño del proyecto. En respuesta, se implementó un ciclo de talleres virtuales especializados en comunicación digital, liderazgo y gestión ambiental, con alta participación, fortaleciendo capacidades clave y garantizando la continuidad del proceso formativo en un contexto adverso

Como resultado de la capacitación, se promovió la aplicación práctica de los conocimientos mediante concursos ambientales que incentivaron la acción comunitaria, la creatividad y la visibilidad de las iniciativas juveniles, evidenciando una destacada capacidad de movilización digital y territorial. El proyecto validó un modelo exitoso basado en diagnóstico, formación adaptada y acción concreta, demostrando que la Red es una plataforma resiliente y estratégica para la conservación de la cuenca (2020, ACP)⁴².

En el ámbito de la conservación, la Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas (AxMH) se consolidó como un dinamizador de la participación masiva. Esta iniciativa, liderada por MiAMBIENTE, movilizó solo en 2018 a más de 20 mil voluntarios, provenientes del sector privado, gobierno, sociedad civil y estudiantes, durante la jornada nacional del "Gran Día de la Reforestación", con el objetivo de

⁴¹ SF. ACP. El Plan de Acción Inmediata (PAI) de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá busca contribuir a lograr el desarrollo humano y ambiental sostenible de la Cuenca, como herramienta de ejecución de acciones identificadas localmente. Panamá.

⁴² 2020. ACP. Informe Ejecutivo. Desarrollo de Capacidades de los Miembros de la Red de Jóvenes por el Ambiente y la Cuenca del Canal, en el Marco de Su Plan Quinquenal Orientados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Panamá

conservar y restaurar ecosistemas forestales y suelos degradados por el cambio de uso (Cancillería, 2018)⁴³.

Además de la reforestación, la AxMH impulsó proyectos clave para fortalecer la gobernanza forestal. Gracias al apoyo técnico y financiero de organizaciones como WWF, la OIMT, la FAO y el PPD/PNUD/GEF, se logró:

1. La implementación del proyecto *de Gobernanza forestal de los bosques tropicales de la región del Darién*, que tiene por objetivo generar cambios en los sistemas vigentes de monitoreo, control, trazabilidad y aplicación de la legislación forestal existente, para lograr fortalecer la capacidad de gestión de MiAMBIENTE para reducir la tala y el comercio forestal ilegal en la región Este de Panamá (Bayano y Darién), al final avanzar hacia una gobernanza forestal fortalecida en Panamá (ITTO, 2023)⁴⁴.
2. La creación de la *Plataforma de diálogo social para incrementar la gobernanza en el Darién panameño*, que resultó en el establecimiento de la Mesa de Diálogo Forestal.
3. El desarrollo del proyecto *Fortaleciendo la gobernanza forestal a través de un programa de veedurías forestales comunitarias*, el cual promovió una mayor participación y empoderamiento local para el monitoreo del cumplimiento de la legalidad en los sitios bajo aprovechamiento forestal en las regiones de Darién y Panamá Este.

Simultáneamente, la Cartografía de Bosques fortaleció las capacidades locales al formar grupos técnicos comunitarios, mayormente jóvenes, en el uso de GPS y técnicas de mapeo, asegurando que la capacidad para hacer mapas quedara en manos de las propias comunidades como herramienta de defensa y planificación, en un ecosistema importante como el Darién cubierto con un 80% en su mayoría bosques primarios, gran parte de estos localizados en las comarcas indígenas o en áreas protegidas.

Casi el 60% del Darién está dentro de un área protegida, incluyendo dos de las tres áreas protegidas terrestres más grandes de Panamá, el Parque Nacional Darién y el Bosque Protector Alto Darién. A finales del 2019, se llevó a cabo un taller con más de 70 personas que están relacionadas a temas y proyectos de conservación en Darién. Entre todos los participantes se identificaron y priorizaron las principales

⁴³ 2018. Diario Mayúscula. [Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas mueve a más de 20 mil voluntarios a nivel nacional - En Mayúscula](#)

⁴⁴ 2023. ITTO. Informe Final, Proyecto TFL-PD 044/13 “Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ANAM para reducir la tala y el comercio forestal ilegal en la región este de panamá (Bayano y Darién) a través de mecanismos de monitoreo y control. Panamá

amenazas que atentan contra la conservación de la biodiversidad de Darién, y las cinco amenazas más comunes fueron (PPD/PNUD, 2019)⁴⁵:

1. La explotación excesiva de los recursos naturales: cuando se cortan más árboles, se cazan más animales o se contaminan los ríos más rápido de lo que se puede regenerar o recuperar naturalmente
2. La pérdida del hábitat y degradación: La destrucción de espacios de bosques o humedales y la pérdida de suelo fértil.
3. El cambio climático: El calentamiento de la tierra debido al uso del petróleo, la producción ganadera y la destrucción del bosque.
4. El cambio del uso del suelo y pérdida de la biodiversidad: La conversión de bosques en zonas agrícolas y la desaparición de especies de plantas, animales y microorganismos.
5. La desigualdad económica y social de la población local: Las grandes diferencias de ingresos entre los más ricos y los más pobres, al igual que las diferencias de acceso a salud, agua y vivienda.

Resumen de retos y desafíos existentes

El modelo de veeduría forestal comunitaria es un éxito de transparencia, su continuidad y formalización financiera deben garantizarse más allá de los proyectos piloto. El reto está en integrar las capacidades técnicas de estos veedores en el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.

No se cuenta con la participación de importantes actores que juegan un rol fundamental en la implementación de la Estrategia REDD+, como la Dirección Nacional Forestal, Áreas Protegidas, el MIDA, el sector privado, las cámaras de agricultores, ganaderos, entre otros, por lo que deben fortalecerse los canales de comunicación con estos actores.

Existe una valiosa oportunidad para potenciar la gobernanza y efectividad de espacios como la Mesa REDD+, el Comité de Cambio Climático y el Comité Técnico Indígena al promover la vinculación activa de actores clave en la gestión del territorio como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el sector privado y los gremios productivos (agrícolas y ganaderos). Esto permitirá alinear incentivos y escalar el impacto de las acciones de la Estrategia Nacional REDD+ y la Estrategia Forestal 2050 (PNUD, 2019)⁴⁶.

⁴⁵ 2019. PPD/PNUD/GEF. Cartografía de los Bosques del Pueblo, en Darién. República de Panamá.

⁴⁶ 2019. PNUD. Evaluación Final – Proyecto PS289923 Consolidación de la fase de preparación para REDD+ en Panamá.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- Panamá, bajo el liderazgo del MiAMBIENTE, establecerá un presupuesto permanente para las Veedurías Forestales Comunitarias, reconociéndolas como un mecanismo oficial de la Estrategia REDD+ y asegurando su independencia (PPD – MiAMBIENTE, 2019).
- La Mesa Nacional REDD+ vinculará a importantes actores en su estructura incluido Consejos Consultivos de la Cuenca del Canal de Panamá, la Dirección Nacional Forestal, Áreas Protegidas, el MIDA, el sector privado en un espacio que de participación, construcción y rendición de cuentas para los proyectos REDD+ (MiAMBIENTE/PNUD, 2019).

D3. Equidad de género es reconocida y promovida en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

El período 2018-2020 demostró un avance significativo en el reconocimiento y promoción de la equidad de género en Panamá, enfocándose en la inclusión de las mujeres en roles no tradicionales dentro de la gestión ambiental y el liderazgo institucional, lo cual es fundamental para la Salvaguarda D3 de REDD+.

Las iniciativas de Cartografía de los Bosques del Pueblo, apoyadas por el PPD-PNUD/GEF (2018-2020), se consolidaron como un espacio de empoderamiento de género al registrar una participación de mujeres del 32,4% del porcentaje total de personas capacitadas, que corresponde a 72 mujeres de distintas comunidades.

La comunidad de Jaqué - Darién, es por ejemplo una importante experiencia, en donde un grupo de mujeres se consolidó como equipo técnico liderado por 3 mujeres, quienes aprendieron a utilizar herramientas tecnológicas como el GPS asumiendo roles de medición y comprensión territorial tradicionalmente reservados a hombres.

Asimismo, este enfoque puso en valor el conocimiento botánico ancestral, destacando el rol de las mujeres parteras de la nacionalidad Ngäbe en Bocas del Toro. Al preservar y utilizar las plantas medicinales, estas mujeres no solo sostienen la salud y la economía local, sino que establecen un vínculo indisoluble entre la conservación del bosque y la supervivencia de su cultura.

En otra experiencia destacable, los esfuerzos de reforestación realizadas por el PPD y MiAMBIENTE en las tierras colectivas Emberá de Piriáti permitieron que 17 jóvenes lideren actividades de reforestación, reconociendo que la supervivencia de su

cultura ancestral depende de la biodiversidad. Este modelo, basado en convocatorias abiertas a la participación, promovió el liderazgo femenino en la conservación y el desarrollo (PPD, 2019)⁴⁷.

Adicionalmente, el proyecto de Legalización de Tierras constituye un éxito contundente en materia de equidad de género, al haber alcanzado un marcador GEN2 del PNUD, indicador que mide el grado de efectividad de los proyectos en cuanto a su impacto en la equidad de género. Este resultado se evidencia tanto en los logros alcanzados como en las metodologías implementadas, las cuales fueron diseñadas para incentivar la equidad en el acceso a la tierra por parte de grupos de mujeres, promoviendo que estas figuren como propietarias totales o copropietarias de los territorios titulados a partir del proceso catastral (PNUD, 2021).

Como resultado del proyecto, se entregaron 8,174 títulos de propiedad, en los cuales figuran 14,857 personas como titulares de derechos, de las cuales 6,312 son mujeres, representando el 43 % del total de copropietarios, lo que garantiza su reconocimiento legal como sujetas de derechos reales sobre la tierra. A través de la gestión adaptativa, la temática de género se incluyó para promover el papel de las mujeres en roles productivos y de liderazgo. La obtención del título legal es la piedra angular que permite a las mujeres participar del Programa de Incentivos Económicos y Ambientales (PIEA). La agroforestería con énfasis en el café fue la actividad productiva preferida por este grupo objetivo, donde alcanzaron una participación del 32% (ACP-PNUD, 2021)⁴⁸.

Resumen de retos y desafíos existentes

El desafío es garantizar que los roles de liderazgo y técnicos asumidos por las mujeres (como en la cartografía) se institucionalicen y financien de manera permanente, evitando que dependan únicamente de proyectos puntuales (PPD-PNUD, 2019)⁴⁹.

Es crucial ir más allá de la compensación económica e incorporar los intereses estratégicos de las mujeres, reconociendo que la autonomía económica y el empoderamiento social y cultural no son procesos automáticos. (PPD - PNUD, 2019)⁵⁰.

Las desigualdades entre hombres y mujeres en las comunidades indígenas son evidentes; entre los principales problemas que en consecuencia se generan, se

⁴⁷ 2019. PPD. Compendio de Boletines. Panamá

⁴⁸ 2021. ACP-PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

⁴⁹ 2019. PPD/PNUD/GEF. Cartografía de los Bosques del Pueblo, en Darién. República de Panamá

⁵⁰ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

encuentra la falta de mecanismos de asignación de recursos locales de REDD+ que utilicen datos desglosados por género, que den cuenta de cómo las mujeres participan de los beneficios de la implementación (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)⁵¹.

Próximos pasos para mejorar la Conformidad

- Es imperativo que, bajo el liderazgo estratégico de MiAMBIENTE y en estrecha coordinación con las entidades implementadoras de REDD+, se logre una vinculación efectiva entre los indicadores de impacto de género y el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Para operativizar esto, Panamá incorporará métricas precisas, tales como el porcentaje anual de mujeres que suscriben convenios como titulares exclusivas y la proporción de beneficios económicos bajo su administración directa. Solo a través de esta integración en el SIS se podrá generar la data cuantitativa robusta necesaria para evaluar, con rigor técnico, el cierre de las brechas de género en la implementación de REDD+ (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)¹.
- La transversalización efectiva del enfoque de género exige decisiones basadas en evidencia. Por ello, Panamá concentrará esfuerzos en subsanar los vacíos de información actuales mediante el levantamiento de líneas base integrales. Es fundamental contar con diagnósticos técnicos que caractericen la situación de la mujer rural e indígena, permitiendo al país medir y gestionar el impacto de REDD+ en todos los ámbitos territoriales con precisión y justicia. (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)¹.

⁵¹ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

E. Salvaguarda E: Conservación de Bosques Naturales y Diversidad Biológica

E1. El reconocimiento y protección de bosques nativos y diversidad biológica es garantizado en el contexto de la aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

Durante ese período la gestión realizada por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), y la Alianza por Un Millón de Hectáreas documentaron importantes hitos que permitieron la conservación y restauración de una cantidad considerable de hectáreas de bosque.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) experimentó un crecimiento notable, pasando de 120 AP en 2018 a 127 AP en 2020. Las áreas protegidas terrestres aumentaron hasta cubrir el 36.8% del territorio en 2020, el total de la superficie del SINAP (marina y terrestre) se estimaba en 6,078,479.89 ha, de esta superficie, 2,472,750.88 ha son terrestres.

Tabla 5. Sistema Nacional de Áreas Protegidas / áreas creadas en el período 2018 - 2020

Categoría	Nombre	Provincia	Año	Superficie Total	Superficie terrestre
Reserva Municipal Ecológica y Turística	Wizzar Beach	Bocas del Toro	2019	5,00	5,00
Parque Nacional Reverendo Padre Jesús Héctor Gallego Herrera	Reverendo Padre Jesús Héctor Gallego Herrera	Veraguas	2019	78.405,21	78.405,21
Refugio de Vida Silvestre	Isla Boná	Panamá	2019	481,22	92,63
Reserva Hidrológica	Parte Alta de la Cuenca Hidrográfica del río Pacora	Panamá	2020	13,962	13,962
Panamá Oeste	ZCO	Isla Otoque y Boná	2019	2.028,35	0,00
Veraguas	ZCO	Bahía de Pixvae	2019	3.411,00	0,00
Veraguas	ZEPM	Zona de Protección de hábitat de Banco Hannibal	2018	160.279,00	0,00

Fuente: MiAMBIENTE, 2020.

Nota: Dada la descripción de las zonas de vida (bosque húmedo, muy húmedo y pluvial) y su objetivo de proteger la biodiversidad y asegurar la conectividad biológica, se deduce que la mayor parte de

sus 78.405 hectáreas está cubierta por bosque natural y ecosistemas bien conservados, ya que su creación se enfoca en resguardar estos ecosistemas intactos.

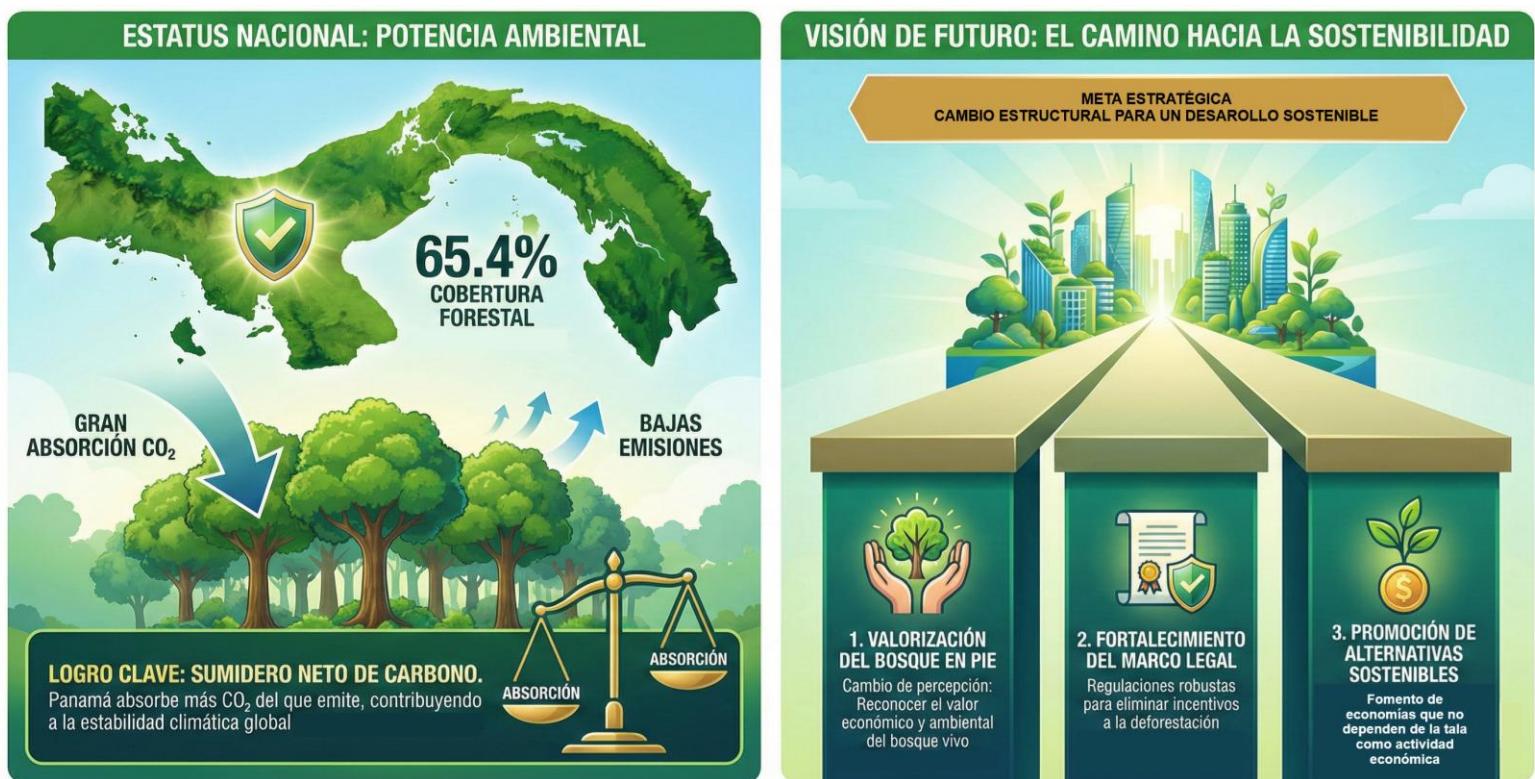
Durante el periodo de reporte, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) logró consolidar un incremento de 78.905,39 hectáreas adicionales de superficie terrestre protegida.

En el ámbito nacional, Panamá registra, en su mapa de cobertura boscosa y uso de suelo 2021, una cobertura boscosa total de 4.626.670,20 hectáreas. Esta cifra representa el 61.4 % del territorio nacional (excluyendo la cobertura de rastrojos).

La distribución de los bosques a nivel nacional evidencia la importancia de regiones específicas. Las provincias y comarcas que mayor porcentaje de bosque aportan al total nacional son: Darién (21 %), Panamá (12.6 %), Veraguas (10.8 %) y la Comarca Ngäbe Buglé (10.3 %).

De acuerdo con los resultados del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, el SINAP es fundamental para la conservación del patrimonio forestal. Las Áreas Protegidas albergan 21.691,7 km² de bosques (Nivel I), lo que significa que el 47 % de la superficie total de bosques del país se encuentra legalmente protegida dentro de estas áreas (MiAMBIENTE, 2021)⁵².

Ilustración 6. Logros estratégicos y visión estratégica de Panamá



Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, con base en MiAMBIENTE, 2021.

⁵² 2021. MiAMBIENTE. Informe Ejecutivo del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo. Dirección de Información Ambiental. Panamá.

Por otra parte, los esfuerzos de restauración se intensificaron bajo la Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas (AxMH), que alcanzó en un período de 4 años un avance del 15% en sus metas iniciales de reforestación, registrando en 2018, 5 millones de plantones de especies nativas y 40 mil hectáreas reforestadas con especies como: roble, laurel, teca, pino, marañón curazao, esparvé, aguacate, cedro, guayacán, Panamá, jacaranda (SERTEV, 2019)⁵³. Parte de este trabajo representó en 2020 un total de 250 hectáreas nuevas intervenidas con un índice de sobrevivencia del 80% (MiAMBIENTE, 2021)⁵⁴.

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) contribuyó significativamente en el año 2019 a los esfuerzos de restauración y reforestación, aportando con 637 nuevas hectáreas reforestadas en distintas modalidades; 624 hectáreas en el Programa de Reforestación por Compensación, con mantenimiento y manejo en las provincias de Panamá, Darién, Herrera y Los Santos. También, 720 hectáreas de reforestación comercial con manejo y mantenimiento, al igual que 147 hectáreas dentro de parques nacionales en la CHCP (ACP, 2019)⁵⁵.

Para el año 2020, fueron 168,975 plantones en 637 hectáreas, con la participación de 112 nuevos beneficiarios/as en las diferentes modalidades de reforestación para la conservación, enriquecimiento de matorrales, sistemas agroforestales y silvopastoriles. En este mismo período se incorporaron 500 hectáreas en la modalidad de pago por protección de bosques, lo que beneficia a 68 nuevos propietarios que mantienen bosques en sus predios sumando 2,000 hectáreas bajo este esquema desde 2009 (ACP, 2020).

Adicionalmente, entre 2019 y 2020, el Ministerio del Ambiente restauró 1.536,17 hectáreas reforestadas (SINIAS, 2020)⁵⁶. Se espera que, al finalizar la implementación del PNR, Panamá logre la recuperación de 51.000 hectáreas. Finalmente, los proyectos del PPD contribuyeron con 3,185.94 hectáreas adicionales restauradas.

La Cartografía de Bosques facilitó conversaciones comunitarias sobre los beneficios y amenazas de sus bosques, resultando en la delimitación de 5 reservas comunitarias. El análisis de Darién —donde el 80% del territorio es bosque y el 60% está bajo alguna figura de protección— identificó y priorizó en un taller de 2019 las

⁵³ 2018. SERTV Televisión pública. Alianza por el millón de hectáreas. [SERTV Panamá | Noticias De Actualidad, Cultura Y Educación](#)

⁵⁴ 2020. MiAMBIENTE. Informe técnico-financiero de cierre de proyecto “Fortalecimiento a la Alianza por el Millón de Hectáreas enfocado en fiscalización y seguimiento a las reforestaciones realizadas en el país POA 2020-2021. Panamá

⁵⁵ 2019. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Sostenibilidad Ambiental.

⁵⁶ 2020. MiAMBIENTE. Compendio Estadístico Anual 2020. Panamá.

cinco amenazas principales que requieren atención urgente (MiAMBIENTE, PPD/PNUD/GEF, Fondo Peregrino):

1. Explotación excesiva de recursos naturales.
2. Pérdida y degradación del hábitat.
3. Cambio climático.
4. Cambio de uso del suelo y pérdida de biodiversidad.
5. Desigualdad económica y social de la población local.

Las comunidades documentaron amenazas específicas como la deforestación, las quemas, la cacería furtiva y el uso de agroquímicos cerca de las tomas de agua, demostrando un entendimiento granular de los problemas.

Ilustración 7. Cartografía de los Bosques – Hallazgos y riesgos identificados

Darién en Peligro: Las 5 Mayores Amenazas a su Biodiversidad

El Darién: Un Ecosistema Vital



80% de su territorio son bosques primarios

Gran parte de estos se encuentran en comarcas indígenas y áreas protegidas.



Casi 60% es área protegida

Incluye el Parque Nacional Darién, una de las áreas más grandes de Panamá.

Las 5 Principales Amenazas a la Conservación

1. Explotación excesiva de recursos

Se extrae, caza o contamina más rápido de lo que el ecosistema puede recuperarse.



2. Pérdida y degradación del hábitat

Destrucción de bosques, humedales y pérdida de suelo fértil.



3. Cambio climático

Calentamiento global por uso de petróleo, ganadería y deforestación.



4. Cambio del uso del suelo

Conversión de bosques a zonas agrícolas, causando pérdida de biodiversidad.



5. Desigualdad económica y social

Grandes diferencias de ingresos y acceso a servicios básicos para la población local.



Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, con base en PPD, 2019

Resumen de retos y desafíos existentes

Existe una desconexión entre la creación legal de Áreas Protegidas (AP) y su gestión efectiva a través de planes de manejo que estén vigentes y operativos.

Las comunidades identificaron la "desigualdad económica y social de la población local" como una de las cinco amenazas principales en Darién. El desafío es que los proyectos REDD+ articulen soluciones con programas sociales, ya que la desigualdad es el motor subyacente de la explotación excesiva de recursos y el cambio de uso de suelo (PPD, 2021)⁵⁷.

Por un lado, se identifica que es un desafío constante tener mayor rigurosidad en la aplicación de la legislación forestal para combatir la tala de bosque nativo maduro y controlar la titulación de tierras de patrimonio forestal nacional (MiAMBIENTE, 2021)⁵⁸. Por otra parte, se identifica que la legislación nacional ha fomentado la reforestación, incluso con fuertes beneficios fiscales, pero sin que ésta se haya orientado explícitamente a la restauración o regeneración del bosque (MiAMBIENTE, 2021)⁵⁹.

Una vez identificados con precisión en la ENREDD+ los motores de la deforestación, como la agricultura insostenible, la ganadería tradicional, la infraestructura y la minería, se presenta la oportunidad estratégica de pasar del diagnóstico a la acción focalizada. El siguiente paso imperativo es diseñar e incorporar Políticas, Acciones y Medidas (PaMs) específicas que transformen estos sectores, priorizando el desarrollo de instrumentos que reconviertan, por ejemplo, la ganadería tradicional hacia modelos productivos sostenibles (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)⁶⁰.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- El país realizará un diagnóstico de las capacidades y estado actual de los planes de manejo del SINAP, con apoyo de la cooperación internacional, para determinar el estado real de los Planes de Manejo. Es necesario indicadores específicos, como, por ejemplo, garantizar que un importante porcentaje del área bajo figuras de conservación cuente con un plan de manejo actualizado en los próximos 5 años, dotado de personal técnico y recursos para su implementación.
- Panamá, bajo el liderazgo del MiAMBIENTE, Diseñará un mecanismo de financiación que vincule la inversión REDD+ con la implementación de Políticas Acciones y Medidas (PaM) para abordar las amenazas prioritarias vinculadas a la deforestación de bosques (MiAMBIENTE/PNUD, 2019)¹.

⁵⁷ 2021. PPD-PNUD/GEF Panamá. Cartografía de los Bosques del Pueblo, en Darién. Panamá. 63 Pág.

⁵⁸ 2021. Ministerio de Ambiente. Informe técnico-financiero de cierre de proyecto “Fortalecimiento a la Alianza por el Millón de Hectáreas enfocado en fiscalización y seguimiento a las reforestaciones realizadas en el país 2020-2021”. Panamá

⁵⁹ Ídem

⁶⁰ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

E2. La promoción de beneficios sociales y ambientales es garantizada en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de las salvaguardas.

La modalidad de Incentivos para la protección y vigilancia de bosques es una de las modalidades dentro del PIEA que ha ganado especial interés entre los habitantes de la Cuenca. En el marco del componente agroforestal del PIEA, el Canal trabajó con los productores de café del área para aumentar sus superficies cultivadas y, como resultado, la producción de sus fincas.

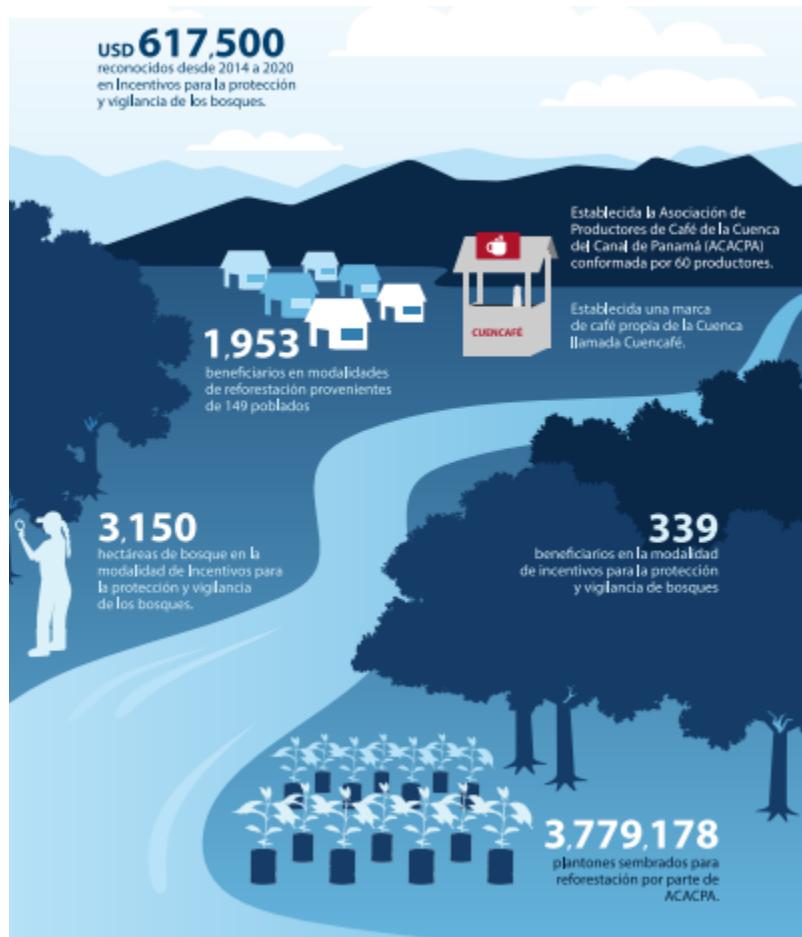
A través de los incentivos y la implementación de modos de producción más sustentables, el Proyecto ha contribuido a proteger la producción de agua potable para la población de las principales ciudades del país, dado que la Cuenca del Canal de Panamá proporciona el agua potable al 55% de la población del país, incluyendo las ciudades más pobladas de Colón, Panamá, La Chorrera y San Miguelito (Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica, 2016).

Asimismo, hasta el 2020 se registran más de 3.000 ha de bosque en modalidades de incentivos para la protección y vigilancia de la cuenca, beneficiando a 339 personas con incentivos asociados a estos modelos de conservación (PNUD, 2021)⁶¹.

Este tema ha cobrado especial relevancia con las sequías sucedidas en los últimos años debido a las consecuencias del cambio climático. A su vez, no sólo se protege la producción de agua potable para los sistemas urbanos de gran escala sino también para los sistemas de acueductos rurales de la zona.

⁶¹ 2021. ACP-PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

Ilustración 8. Beneficios sociales y ambientales derivados del PIEA en el período de reporte.



Fuente: PNUD, 2021.

Por otra parte, las mujeres que ahora tienen títulos no sólo participan en la siembra del café y manejo de las fincas cafeteras, sino también participan de las negociaciones comerciales que fijan los precios del café y en otras actividades comerciales.

Asimismo, las mujeres involucradas en la producción y comercialización del café a raíz de la titulación tienen un grado mayor de liderazgo en las asociaciones cafeteras: las mujeres con títulos de propiedad a través del Proyecto son lideresas en la Asociación de Caficultores de la Cuenca del Canal (ACACPA), participando activamente en los espacios de toma de decisiones. También se evidenció el apoyo a la participación y liderazgo de las mujeres a través del Proyecto, la ocupación de puestos directivos, inclusive la presidencia en algunos casos, de organizaciones locales como los Comités Locales y Consejos Consultivos (PNUD, 2021)⁶².

⁶² 2021. ACP-PNUD. Sistematización del proyecto “Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”. República de Panamá

Ilustración 9. Beneficios productivos y ambientales derivados del PIEA en el período de reporte.



Fuente: PNUD, 2021.

Otros cobeneficios producto del PIEA que registra la ACP en el período de reporte están vinculados con formación y fortalecimiento de capacidades, participación efectiva de las partes y custodia del agua.

Tabla 6. Co-beneficios ambientales y sociales del PIEA en el período de reporte

Año	Descripción del cobeneficio
2019	65 delegados fueron capacitados en manejo de cuencas,
2019	6 jornadas intergeneracionales de intercambio de conocimientos y experiencias entre jóvenes y adultos, en las que participaron más de 360 delegados de los consejos consultivos.
2019	Programa de Educación Ambiental del Canal, se desarrolla en 5 regiones educativas de las provincias de Panamá, Colón y Panamá Oeste, en 154 escuelas de la cuenca
2019	Así mismo, se realizaron diversas ferias comunitarias donde participaron 585 estudiantes y el Festival de la Conciencia Ambiental, con 652 participantes.
2019	Mediante el programa Nuestra Cuenca 31 centros educativos e impartió 60 cursos para beneficiar a 1,738 estudiantes
2020	60 jóvenes de la Red Ambiental de la CHCP participaron en talleres virtuales sobre la gestión ambiental y la pandemia del COVID-19, así como en técnicas de comunicación y uso de las redes sociales
2020	90 líderes comunitarios fueron formados en seguridad alimentaria comunitaria, en seis subcuencas del Canal.
2020	100 delegados de consejos consultivos fueron capacitados en gobernanza del agua

Año	Descripción del cobeneficio
2020	150 educadores participaron en un taller de educación ambiental

Fuente: ACP, 2019-2020

Resumen de retos y desafíos existentes

El reto de Panamá, es escalar el modelo PIEA fuera de la cuenca del Canal a otras cuencas críticas del país que enfrentan sequías. Esto permitirá garantizar la conservación de bosques y que el beneficio de la protección hídrica se extienda a la totalidad de la población no cubierta actualmente.

Aunque el país ha realizado ingentes esfuerzos para promover el liderazgo femenino, la evidencia obtenida es cualitativa. El desafío es obtener y publicar datos cuantitativos específicos sobre el número exacto de mujeres que ocupan puestos directivos (presidencia, tesorería) en los Consejos Consultivos o en ACACPA, para medir de forma verificable el avance de la equidad de género en la gobernanza.

La protección del agua potable es un beneficio ambiental crucial para Panamá, pero el reto que enfrenta el país es desarrollar un mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA) que valore financieramente el servicio hídrico prestado por las fincas del PIEA, haciendo que la sostenibilidad económica del programa dependa menos de los fondos directos de la ACP.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- La ACP y MiAMBIENTE establecerán y publicarán anualmente un indicador de liderazgo de género que cuantifique la representación femenina en puestos directivos (presidencia, tesorería, vocalías) dentro de los Consejos Consultivos de Cuenca y las organizaciones de productores (como ACACPA).
- El país, realizará un estudio de viabilidad para establecer un esquema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) Hídricos en la Cuenca, donde los usuarios urbanos (grandes consumidores y municipios) contribuyan financieramente a la protección de los bosques del PIEA.
- El país trabajará en un protocolo operativo que permita la transferencia del modelo PIEA (incentivos por protección de bosques y agroforestería) a cuencas hidrográficas de provincias secas (e.g., Herrera, Los Santos), priorizando las áreas identificadas por el Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica como críticas.

E3. Se garantiza que la Estrategia Nacional REDD+ no dará lugar a la conversión de bosques nativos

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

El manejo de los riesgos de reversión en Panamá, entendido como la pérdida del carbono conservado o restaurado, se abordó entre 2018 y 2020 mediante un enfoque técnico, territorial y social. La principal estrategia fue la diversificación de incentivos y la seguridad jurídica, ya que se identificó que la desigualdad económica y social (una de las principales amenazas en Darién) es la causa profunda de la reversión (deforestación).

Para mitigar el riesgo de pérdida, el Programa de Incentivos Económicos Ambientales (PIEA) del Canal de Panamá consolidó su modelo de Pagos por Protección de Bosques alcanzando más de 2,000 hectáreas bajo esquema de protección desde 2009, con 500 hectáreas adicionales incorporadas solo en 2020 (ACP, 2020)⁶³.

Este mecanismo establece una condicionalidad anual verificable para el pago, mitigando la reversión por cambio de uso de suelo post titulación. Paralelamente, la titulación de tierras se convirtió en la piedra angular del riesgo social, pues al lograr la titulación y regularización de la tenencia (ACP, 2019)⁶⁴ se reduce la incertidumbre legal que impulsa la tala y la venta ilegal de tierras (UNDP, 2021).

Por otra parte, la campaña de monitoreo aéreo, una colaboración entre ACP y MiAMBIENTE iniciada en 2001, ha logrado establecer un sistema de vigilancia continua y oportuna sobre el estado de la cobertura boscosa y los usos del suelo en el Parque Nacional Chagres (PNCh), área esencial para la recarga hídrica de la Cuenca del Canal. El uso de helicópteros ha mejorado la eficiencia en el patrullaje, permitiendo la localización precisa y rápida de las áreas intervenidas que requieren seguimiento en campo. Los resultados generales muestran que las categorías de bosque más importantes, como el Bosque Maduro y el Bosque Secundario Maduro (correspondientes a la Zona de Protección Absoluta), se mantienen sin cambios en las áreas escarpadas y alejadas de los poblados. Además, la disminución de infracciones en algunos períodos ha propiciado la recuperación espontánea de la cobertura boscosa.

El principal hito de la campaña es la identificación y documentación sistemática de actividades incompatibles, siendo la Ruta Alhajuela la de mayor incidencia de tala de rastrojos. Los sobrevuelos han detectado consistentemente: tala ilegal de bosque maduro (como en Altos de Pacora y Cerro Azul), extracción minera (oro) en

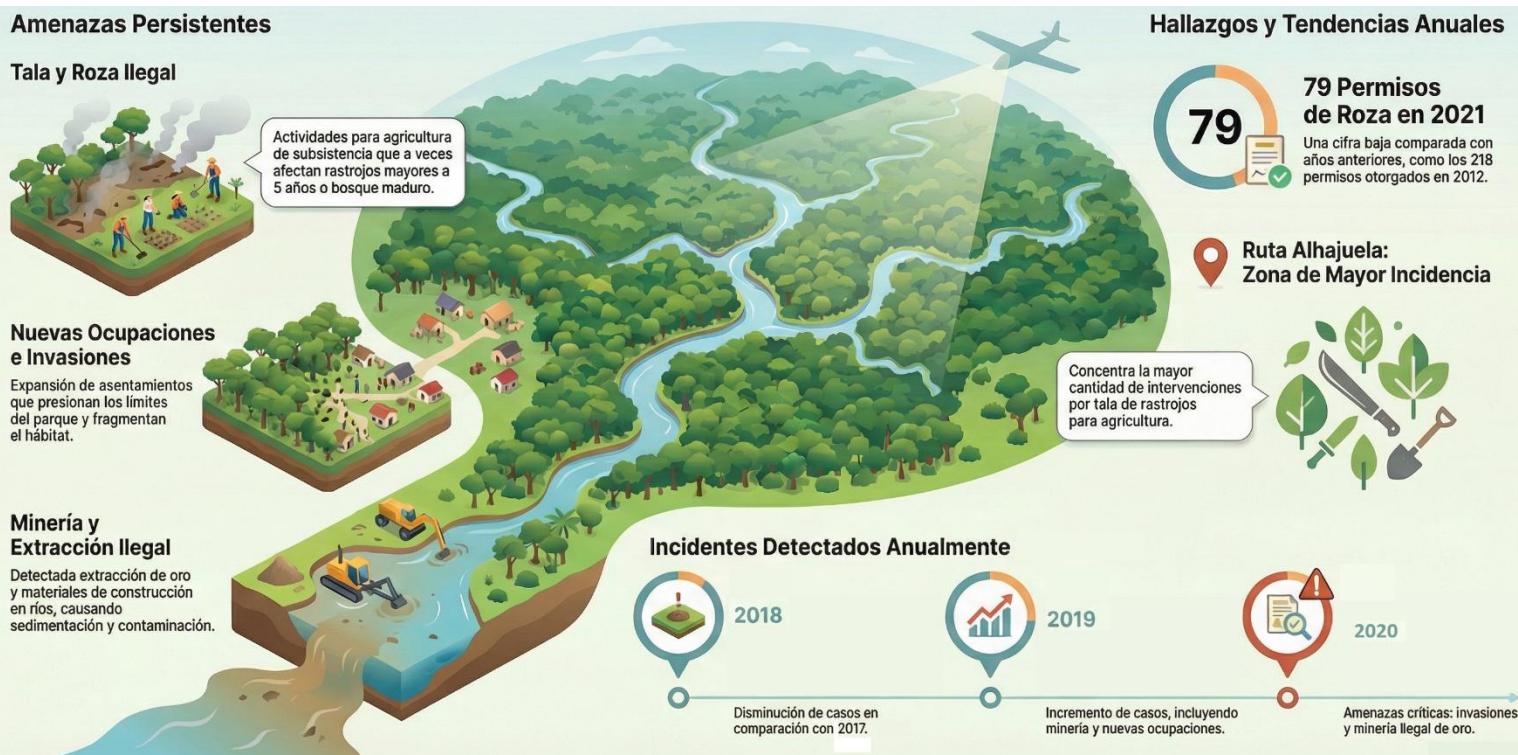
⁶³ 2020. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Sostenibilidad Ambiental.

⁶⁴ 2019. Informe Anual. Canal de Panamá

áreas como Río San Miguel y Río Pequení, y la expansión de nuevas ocupaciones e invasiones en sectores como Nuevo Caimitillo y las riberas del Río Chagres. La información recabada (coordenadas y tipo de vegetación afectada) es el insumo principal para el desarrollo de estrategias de control y conservación, así como para la apertura de procesos administrativos de sanción -Providencias de Oficio- contra los responsables, incluyendo casos de alto perfil por afectación al Bosque Nuboso o por movimiento de tierra.

El esfuerzo coordinado en la CHCP demostró una alta efectividad en el período de reporte con 13 sobrevuelos conjuntos liderados por ACP/MiAMBIENTE, que culminaron en 19 procesos de oficio e infracciones por tala ilegal (ACP, 2018-2020)⁶⁵.

Ilustración 10. Vigilancia área del Parque Nacional Chagres realizado por la ACP en coordinación con MiAMBIENTE.



Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, con base en ACP, 2018-2020⁶⁶.

Este éxito se trasladó a una estructura institucional más amplia en 2019 con el establecimiento de la Oficina de Investigación de Delitos Ambientales, que cuenta con el apoyo directo de la Fiscalía Superior Especializada en Delitos Ambientales

⁶⁵ 2018. Informe Anual. Canal de Panamá

2018-2020. ACP. Informe de sobrevuelo. Programa de Vigilancia de Cobertura Vegetal Parque Nacional Chagres. Panamá.

⁶⁶ 2018-2020. ACP. Informes de sobrevuelo Parque Nacional Chagres. Panamá

adscrita a la Procuraduría General, elevando el combate a la ilegalidad a un nivel penal especializado (ACP, 2019)⁶⁷.

Para garantizar la transparencia y mitigar el riesgo de deforestación a regiones críticas, MiAMBIENTE promovió un modelo de auditoría social. En 2019, el proyecto de Veedurías Forestales capacitó a un grupo técnico de 26 veedores comunitarios (incluyendo 11 mujeres) para realizar 10 misiones en campo en más de 11 comunidades de Darién y Panamá Este. Esta iniciativa tuvo un impacto directo en la política pública con la elaboración del Manual de Veedurías Forestales, anexo a la Resolución N° DM -0210-2019, promoviendo la participación de la sociedad civil en el monitoreo del cumplimiento de la legalidad en sitios de aprovechamiento, lo cual es vital para detectar y prevenir fugas (PPD, 2020)⁶⁸

Para el periodo 2000 – 2012, la deforestación fue de 11,415 ha/año y ya para el período 2012 – 2021, la deforestación se había reducido a 3,013,00 ha/año si se compara ambos períodos, esto representa una significativa reducción de la deforestación en 26%⁶⁹. Este logro se apoya en dos factores, primero la decisión política ligada a la Resolución N° 0201 que suspende provisionalmente los permisos de aprovechamiento forestal de subsistencia, comunitarios y las concesiones en bosques tropicales; y, segundo el fortalecimiento de sistemas como el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal (STCF) y el Sistema de Monitoreo de Restauración (SMR).

⁶⁷ 2019. Informe Anual. Canal de Panamá

⁶⁸ 2019. PPD/PNUD/GEF Panamá. Contribuciones Locales a Retos Globales. Sistematización de las Experiencias en la ejecución de la OP6 en el Programa de Pequeñas Donaciones. República de Panamá.

⁶⁹ 2021. Tomado de: [Celebramos el Día Internacional de los Bosques anunciando que Panamá cuenta con más de 187,000 hectáreas restauradas - MiAMBIENTE](#). Ministerio de Ambiente. Panamá.

Ilustración 11. Estrategias exitosas en el manejo del riesgo de reversión

PANAMÁ: ESTRATEGIAS EXITOSAS EN EL MANEJO DEL RIESGO DE REVERSIÓN DEL CARBONO (2018-2020)

Un enfoque integral para combatir la deforestación y asegurar la permanencia del carbono forestal.

1

EL DESAFÍO Y LA ESTRATEGIA (El Problema Raíz)



ENTIENDO EL RIESGO: El riesgo de reversión (pérdida de carbono conservado) se abordó entre 2018 y 2020.

LA CAUSA PROFUNDA: Desigualdad económica y social es el motor principal de la reversión (deforestación), especialmente en Darién.

ESTRATEGIA PRINCIPAL: Enfoque técnico, territorial y social basado en diversificación de incentivos y seguridad jurídica.

PILARES DE ACCIÓN (Las Soluciones)

COLUMNA A: INCENTIVOS ECONÓMICOS Y CONDICIONALIDAD (Caso: Cuenca del Canal de Panamá)



PAGOS POR PROTECCIÓN: PIEA consolidó su modelo, superando 2,000 hectáreas protegidas desde 2009. 500 hectáreas adicionales incorporadas solo en 2020



MECANISMO CLAVE: Condicionalidad anual verificable para el pago, mitigando reversión por cambio de uso de suelo post-titulación.

COLUMNA B: SEGURIDAD JURÍDICA Y GOBERNANZA (Piedra angular del riesgo social)



TITULACIÓN DE TIERRAS: Regularización de la tenencia reduce incertidumbre legal que impulsa tala y venta ilegal



COMBATE A LA ILEGALIDAD: Establecimiento en 2019 de la Oficina de Investigación de Delitos Ambientales, con apoyo de Fiscalía Superior Especializada, elevando combate a nivel penal especializado

COLUMNA C: TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL (Mitigando el riesgo de fugas)



AUDITORÍA SOCIAL: Proyecto de Veedurías Forestales (2019) capacitó a 26 veedores comunitarios (11 mujeres) para 10 misiones de campo en Darién y Panamá Este.



IMPACTO EN POLÍTICA PÚBLICA: Elaboración del Manual de Veedurías Forestales (Resolución N° DM-0210-2019), vital para detectar y prevenir fugas

RESULTADOS E IMPACTO (El Logro)

LOGRO NACIONAL:
REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA DE LA DEFORESTACIÓN
Comparativa de Períodos:
2000-2012: 11,415 ha/año.
2012-2021: 3,013 ha/año.

REDUCCIÓN DEL 26% en la tasa de deforestación

FACTORES CLAVE DEL ÉXITO:



1. DECISIÓN POLÍTICA: Resolución N° 0201 suspende provisionalmente ciertos permisos forestales en bosques tropicales.



2. FORTALECIMIENTO TECNOLÓGICO: Implementación de STCF y SMR.



3. RESPUESTA COMUNITARIA: Cartografía de Bosques, demarcación de reservas, formación de jóvenes brigadistas

Fuente: Fuente: Imagen generada mediante inteligencia artificial, elaborada en 2025 como síntesis del análisis del RIS sobre la Salvaguarda E (periodo 2018-2020).

Resumen de retos y desafíos existentes

Para fortalecer la gobernanza forestal, es imperativo que el modelo de Veeduría Forestal trascienda su fase piloto para institucionalizarse a escala nacional. En este sentido, el principal reto del país es garantizar la sostenibilidad financiera y operativa de las Veedurías Forestales, priorizando su despliegue en zonas críticas de alta presión como el Darién y las Tierras Colectivas, asegurando así un monitoreo social continuo y efectivo.

En el ámbito judicial, si bien la colaboración del MiAMBIENTE con la Fiscalía Superior Especializada ha sido clave —evidenciada en el aumento de denuncias a 219 en 2020—, el objetivo estratégico de Panamá es elevar la efectividad de la acción penal. Es importante pasar de la mera recepción de denuncias a la certeza de la aplicación efectiva de la ley, asegurando que las infracciones ambientales deriven en sanciones disuasorias, cerrando así el ciclo de impunidad.

Finalmente, la gestión de los bosques fronterizos exige una diplomacia ambiental proactiva. Ante el riesgo de deforestación transfronteriza en el Darién, Panamá

posee un reto importante en el establecimiento de mecanismos vinculantes de cooperación y monitoreo binacional con Colombia. Solo mediante una estrategia conjunta se podrá neutralizar la tala ilegal y las dinámicas criminales que amenazan nuestro patrimonio natural en la frontera.

Próximos Pasos para mejorar la conformidad

- El país debe asignar un presupuesto permanente a las Veedurías Forestales Comunitarias dentro de la estructura REDD+, garantizando su independencia y capacidad para realizar misiones de campo en zonas de alto riesgo de fuga.
- MiAMBIENTE, Integrara los datos de monitoreo comunitario (GPS y denuncias de las comunidades) en el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal (STCF), permitiendo que la información recogida por los veedores tenga peso legal para la Fiscalía.
- MiAMBIENTE y la Procuraduría establecerán un indicador de desempeño que mida el porcentaje de denuncias por delitos ambientales (tala ilegal) que resultan en sanción administrativa o penal efectiva anualmente, asegurando que la ley se aplique como un disuasivo contra la reversión y la fuga.

F. SALVAGUARDA F & G: La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión y reducir el desplazamiento de emisiones.

F. El monitoreo y evaluación del uso de los suelos y bosques es requerido en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

La conformidad con la Salvaguarda F (Consistencia de REDD+ con la legislación nacional y las obligaciones internacionales) se evidencia en Panamá mediante el fortalecimiento de las estructuras legales y los mecanismos de vigilancia contra la ilegalidad forestal, alineados con el marco normativo nacional e internacional.

El período se caracterizó por una reducción significativa de la deforestación nacional (3,013 ha/año en 2012–2021, una reducción del 26% respecto a 2000–2012, que fue de 11,415 ha/año ((MiAMBIENTE, 2021)⁷⁰, lograda mediante una vigilancia activa y el refuerzo institucional. En 2018, el Programa de Monitoreo de Cobertura Boscosa (CIAC) del Canal de Panamá, en conjunto con MiAMBIENTE, demostró la efectividad de la vigilancia al identificar infracciones por tala ilegal en Alto Chagres, logrando una disminución del 40% de los casos respecto al año anterior (ACP, 2018)⁷¹.

Este esfuerzo se formalizó en 2019 con la creación de la Oficina de Investigación de Delitos Ambientales, que cuenta con el apoyo de la Fiscalía Superior Especializada en Delitos Ambientales, adscrita a la Procuraduría General de la Nación. Esta estructura especializada garantiza que la aplicación de la legislación penal ambiental sea consistente con el marco legal panameño. A su vez, se fortalecieron los sistemas técnicos como el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal (STCF) y el Sistema de Monitoreo de Restauración (SMR) para asegurar que las acciones de manejo forestal sean transparentes y consistentes con las regulaciones de la ley forestal (PIEA, 2019)⁷².

Para asegurar la consistencia y la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de la ley, en 2019 se implementó el programa de Veedurías Forestales. La ejecución de 10 misiones en campo a comunidades de Darién y Panamá Este, incluyendo sitios de aprovechamiento en comarcas indígenas, fue

⁷⁰ 2021. Tomado de: [Celebramos el Día Internacional de los Bosques anunciando que Panamá cuenta con más de 187,000 hectáreas restauradas - MiAMBIENTE](#). Ministerio de Ambiente. Panamá.

⁷¹ 2018. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Aporte Social.

⁷² 2019. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Sostenibilidad Ambiental.

liderada por un grupo técnico de 26 veedores capacitados 11 de ellas mujeres (PPD, 2019)⁷³.

El resultado más significativo fue la elaboración del Manual de Veedurías Forestales como anexo de la Resolución N° DM-0210-2019, lo que formalizó la participación de la sociedad civil en la política pública, alineando la gobernanza forestal con principios de transparencia nacional. Las comunidades complementaron esto desarrollando sus propias acciones de conservación en 2020, incluyendo denuncias ambientales y la vigilancia del bosque, demostrando un entendimiento claro de su rol en la aplicación de la ley (PPD, 2019)⁷⁴.

Resumen de retos y desafíos existentes

A pesar de la creación de la Fiscalía Especializada, el reto es asegurar que el aumento en las denuncias se traduzca en una mayor tasa de sentencias y sanciones efectivas (penales y administrativas) para crear un efecto disuasorio que fortalezca la aplicación de la ley.

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- Formalizar un Protocolo de Cooperación Operativa entre MiAMBIENTE, la Fiscalía Especializada y la Policía Ecológica para estandarizar la recolección de pruebas, el seguimiento de las denuncias y la publicación anual de un indicador de efectividad de la sanción (ratio denuncias/sanciones).
- Promover la adopción y uso obligatorio del Manual de Veedurías Forestales por parte de todos los actores del sector forestal, asegurando que las evidencias recabadas por los veedores (Resolución N° DM-0210-2019) sean aceptadas de forma rutinaria como pruebas dentro de los procesos legales y administrativos de MiAMBIENTE.

G. El abordaje de riesgos relacionados con la deforestación y degradación de los bosques es requerido en el contexto de aplicación de la Estrategia Nacional REDD+.

Resumen del contexto y de las acciones tomadas para cumplir con este subelemento de la salvaguarda

La conformidad con la Salvaguarda G en Panamá se fortaleció significativamente entre 2019 y 2020 mediante la consolidación de capacidades técnicas, la transparencia en los datos de cobertura boscosa y la mejora en el control de las amenazas directas a los bosques.

⁷³ 2019. Compendio de boletines SGP Panamá. Programa de Pequeñas Donaciones. Panamá

⁷⁴ 2019. PPD. Compendio de boletines SGP Panamá. Panamá

La fase de preparación para REDD+ marcó un hito en la transparencia y actualización de datos, que incluyen el desarrollo de mapas de cobertura boscosa actualizados y transparentes, proporcionando la línea base técnica necesaria para el sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (PNUD, 2019)⁷⁵.

La capacidad de monitoreo *in situ* se fortaleció mediante la capacitación de técnicos indígenas y funcionarios de MiAMBIENTE en el uso de herramientas de precisión como los drones. Esta inversión en tecnología y capital humano fue clave para la vigilancia activa de los bosques, la cual se complementó con los cerca de ocho sobrevuelos y nueve giras terrestres que el Canal de Panamá realizó en zonas críticas como Alto Chagres, Cirí y Trinidad en 2019 (PNUD, 2019)⁷⁶.

Las acciones de monitoreo se correlacionaron con una notable mejora en la protección forestal. Parte de este éxito, está ligado a la Resolución N° 0201 que suspende provisionalmente los permisos de aprovechamiento forestal de subsistencia, comunitarios y las concesiones en bosques tropicales, actuando como una medida de contención para facilitar la vigilancia y reducir el riesgo de ilegalidad. Esta gestión contribuyó a la reducción de la deforestación nacional y tuvo un impacto dramático en la mitigación de una de las mayores amenazas: los incendios forestales.

Entre 2019 y 2020, las hectáreas afectadas por incendios se redujeron drásticamente de 28,347.82 ha a solo 684.30 ha. Más importante aún, el área de bosque primario afectado se desplomó de 602 ha a apenas 0.70 ha en el mismo período, demostrando la eficacia de la vigilancia y el control (MiAMBIENTE, 2020)⁷⁷.

Resumen de retos y desafíos existentes

El desafío es garantizar que la capacidad técnica instalada del país (uso de drones y técnicos capacitados) sea sostenible y financiada a largo plazo, sin depender de fondos de proyectos temporales (como la fase de preparación de REDD+), especialmente en las zonas de mayor riesgo como Darién.

El MRV requiere la integración formal de los datos de monitoreo generados por la ACP y los técnicos indígenas capacitados en el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (MiAMBIENTE) para asegurar la coherencia y la trazabilidad de los datos reportados a nivel internacional.

⁷⁵ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

⁷⁶ 2019. MiAMBIENTE /PNUD. Evaluación final Proyecto PS89923 “Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degrado de los bosques (REDD+) en Panamá.

⁷⁷ 2020. Compendio Estadístico Ambiental, Ministerio de Ambiente. Panamá

Próximos pasos para mejorar la conformidad

- La Autoridad Nacional REDD+ (MiAMBIENTE) formalizará un Protocolo de Integración de Datos entre MiAMBIENTE, la ACP y las organizaciones indígenas para asegurar que los mapas de cobertura, las alertas tempranas y los datos de sobrevuelos se carguen y validen dentro del sistema MRV nacional.
- El país enfocará sus esfuerzos para desarrollar un portal web de acceso público y amigable que visualice los datos clave del MRV (tasa de deforestación, alertas de incendios y cobertura boscosa) en un formato sencillo, cumpliendo con los estándares de reporte internacional.

III. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

2017

Ley 69, artículo 1. Gaceta Oficial Digital, lunes 30 de octubre de 2017.

2018

Ministerio de Ambiente, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Cartografía de los bosques del Pueblo. República de Panamá.

Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Aporte Social. República de Panamá.

Nota de prensa: Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas mueve a más de 20 mil voluntarios a nivel nacional.

2019

Programa de Pequeñas Donaciones. Compendio de boletines SGP Panamá. Programa de Pequeñas Donaciones. República de Panamá.

Canal de Panamá. Informe Anual. Capítulo Sostenibilidad Ambiental. República de Panamá.

Programa de Pequeñas Donaciones / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Fondo Medio Ambiental Global. Contribuciones Locales a Retos Globales. Sistematización de las Experiencias en la ejecución de la OP6 en el Programa de Pequeñas Donaciones. República de Panamá.

Ministerio de Ambiente /Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Evaluación final Proyecto PS89923 "Consolidación de la fase de preparación para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+) en Panamá. República de Panamá.

2020

Autoridad del Canal de Panamá. Informe Anual. Canal de Panamá. Capítulo Sostenibilidad Ambiental.

Autoridad del Canal de Panamá. Informe Ejecutivo -Desarrollo de Capacidades de los Miembros de la Red de Jóvenes por el Ambiente y la Cuenca del Canal, en el Marco de Su Plan Quinquenal Orientados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Panamá.

Ministerio de Ambiente. Compendio Estadístico Anual 2020. Panamá.

Ministerio de Ambiente. Informe técnico-financiero de cierre de proyecto "Fortalecimiento a la Alianza por el Millón de Hectáreas enfocado en fiscalización y seguimiento a las reforestaciones realizadas en el país POA 2020-2021. Panamá.

Ministerio de Ambiente. Compendio Estadístico Ambiental. República de Panamá.

2021

Autoridad del Canal de Panamá – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sistematización del proyecto "Apoyo al Catastro y Titulación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá". República de Panamá.

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo / Fondo Medio Ambiental Global. Cartografía de los Bosques del Pueblo, en Darién. República de Panamá.

Ministerio de Ambiente. Informe Ejecutivo del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo. Dirección de Información Ambiental. República de Panamá.

Nota de prensa: [Celebramos el Día Internacional de los Bosques anunciando que Panamá cuenta con más de 187,000 hectáreas restauradas - MiAMBIENTE.](#) Ministerio de Ambiente. Panamá.

2022

Ministerio de Ambiente. Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degrado de los bosques (Estrategia Nacional REDD+). Ciudad de Panamá, República de Panamá. ENREDD+. 200 páginas.

2023

International Tropical Timbre Organization. Informe Final, Proyecto TFL-PD 044/13 "Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ANAM para reducir la tala y el comercio forestal ilegal en la región este de panamá (Bayano y Darién) a través de mecanismos de monitoreo y control. Panamá

SF

Autoridad del Canal de Panamá. El Plan de Acción Inmediata (PAI) de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá busca contribuir a lograr el desarrollo humano y ambiental sostenible de la Cuenca, como herramienta de ejecución de acciones identificadas localmente. Panamá.

Autoridad del Canal de Panamá. Estrategia de Desarrollo Sostenible y Descarbonización (EDSD) de la Cuenca "Ruta Verde 2050". Panamá

Autoridad del Canal de Panamá. Programa de Incentivos Económicos y Ambientales, "conservando y protegiendo la cuenca del canal". Panamá.

Indigenous Peoples Major Group. The Problem of Overlap: The Panamanian Government Stalls on Indigenous Land Titling on Protected Areas.

ⁱ El Grupo Internacional de Asuntos Indígenas, calcula que al finalizar el proceso de titulación colectiva de tierras indígenas en Panamá conferirá a estas comunidades la posesión de aproximadamente 2.5 millones de hectáreas. Esta extensión representa cerca del 63 % de la cubierta boscosa total del país, consolidando a los pueblos indígenas como los principales custodios de los ecosistemas forestales de Panamá (IWGIA, 2025).

ⁱⁱ Programa que nace de una alianza entre ONU REDD y el Programa de Pequeñas Donaciones para involucrar a las comunidades en procesos REDD+ en Panamá.